



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 271

Bogotá, D. C., viernes, 31 de marzo de 2023

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., marzo de 2023

Doctor

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 299 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República me hizo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia **positiva** del Proyecto de ley número 299 de 2022 Cámara para primer debate en Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Adjunto a la presente la ponencia en original y 3 copias.

Cordialmente,

Juan Sebastián Gómez Gonzales  
Ponente  
Representante a la Cámara por Caldas  
Nuevo Liberalismo

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.*

##### 1. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES

El Proyecto de ley objeto de estudio, por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones, es de autoría de los honorables Representantes Duvalier Sánchez Arango, Julia Miranda Londoño, Juan Sebastián Gómez Gonzales, Daniel Carvalho Mejía, Wilmer Castellanos, Carolina Giraldo Botero, Alejandro García Ríos, Juan Diego Muñoz Cabrera, Julián David López Tenorio, Cristian Avendaño Fino, Jaime Raúl Salamanca Torres, Juan Carlos Losada Vargas, Elkin Rodolfo Ospina, Hernando González, Alirio Uribe Muñoz, Jennifer Pedraza, Carlos Ardila Espinosa y Catherine Juvinao Clavijo; y de los honorables Senadores Angélica Lozano Correa, Ana Carolina Espitia Jerez y Ariel Ávila.

Fue radicado el 24 de noviembre de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1551 de 2022 con el número 299 de 2022 Cámara.

Por resolución de la mesa directiva de la Comisión Primera se designó como ponente al Honorable Representante Juan Sebastián Gómez Gonzales.

La iniciativa legislativa en estudio consta de cinco artículos. El objetivo de la presente iniciativa es que al interior del ordenamiento jurídico colombiano se reconozca la existencia del desplazamiento forzado por causas climáticas; esto entendiendo las nuevas dinámicas sociales que experimentan las personas debido al aumento e intensidad del impacto de las dinámicas climáticas en sus territorios, principalmente en los territorios insulares. Con este reconocimiento se contribuirá a brindar respuesta a las personas desplazadas por causas climáticas y a adoptar medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

En este sentido, esta iniciativa legislativa busca que exista un reconocimiento jurídico de todas aquellas personas que deben abandonar sus territorios debido a aquellos fenómenos asociados al cambio climático que son de aparición lenta y con el pasar del tiempo van ocasionando procesos de degradación ambiental en muchas zonas del país. Para esto, el proyecto dispone la creación de un Registro Único de Desplazamiento Climático y exhorta al Gobierno nacional a establecer una política pública para poder enfrentar un flagelo que, en el marco de la crisis climática actual, será cada vez más frecuente.

## 2. JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO

### 2.1. Justificación

Las afectaciones por causas climáticas son una realidad que exige a los Gobiernos implementar nuevas políticas y medidas especiales para proteger a los individuos que se encuentran en riesgo al estar ubicados en zonas de alto impacto climático.

Llegó el momento que avancemos en el reconocimiento del desplazamiento por causas climáticas con el objetivo de poder brindar garantías de protección a las poblaciones que se verán desplazadas por los graves impactos climáticos.

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR) ha señalado que:

*“El cambio climático es la crisis que define nuestra época, y el desplazamiento por desastres es una de las consecuencias más devastadoras del fenómeno. Poblaciones enteras están sufriendo los estragos del cambio climático; sin embargo, las personas en situación de vulnerabilidad en países frágiles y afectados por el conflicto suelen padecer afectaciones desproporcionadas”*. (Negrilla fuera del texto)

Por su parte Filippo Grandi, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados expresó que: *“en este momento debemos prepararnos para mitigar futuras necesidades de protección y prevenir el*

*desplazamiento por desastres. No podemos darnos el lujo de esperar a que ocurra otro”*.

De esta forma, es pertinente recordar lo ocurrido hace pocas semanas en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -COP 27-, donde la ACNUR hizo un llamado para que los líderes mundiales abordan el impacto del cambio climático y los desastres naturales en el desplazamiento de las personas. Al respecto, Filippo Grandi expresó: *“la COP 27 debe equipar a los países y comunidades en la primera línea de la crisis climática para prepararse para el clima extremo, adaptarse y minimizar el impacto de la emergencia climática [...] No podemos dejar que millones de personas desplazadas y sus anfitriones enfrenten solos las consecuencias de un clima cambiante”*<sup>[1]</sup>.

Es importante en estos tiempos de emergencia climática avanzar en la consolidación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. En especial, en países como Colombia que no es un gran emisor de Gases de Efecto Invernadero, pero sí es altamente vulnerable por su ubicación y riqueza hídrica a las consecuencias de este fenómeno. Por lo anterior, se torna de gran importancia avanzar en un reconocimiento normativo expreso del desplazado forzado por causas climáticas y de esta forma lograr que las instituciones públicas y los organismos internacionales aportantes, destinen los recursos institucionales, informativos y económicos para la atención de este tipo especial de población.

En este sentido, la gestión del riesgo se convierte en una herramienta temprana de adaptación al cambio climático, toda vez que el comprender la estrecha relación entre riesgo y cambio climático exige que se orienten las políticas públicas y el actuar del Estado a disminuir vulnerabilidades, aumentar capacidades, resistencia y resiliencia de las sociedades frente a las amenazas climáticas. Así mismo, se requiere la articulación entre las políticas ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las medidas y acciones implementadas por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Un país como Colombia con diversos conflictos socio-ambientales ha avanzado en la existencia de una normatividad desde el enfoque de damnificados, es decir, cuando ocurren los eventos de la naturaleza; pero no existen disposiciones en materia de prevención y actuaciones por el desplazamiento causado por causas climáticas de aparición espontánea y de generación lenta. La figura de damnificados, es una disposición reduccionista, dado que esta busca que se actúe en casos de emergencias, no comprende en su definición y alcance los efectos de las causas climáticas que se extienden más allá de la emergencia, ocasionando afectación a los derechos humanos y a la desterritorialización de las personas o comunidades asentadas en determinado territorio.

### 2.2. Importancia de la iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa objeto de la presente ponencia es de gran importancia toda vez que abre

la discusión en el país sobre un fenómeno que está ocurriendo, pero el cual siempre se ha analizado desde el riesgo y cuando ocurre el desastre, no desde una mirada integral de la importancia de establecer y desarrollar medidas frente a la mitigación y adaptación al cambio climático y a aquellos desastres que se pueden presentar por razones de la naturaleza.

De lograrse el reconocimiento legal dispuesto en la iniciativa legislativa, Colombia sería un país pionero en este reconocimiento y estaría a la vanguardia de las nuevas relaciones y dinámicas entre los comportamientos humanos y el cambio climático.

Por lo tanto, de aprobarse la iniciativa legislativa, contaríamos al interior de nuestro ordenamiento jurídico con la definición y reconocimiento explícito del término “desplazamiento por desastres naturales”, lo que coadyuvará a superar el tratamiento reduccionista que se les ha dado como “damnificados” a quienes realmente son desplazados y requieren de un plan de protección amplio.

Esta se encuentra en consonancia y desarrolla lo dispuesto en la Resolución 3 de 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA).

La Resolución es un gran avance para comprender la afectación que ocasiona la emergencia climática actual a las comunidades, estableciendo que “el cambio climático es una emergencia de derechos humanos, constituyendo una de las mayores amenazas para el pleno disfrute de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras, para la salud de los ecosistemas y de todas las especies que habitan el hemisferio”.

De esta forma, se sistematizan las obligaciones que tienen los Estados de protección a los derechos humanos en el contexto actual de crisis climática, otorgando herramientas para crear políticas públicas para las poblaciones en estado de vulnerabilidad que se encuentran ubicados en asentamientos informales, son migrantes climáticas, campesinos y personas que viven en zonas rurales.

Sobre los migrantes climáticos establece la Resolución:

“Frente a las personas trabajadoras migrantes y otras que se movilizan por razones directa o indirectamente asociadas al cambio climático, los Estados deben garantizar el debido proceso durante el procedimiento que conduce al reconocimiento de su condición migratoria, y en todo caso garantizar sus derechos humanos, tales como la salvaguardia de no devolución en tanto se determina su condición. Por su parte, deben garantizar el acceso al derecho a la salud asociada a fenómenos climáticos o meteorológicos a todas las personas sin

discriminación por origen nacional o cualquier otro motivo prohibido bajo los contextos de la movilidad humana. Así también deberá reconocerse el acceso a la justicia, a medidas de reparación y a garantías de no repetición a las personas forzadas a desplazarse por expansión de proyectos de desarrollo que agravan las consecuencias adversas del cambio climático”.

Es así, como la iniciativa legislativa cuenta con cinco (5) artículos, en los cuales se establece un marco jurídico que nos permita avanzar en la definición e identificación de los desplazados forzados por causa climática y avanzar en medidas de protección.

### **2.3. Identificación de la Problemática.**

Entender que el cambio climático nos afecta a todos, es el primer paso para que las medidas sean acertadas y con ello comprender que es necesario articular iniciativas contra la desertificación, la degradación de las tierras, a favor de la gestión sostenible de las tierras y la seguridad alimentaria. Sin duda la pobreza, inseguridad alimentaria y el cambio están cada vez más interconectados y ocasionando que las personas se desplacen de sus hogares en busca de mejor calidad de vida, seguridad y protección de su vida y bienes.

Cabe señalar, que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo ha establecido medidas para consolidar y validar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; no obstante, es necesario que se dé cumplimiento integral en la normatividad colombiana a la disposición que señala como deber “*Alentar la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales*”<sup>[2]</sup>.

Sobre la movilidad humana se establece que esta se refiere a tres categorías de movimiento de la población que se identifica: “*al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático*”. Definición que es la base para el desarrollo de esta iniciativa legislativa, al elevar a rango legal el reconocimiento de todas aquellas personas que tienen que moverse de su territorio no por su propia voluntad, sino como consecuencia de los desastres que derivan en un desplazamiento forzado a causa de fenómenos que ocurren de manera gradual y que se encuentran asociados a procesos climáticos.

Existen diversos nombres a la movilidad humana, según su impacto y las regiones donde se presenten, motivo por el cual este complejo proceso, ocasionado por el cambio climático, ha sido referenciado en la academia y en las diversas convenciones como migración humana y en algunas disposiciones como relocalización, planificación y desplazamiento por causas climáticas. Este último término es el que se acoge, para el reconocimiento jurídico que el país ha de realizar, mediante esta iniciativa legislativa.



La movilidad humana, se vincula en este sentido a la amenaza, desastres y cambio climático, siendo el desplazamiento una de las formas específicas del movimiento humano; siendo desplazamiento un término para. “*identificar los movimientos forzados o involuntarios que podrían ocurrir en un país o a través de fronteras internacionales. Comúnmente, se asocia a conflictos, pero también se aplica a los movimientos forzados vinculados a desastres tanto repentinos como de lenta evolución (desplazamiento por desastre)*” [3].

El Banco Mundial ha establecido en sus estimaciones que el cambio climático podría causar la migración de unos 216 millones de personas para 2050, y América Latina aportaría 17 millones a ese número” [4].

Por otra parte, el Consejo Internacional de las Ciencias Sociales (CISC), de la Unesco ha precisado que “*El cambio ambiental global es obra de los seres humanos, que transforman los entornos globales y configuran, individual y colectivamente, el rumbo de la evolución del planeta y de la sociedad. Las ciencias sociales tienen que desempeñar, por consiguiente, un papel fundamental para lograr que la sociedad humana comprenda mejor qué significa vivir -y desarrollarse incluso- en el antropoceno y para hacer cobrar conciencia de las posibilidades, las responsabilidades y la obligación de rendición de cuentas que eso entraña*”.

En este mismo sentido, el académico Gregorio Mesa Cuadros (2011), señaló la necesidad de desarrollar una nueva visión de los derechos ambientales, lo que significa dar paso a un nuevo escenario político y con ello al reconocimiento de las afectaciones causadas por el cambio climático. En este sentido dispone que los Estados deben contar con una:

- a) **Huella ambiental sostenible** como concreción de límites frente al mercado, el capital, el Estado y los subconsumidores, que conlleven el reconocimiento y pago de deudas ambientales y sociales adquiridas por la depredación ambiental de los países del Norte hacia los países del Sur.
- b) **Responsabilidad intra e intergeneracional** frente a todas las generaciones humanas y no humanas venideras y no solo a las próximas, sin distinción de espacio. Frente a todos los miembros de la generación presente sin discriminación de aquellos empobrecidos dentro del capitalismo, sin diferenciación de lugares, bajo el entendido de que solo hay un lugar: la ecosfera. Por tanto “*la responsabilidad ambiental es exigente con el presente para que haya futuro*” (pp. 56).

Esta nueva concepción del mundo y sus necesidades, ha sido entendida desde el siglo pasado; como refiere Manuel Rodríguez Becerra (2019), en su libro “*Nuestro Planeta, Nuestro Futuro*”, citando acertadamente una frase de Barba Ward y René Dubos en 1972: “[...] en la medida

*en que ingresamos en la fase global de la evolución humana, es obvio que cada hombre tiene dos países, el suyo propio y el planeta [...]”*; frase que sin lugar a dudas, refleja la importancia de que se comprenda la crisis ambiental en la que nos encontramos, la cual es causada por: “[...] *la trasgresión de las restricciones o límites impuestos por la naturaleza que ha sido fundamentalmente generada por el crecimiento sin precedentes de la población y el consumo, así como por ciertos impactos de los avances tecnológicos [...]*”. (Rodríguez Becerra, 2019).

Algunas cifras elocuentes:

- El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) estima que hay más de 200 millones de personas desplazadas por causas relacionadas con el deterioro del ambiente.
- Según los estudios realizados por *CLIMATE CENTRAL* en Colombia, varias ciudades se verán afectadas por el aumento del mar (según el IPCC el nivel del mar aumentará en 2 metros para finales del siglo si la temperatura continúa elevándose), entre ellas está Santa Marta, Riohacha, Cartagena, Buenaventura y Tumaco. Según el estudio, para el año 2050 si no se toman medidas contundentes mediante la implementación de prácticas sostenibles, el Centro Histórico de Santa Marta quedaría totalmente cubierto de agua, cerca de la mitad de la capital del Magdalena desaparecería.
- Según cifras del Banco Mundial (2021) de no adoptarse una acción climática efectiva, para el año 2050, “*más de 17 millones de personas en América Latina y el Caribe podrían verse obligadas a desplazarse para escapar de los efectos de evolución lenta del cambio climático*”. Esta situación ocasionaría el aumento de las migraciones nacionales e internacionales [5].

#### **2.4. Descripción del problema:**

La crisis climática ha golpeado fuertemente el mundo y el momento de actuar es ya. Así se ha establecido por parte del último informe del IPCC (Panel Intergubernamental de Cambio Climático), el cual señala que el cambio climático es una amenaza para el bienestar de la humanidad, resalta la adopción de medidas inmediatas y la necesidad de comprender que el cambio climático afecta nuestras formas de vida.

El informe revela que el aumento de olas de calor, sequías e inundaciones ya ha superado los umbrales de tolerancia de la tierra, y esto ha ocasionado que millones de personas se vean expuestas a una situación de inseguridad alimentaria e hídrica aguda, principalmente en las zonas insulares y América del Sur.

En el año 2012 la ACNUR estableció que:

“*El número de personas desplazadas por desastres naturales se ha multiplicado en los últimos años, superando al de desplazados por conflictos. El*

*cambio climático podría incrementar esta cifra en muchos millones de personas en las décadas”.*

El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), en su informe mundial reveló que en el 2021 se alcanzó una cifra récord de 59,1 millones de personas desplazadas internamente; lo que revela 4 millones de personas más que el 2020. Señalando que: *“en los últimos 15 años, los desastres originaron la mayor parte del desplazamiento interno, siendo las cifras anuales significativamente superiores a las del desplazamiento interno provocado por los conflictos y la violencia”*<sup>1</sup>.

La conciencia y atención del desplazamiento forzado por causas climáticas significa un avance significativo para la humanidad en cuanto a comprender su relación con todo lo que nos rodea; en este sentido comprender la crisis más allá de la ecológica, para revelar una crisis humana que pone en tensión derechos fundamentales y colectivos de las presentes y futuras generaciones.

### **2.5. Causas de la problemática:**

Entender las causas del desplazamiento forzado, es comprender la relación que existe entre las garantías del buen vivir y el Estado Social de Derecho prefigurado en la Constitución Política de 1991.

En este sentido, los problemas que han ocasionado la existencia de migraciones del campo a la ciudad y otro tipo de migraciones, se presentan así:

- a) El mayor problema socio-ambiental del país son las miles de familias que habitan en viviendas ubicadas en zonas ambiental y geológicamente vulnerables, ejemplo de ello son las familias que viven en las riberas de los ríos o a orillas del mar.
- b) Migración y las causas ambientales del desplazamiento forzado.
- c) El actual modelo energético ocasiona desplazamiento por la construcción de infraestructuras energéticas y contaminación ambiental.

A nivel mundial hay algunos ejemplos que evidencian la necesidad de realizar una gran cruzada para lograr en el plano interno e internacional disposiciones vinculantes y que reconozcan a los desplazados forzados por causas climáticas.

Según el informe *“Moving from Reaction to Action: Anticipating Vulnerability Hotspots in the Sahel”* de las Naciones (Pasando de la reacción a la acción: Anticipando los puntos críticos de vulnerabilidad en el Sahel) en el cual se analiza la situación de diez (10) países, se establece que si no se hace algo inmediato entorno a la emergencia climática las comunidades del Sahel, estarán

expuestas en mayor medida a inundaciones, sequías, olas de calor y disminución del recurso hídrico, alimento y medios de vida.

En este sentido, se plantean algunos de los escenarios que la emergencia climática está causando a nivel mundial:

- África: afectación al patrón de lluvias y avance de la desertización. Desplazamiento y relación con inseguridad alimentaria. En el año 2019 el Secretario General de la ONU, expresó sobre el caso de África y las consecuencias que ha generado el calentamiento global en su territorio que: *“El aumento del nivel del mar, las sequías, las inundaciones, la propagación de enfermedades tropicales y la pérdida de biodiversidad podrían ser devastadores”*.

*El Cuerno de África en Somali ha enfrentado 40 años de sequías y hambrunas, lo que ha ocasionado según datos de la ACNUR que cerca de 18,4 millones de persona se encuentren en riesgo y al menos 800.000 han sido desplazados internos*<sup>2</sup>.

Por otro lado, para el caso de Colombia, pese a no ser un gran emisor de Gases de Efecto Invernadero (en adelante GEI), ha sufrido fuertemente los estragos que la Emergencia Climática ha causado en el mundo; situación que ocasiona que el país se vea gravemente afectada en su territorio, como estamos evidenciando dolorosamente hoy, por la existencia no solo de la pandemia causada por el COVID-19, si no por inundaciones y otras emergencias crecientes. Valga mencionar la ocurrida en diciembre de 2020 en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Antes de lo ocurrido en el Archipiélago, la ciencia ha alertado sobre la posibilidad de desaparición de la isla Múcura en el Mar Caribe, dado que en los últimos años ha ido cediendo terreno reportándose una pérdida aproximada de 48 metros lineales de playa en los últimos 30 años. Este gran impacto en las zonas insulares del país, genera gran preocupación, así como la necesidad de adoptar acciones inmediatas y medidas de adaptación al cambio climático. Solo para citar un ejemplo, la isla Maravilla que era contigua a la isla Múcura fue sumergida hace más de 22 años en el mar.

A continuación se desarrollarán los casos que evidencian a lo largo de la década el aumento de la emergencia en el país por causas climáticas y la urgente necesidad de reconocer a las personas afectadas por esta problemática y de implementar acciones y medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

### **Huracán Iota en San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

El paso del Huracán IOTA (para el cual no existían protocolos efectivos de atención) causó la

<sup>1</sup> ONU MIGRACIÓN (Mayo 2022). Informe del IDMC: Más de 59 millones de personas desplazadas internas en el 2021. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/informe-del-idmc-mas-de-59-millones-de-personas-desplazadas-internas-en-2021>.

<sup>2</sup> ACNUR. (s.f.) “Cuerno de África: Hambruna y Sequía”. Recuperado de: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/cuerno-de-africa-hambruna-y-sequia-en-somalia>

destrucción de cerca del 98% de la infraestructura de Santa Catalina y con ella una grave crisis social, económica y ambiental; que conllevó a la necesidad de pensar y evaluar capacidades de respuesta institucional frente a estos hechos, las opciones para detectar estos fenómenos naturales y prepararse para dar respuesta oportuna y la necesidad del reconocimiento del desplazamiento forzado por emergencias climáticas.

### ***Tragedia en Mocoa (Putumayo)***

Entre el 31 de marzo y el 1° de abril de 2017, el municipio de Mocoa vivió una tragedia sin precedentes la cual tuvo como efecto registrado, más de 300 personas fallecidas y grandes afectaciones a la conexión de los ecosistemas, a la vida animal, cobertura vegetal y contaminación de las fuentes hídricas. Esta situación ocasionó desplazamiento forzado por causas ambientales.

La tragedia que se presentó en Mocoa, obedeció a la alta pluviosidad y a movimientos en masa que ocasionaron una avenida fluvio-torrencial de la cual se tenía conocimiento desde 1947 y que incrementó ante el aumento de los efectos del cambio climático en diversos territorios.

Sobre estos hechos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordenó condenar a la Nación por su “responsabilidad en la tragedia ocurrida en Mocoa”, ante la existencia de “comportamiento negligente” por parte del Estado, dado que según las pruebas aportadas, las entidades públicas tenían “pleno conocimiento de los eventos naturales que alertaban la presencia de un posible desastre, incumpliendo su obligación de prevención y protección tomaron una conducta pasiva”. Pese a la importancia de esta decisión, al analizar el fallo en su conjunto en esta no se tuvieron en cuenta las otras afectaciones causadas como: el desplazamiento forzado de la población, reconocimiento de los derechos de la naturaleza y acciones para su conservación, mantenimiento y restauración.

### **2.6. ¿Por qué usar la definición de desplazamiento forzado?**

Antes de adentrarnos en el marco normativo colombiano que nos llevó a identificar la existencia de unas bases para avanzar en el reconocimiento jurídico propuesto en la iniciativa legislativa. Es necesario revisar lo dispuesto en el marco jurídico internacional y las guías utilizadas para el desarrollo y materialización de esta propuesta.

En 2010, la movilidad humana entró oficialmente a formar parte de los textos en el Marco de Adaptación de los Acuerdos de Cancún. Los Acuerdos de Cancún en la decisión 1 de la COP16 plantean

“la adopción de 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”.

En este sentido, los Acuerdos establecen que la “Movilidad humana” se refiere a tres categorías de movimiento de población como se establece en Convención Marco sobre el Cambio Climático de Cancún de UNFCCC (2011), que identifica “al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático”.

Atendiendo a las definiciones de cada una de las tres formas de la movilidad humana, para la presente iniciativa legislativa se decidió utilizar el término desplazamiento, el cual es entendido así:

“Se usa para identificar los movimientos forzados o involuntarios que podrían ocurrir en un país o a través de fronteras internacionales. Comúnmente, se asocia a conflictos, pero también se aplica a los movimientos forzados vinculados a desastres tanto repentinos como de lenta evolución (desplazamiento por desastre). A la gente que huye dentro de sus propios países se le conoce como personas desplazadas internamente”<sup>3</sup>.

Atendiendo a que el desplazamiento que se ha identificado en el país atiende a movimientos forzados, dado que las personas se ven obligadas a desplazarse y no pueden reconstruir sus vidas y sus medios de subsistencia y atendiendo a nuestras realidades, donde existe un marco jurídico ampliamente desarrollado, se decidió utilizar el término DESPLAZAMIENTO FORZADO POR CAUSAS CLIMÁTICAS.

Cabe señalar que se utiliza el término de “desplazamiento forzado”, toda vez que ya existe en el ordenamiento jurídico internacional e interno que nos otorgan unos principios rectores que son claves para no partir de cero y contar con un marco jurídico que permita avanzar rápidamente en el cumplimiento de lo dispuesto en la iniciativa legislativa. Estos desplazamientos parten del dispuesto que no son voluntarios.

#### **- Marco Internacional:**

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas expresa que:

“[...] se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de 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 [...]”.

#### **- Marco Nacional o Interno:**

Lo dispuesto por el Consejo de las Naciones Unidas son principios rectores que hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad y que desarrollan el desplazamiento forzado por causas climáticas. Estableciendo la Corte Constitucional

<sup>3</sup> Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b3d41d24.pdf>



varias decisiones sobre el concepto amplio del desplazamiento forzado, el cual no se reduce únicamente a los causados por el conflicto armado y van más allá señalando que este se puede presentar por violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales.

- Sentencia T-327 de 2001: la definición de desplazamiento que se emplea en Colombia se da a partir de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, en las sentencias de la propia Corte Constitucional y en los Principios Rectores, “los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad”.
- Sentencia T-268 de 2003: se reconoció que la Ley 387 de 1997 es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y por ende hacen parte del bloque de constitucionalidad.
- Sentencia T-025 de 2004: Estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.
- Sentencia C-278 de 2007: los Principios contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos y definen sus derechos y garantías, sirviendo de orientación para autoridades y la sociedad en general. Son un parámetro para resolver casos específicos y hacen parte del bloque de constitucionalidad.

### 3. MARCO NORMATIVO

#### 3.1. Sobre la necesidad de regulación:

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1998, contemplan entre las causas para considerar a una persona “desplazada”, que se haya visto forzada a huir “de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” (art. 2°). Sin embargo, tal instrumento en primer lugar, tiene el carácter de *soft law*; es decir, de criterio orientador con cierto peso, pero en ningún caso vinculante. Además, estas disposiciones abarcan los “desastres puntuales” y no los procesos climáticos derivados del modelo de desarrollo, como las sequías o la elevación en el nivel del mar.

Con todo, a partir de este precedente, han empezado a surgir algunos instrumentos: En el marco de la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) también conocida como Proceso Puebla, se publicó en 2016, la Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros sobre la protección a personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres por causas naturales. A su turno, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), también ha provisto lineamientos importantes e incluso, ha creado la Red de Trabajo Migración, Medio Ambiente, Desastres y Cambio Climático. Tanto la CRM como la CSM, han incorporado el cambio climático como tópico relevante. Sin embargo, sus instrumentos tampoco son vinculantes para los estados. En 2018,

se adoptó otro instrumento interesante, pero carente de vinculatoriedad: la Declaración de Principios de Sídney sobre la protección de las Personas Desplazadas en el Contexto del Aumento del Nivel del Mar, adoptada por el Comité sobre Derecho Internacional y la elevación del nivel del mar (ILA).

Ante las dificultades identificadas para lograr una convención internacional en la materia, ha venido abriéndose paso la llamada Iniciativa Nansen, lanzada en octubre de 2012 por los Gobiernos de Noruega y Suiza. Se trata de un proceso consultivo *bottom-up*, que tiene como objetivo generar consenso a través de diálogos regionales con los gobiernos y la sociedad civil, sobre el desarrollo de una Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de las fronteras en el Contexto de los Desastres y el Cambio Climático<sup>[6][1]</sup>.

Ahora bien, el primer instrumento internacional vinculante, (aunque de alcance regional) que incorpora de alguna forma las causas climáticas en relación con la movilidad humana, es la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África, conocida como “Convención de Kampala”, que entró en vigor en el año 2012 y a 2020 había sido ratificada por 31 estados de los 54 que componen la Unión Africana.

Empero, actualmente sigue sin existir una definición internacionalmente aceptada para el desplazamiento inducido por causas climáticas. De igual manera, los marcos jurídicos internos e internacionales de derechos humanos, así como los referentes al cambio climático presentan importantes limitaciones para dar cabida y aproximación eficaz a las situaciones concretas de las personas en riesgo ante la crisis climática<sup>[7]</sup>.

Frente a lo anterior, a nivel internacional han empezado a observarse algunos pasos en términos regulatorios:

- En 2010, la movilidad humana entró oficialmente a formar parte de los textos en el Marco de Adaptación de los Acuerdos de Cancún<sup>[8]</sup>.
- En las Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes para la aprobación del Acuerdo de París en 2015 (Pérdidas y Daños) se insta a la creación de un grupo de trabajo para abordar las migraciones climáticas: la Task Force on Displacement, que ha desarrollado recomendaciones para prevenir, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los impactos adversos del cambio climático.

En la Conferencia de las Partes que tuvo lugar en Polonia (COP24), la Task Force on Displacement presentó las “*Recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change*” (PDD, 2018). Estas Recomendaciones, instan a los Estados a desarrollar estrategias y leyes nacionales para fortalecer la

preparación, la planificación y las medidas de contingencia a fin de encontrar soluciones seguras para las migraciones climáticas. Asimismo, invitan a los estados a mejorar las normas para la recopilación y el análisis de los datos sobre la movilidad humana interna y transfronteriza relacionada con el cambio climático<sup>[9]</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia internacional encabezada por el Comité de Derechos Humanos si bien no ha proferido formalmente órdenes a ningún estado para adoptar mecanismos de protección en favor de personas desplazadas por causas climáticas, ha reconocido que los impactos climáticos suponen una verdadera amenaza para el derecho a la vida. Una de las decisiones históricas se presentó en el caso *Yoane Teitiota vs. Nueva Zelanda*, cuyo dictamen fue publicado en septiembre de 2020. Allí se puede leer:

*“Tanto los sucesos repentinos, entre ellos las tormentas intensas y las inundaciones, como los procesos de evolución lenta, entre ellos la elevación del nivel del mar, la salinización y la degradación de las tierras, pueden impulsar el movimiento transfronterizo de personas que buscan protegerse del daño causado por el cambio climático.*

*El Comité considera que, si no se toman enérgicas medidas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6° o 7° del Pacto, haciendo que entren en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen. Asimismo, dado que el riesgo de que todo un país quede sumergido bajo el agua es tan extremo, las condiciones de vida en tal país pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice”*<sup>[10]</sup>.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha mencionado el derecho a no ser desplazado forzosamente por razones ambientales, especialmente vinculadas con el cambio climático y reconoce la operatividad de los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, antes citados. Así mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), reconoce los vectores ambientales de la movilidad humana en la región<sup>[11]</sup>.

Por otra parte, el 2 de octubre de 2021, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en línea con la Observación General no 36/19 del Comité de Derechos Humanos, reconoció mediante Resolución 48/13 que:

*“los efectos del cambio climático (...) interfieren en el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, que los daños ambientales tienen repercusiones negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos” y que “la degradación del medio ambiente, el cambio climático y el desarrollo insostenible son algunas de las amenazas más acuciantes y graves a la capacidad de las*

*generaciones presentes y futuras de disfrutar de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida”.*

A su vez, el Consejo creó una relatoría dedicada, específicamente, al impacto del cambio climático en los derechos humanos<sup>[12]</sup>.

A partir de estos llamados a adoptar políticas nacionales concretas en la materia, algunos países han empezado a incorporar referencias explícitas a la movilidad humana originada en causas climáticas. En tal sentido, además de la creación de estatus de protección para migrantes climáticos en diversas jurisdicciones, es importante destacar el artículo 16 de la Ley de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático proferida en el estado mexicano de Coahuila de Zaragoza<sup>[13]</sup>, la cual establece que las entidades estatales y municipales deben utilizar la información proporcionada en el ‘Atlas de Riesgo’ nacional al elaborar planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento, con el fin de prevenir y atender los desplazamientos internos inducidos por el cambio climático.

A nivel federal, la Ley General de Cambio Climático, revisada en 2018 para armonizarse con el Acuerdo de París, establece un interesante Capítulo II: “Adaptación” en el Título Cuarto “Política Nacional de Cambio Climático”. El artículo 28 dispone la elaboración de una Política Nacional de Adaptación en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático, la cual debe incluir, entre otros ámbitos, el “ordenamiento ecológico del territorio, desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático, asentamientos humanos y desarrollo urbano”<sup>[14]</sup>. A su turno, el artículo 30 de la misma Ley, contempla que las dependencias y entidades de la administración pública deben implementar acciones para la adaptación utilizando “la información contenida en los atlas de riesgo para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial de las entidades federativas y municipios; y para prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático”<sup>[15]</sup>.

Pero son Kiribati, Fiji y Vanuatu los países que lideran la adopción de políticas públicas específicas, siendo estados insulares de escasa elevación, donde la reubicación interna ha llegado a ser imposible. El primero de ellos en 2014, adoptó “Migración con Dignidad”, un programa de migración laboral transfronteriza, que contempla oportunidades de formación, categorías de migración según la prioridad y programas de orientación cultural entre otros componentes, como parte de una estrategia de reubicación de toda la Nación a largo plazo<sup>[16]</sup>.

Fiji, por su parte, se convirtió en uno de los primeros países en desarrollar pautas para la reubicación planificada ante la crisis climática. Las “Planned Relocation Guidelines”. *A framework to undertake climate change related relocation*” (Guías de reubicación planificada), que se comenzaron a



esbozar en 2012 y fueron adoptadas en 2018 por el Ministerio de Economía con el apoyo de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, para orientar soluciones de reubicación planificada, como parte de las estrategias de adaptación comunitaria en relación con desastres repentinos y eventos de evolución lenta. De hecho, ese mismo año, tuvo lugar el reasentamiento de la primera comunidad del país en ser reubicada desde la costa hacia el interior de la isla (aproximadamente 2 km) para escapar de las consecuencias de la elevación del nivel del mar y de otros impactos climáticos: La comunidad de Vunidogoloa en la isla de Vanua Levu. Importa resaltar también, la estrecha relación que los habitantes de estas islas tienen con la tierra, como un elemento relevante que allí ha sido tenido en cuenta, puesto que llegan a considerarla como una extensión de sus propios cuerpos, por lo que las reubicaciones deben realizarse cuidando no solo los bienes materiales, sino también la salud espiritual y cultural de las personas.

Asimismo, establecen un vínculo entre la necesidad de reubicación y las presiones de desarrollo preexistentes como hacinamiento, desempleo, infraestructura, contaminación y fragilidad ambiental. En 2019, Fiji adoptó, también con el apoyo de la GIZ, las *“Displacement Guidelines in the context of climate change and disasters”* (Guías de desplazamiento), que con una aproximación holística basada en la creación de capacidades y en una premisa según la cual, los desastres climáticos pueden ser evitados, contiene lineamientos para abordar y reducir las vulnerabilidades asociadas con el desplazamiento, así como soluciones sostenibles para prevenir y minimizar los factores de desplazamiento en las comunidades afectadas<sup>[17]</sup>.

En sintonía con Fiji, Vanuatu, en 2018 adoptó una política nacional específica de migraciones climáticas, la *“National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement”* que se enfoca en integrar las voces de las personas afectadas en la gestión de la reubicación planificada, especialmente en el marco del desplazamiento interno<sup>[18]</sup>.

Como parte de sus NDC, México incluye en su actualización de 2020, la necesidad de *“identificar y atender el desplazamiento forzado de personas por los impactos negativos del cambio climático”*. Somalia, Dentro de sus actividades de adaptación contempla, entre otras, el establecimiento de una respuesta ante desastres para el país, incluidas las instalaciones y los asentamientos para las personas desplazadas internas y el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los grupos más vulnerables, incluidas las mujeres, los niños, las personas mayores y las comunidades de personas desplazadas internas a través de redes de seguridad social.

Colombia por su parte, ha integrado en sus planes nacionales de adaptación, en sus NDC y en sus Comunicaciones Nacionales más recientes a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), consideraciones

relacionadas con migraciones climáticas. Sin embargo, la inmensa mayoría de las referencias nacionales e internacionales incluido el caso colombiano, se centran en los eventos repentinos, dejando de lado los procesos climáticos adversos y riesgosos, además de carecer casi siempre de fuerza vinculante, razones que replican en el fondo el precario estado, observado desde los principios rectores de 1998 que se esbozaron al inicio de este acápite, y que subyacen a los mínimos niveles de operativización registrados en todas las latitudes<sup>[19]</sup>.

### 3.2. Marco Legal de la Iniciativa.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 8° comprende al ambiente como patrimonio común, expresando: *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*. En concordancia con este mandato, el artículo 95 consagra el deber de todo ciudadano que se refiere a proteger los recursos naturales: *“[...] Son deberes de la persona y del ciudadano: [...] 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano [...]”*.

- La carta constitucional significó un gran avance para el país, en cuanto incluyó diversos artículos que resaltan la importancia del ambiente para el desarrollo de los individuos. El artículo 79 constitucional expresa: *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”*.
- La Constitución Política de 1991 ha sido denominada como *“La Constitución Ecológica de Colombia”*, señalando Amaya Navas que: *“[...] es indudable que desde el punto de vista ambiental en el planeta las cosas han cambiado. Posiblemente, y sin darnos cuenta, estamos siendo testigos de una ecologización de la agenda pública y de la agenda privada [...]”* (2016, p. 18), lo que demuestra la importancia de la incorporación constitucional ambiental, no solamente como una cláusula jurídica, si no como un componente del modelo de Estado.

#### 3.2.1. Regulación Normativa Internacional.

- **Resolución 3 de 2021** *“Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos”* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA).

Este es el primer documento que emite el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre las consecuencias y efectos que tiene en las comunidades y en el disfrute integral de sus Derechos Humanos el cambio climático. De esta forma, se expresa que el cambio climático causa amenazas a los derechos al agua, la alimentación, salud, vivienda y al ambiente sano.

La Resolución es un gran avance para comprender la afectación que ocasiona la emergencia climática actual a las comunidades, estableciendo que *“el cambio climático es una emergencia de derechos humanos, en tanto constituye una de las mayores amenazas para el pleno disfrute de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras, para la salud de los ecosistemas y de todas las especies que habitan el hemisferio”*<sup>[20]</sup>.

### 3.2.1. Regulación Normativa Nacional.

- **Decreto 1547 de 1984**, *“por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento”*. El cual fue derogado en el 2012 por la ley que creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.
- **Ley 1523 de 2012**, *“por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*.

El modelo de Gestión del Riesgo de Desastres dispuesto en esta norma, no tuvo en cuenta las afectaciones que el cambio climático pudiera causar en el territorio; por lo que no se definieron, ni se dispuso acciones para enfrentar el desplazamiento forzado por causas climáticas.

- **Ley 1931 de 2018**, *“por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”*. Es de resaltar que en esta se establece la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático, siendo este una herramienta que suministra información frente a las decisiones que se deben adoptar.

### 3.3. Implicaciones de la falta de regulación internacional y nacional.

Frente a la regulación normativa, es necesario reiterar que no existe un instrumento internacional de DD. HH. que proteja expresamente a las personas afectadas por desplazamiento forzado por causas climáticas. Así mismo, en Colombia no existe una normatividad que regule la figura de desplazamiento por causas climáticas, ni mucho menos que la reconozca.

La definición que existe en el ordenamiento jurídico es la de damnificados, pero esta es una figura reduccionista toda vez que atiende a situaciones de emergencia desde el punto de vista material y objetivo, pero no comprenden el alcance de los efectos de la emergencia climática, cuyas consecuencias no solo son climáticas, sino que se extienden a la afectación de los derechos humanos y a la desterritorialización de las personas o comunidades asentadas en determinado espacio vital.

## 4. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo a todo lo anterior, este proyecto de ley tiene como objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado por causas climáticas y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas

y comunidades que padecen de esta problemática. En el marco de este reconocimiento, se entenderán desplazados forzados por causas climáticas el proceso en el cual una persona, familias o grupos sociales se ven obligados a migrar de su territorio, abandonando su lugar de residencia, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia, debido a los efectos del cambio climático en sus territorios, que incrementan sus condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

Bajo esta definición, el presente proyecto formula dos instrumentos que serán importantes para la identificación de desplazados forzados por causas climáticas, así como para gestionar su atención y reparación cuando sea requerido. El primer instrumento es el Registro Único de Desplazamiento Climático, el cual deberá ser administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), de acuerdo con la experiencia que tiene en materias estrechamente relacionadas con procesos de afectación a los derechos de las personas por causa de desastres naturales. Este instrumento deberá incluir a todas aquellas personas identificadas como desplazadas forzosamente por causas climáticas, así como toda la información necesaria para su caracterización y para el conocimiento de los fenómenos causalmente relacionados con el desplazamiento, identificación que aportará en términos de prevención de desastres y adaptación al cambio climático. Además de la puesta en marcha del mencionado registro, este proyecto define que, dentro de los ocho meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la UNGRD deberá definir las metodologías para la identificación y caracterización de desplazados climáticos, el procedimiento y actualización del registro e inclusión de la población afectada.

El segundo instrumento propuesto por la presente ley es la formulación de una Política Pública de Atención a los desplazados forzosamente por causas climáticas. Esta política deberá ser formulada a través de una mesa interinstitucional, encabezada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo de las entidades que ésta determine. Lo anterior, con el fin de reconocer que el cambio climático y sus potenciales impactos deben ser abordados de forma transversal e intersectorial. Para tal fin, el proyecto define que esta política deberá ser formulada en un proceso participativo que deberá iniciar dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley.

En conclusión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres serán los encargados de desarrollar, elaborar, actualizar, implementar y dar seguimiento a la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven. Así mismo, se especifica que la política pública deberá contener estrategias y programas para la prevención de los desastres climáticos en zonas identificadas como de alto riesgo.

De esta forma, abrir la discusión y el camino a la regularización de la condición y reconocimiento de los desplazados internos por causas climáticas, es entender la problemática desde un enfoque de derechos humanos y no desde una asistencia humanitaria que ha futuro podría generar problemas sociales, jurídicos y económicos<sup>4</sup>.

## 5. REFERENCIAS

- [1] Noticias ONU - Mirada global Historias humanas. (1º noviembre 2022). “*Los líderes mundiales reunidos en la COP 27 no deben olvidar a las personas desplazadas*”. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story2022/11/1516682>
- [2] Naciones Unidas. “*Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*” Recuperado de: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- [3] Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2018). “*Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia*”. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b3d41d24.pdf>
- [4] Periódico France24. “*Cambio climático y desplazamiento, los efectos del clima en la movilidad humana*”, Recuperado de: <https://www.france24.com/es/programas/migrantes/20211104-cambio-climatico-desplazamiento-migrantes-pobreza>
- [5] Groundswell, Parte 2: Acting on Internal Climate Migration (Actuar frente a la migración interna provocada por impactos climáticos), (2021), Washington, DC, Banco Mundial, septiembre de 2021.
- [6] Disaster Displacement (2015). More than 100 governments affirm broad support to better protect people displaced across borders by disasters and the effects of climate change. Available at: <https://disasterdisplacement.org/global-consultation>
- [7] Felipe, B (2021). Migraciones climáticas: Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES). Recuperado de: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf>
- [8] ACNUR (2020). El reconocimiento y la protección internacional de los desplazados climáticos. *El reconocimiento y la protección internacional de los desplazados climáticos*. Capítulo IV.
- [9] Platform on Disaster Displacement (PDD - The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage ASSociated with Climate Change Impacts (2018). Recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change. Available at: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM%20TFD%20II.3%20Output.pdf>
- [10] *Ioane Teitiota v. Nueva Zelanda: Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5º, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, ONU: Comité de Derechos Humanos (CCPR), 23 septiembre 2020, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/61f81f274.html [Accesado el 4 octubre 2022]*
- [11] *Ioane Teitiota v. Nueva Zelanda: Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5º, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016. CCPR/C/127/D/2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, ONU: Comité de Derechos Humanos (CCPR), 23 septiembre 2020, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/61f81f274.html [Accesado el 4 octubre 2022]*
- [12] IUN News (2021). Access to a healthy environment, declared a human right by the UN rights council. Available at: <https://news.un.org/en/story/2021/10/1102582>
- [13] Ley para la Adaptación y Mitigación a los efectos del Cambio Climático en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Periódico Oficial del Estado de Coahuila, 25 de enero de 2013 (última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, 14 de agosto de 2020).
- [14] México, Ley General de Cambio Climático. *Diario Oficial* de la República, 6 de junio de 2012. Última reforma publicada en el *Diario Oficial* el 6 de noviembre de 2020.
- [15] *Ibidem*.
- [16] Duong, S (2015). Rising Islands. Enhancing Adaptive Capacities in Kiribati Through Migration with Dignity (TFM). Universidad de Estocolmo, Suecia. Disponible en: [www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A826447&dswid=5876](http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A826447&dswid=5876)
- [17] Fiji's Government (2019). Official launch of Fiji's Climate Relocation and Displaced Peoples Trust Fund for Communities and Infrastructure. Available at: <https://reliefweb.int/report/fiji/official-launch-fiji-s-climate-relocation-and-displaced-peoples-trust-fund-communities>

<sup>4</sup> Recomendaciones dadas por el Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.



[18]Vanuatu’s Government (2018). National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement. Available at: [www.refworld.org/docid/5b44ce864.html](http://www.refworld.org/docid/5b44ce864.html)

[19]Felipe, B (2021). Migraciones climáticas: Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES). Disponible en: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf>

[20]CIDH & REDESCA (2021). “Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos”. Recuperado de: [https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion\\_3-21\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf)

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

A continuación, se presenta el conjunto de modificaciones que, a juicio del ponente, constituyen aspectos sobre los que deben hacerse ajustes de cara al primer debate de esta cámara, en aras de construir una propuesta coherente y más robusta.

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<p>“Por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>“Por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado <b>interno por causas climáticas por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental</b>, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Atendiendo a las sugerencias dadas por el Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia del Rosario, se recomienda limitar el desplazamiento a nuestras fronteras, por lo que se adiciona la palabra “interno”. De esta manera, se evita la confusión de que el cambio climático por sí solo causa el desplazamiento. Puede ser también: “asociado a eventos climáticos” o “por eventos asociados al cambio climático” o “por causas asociadas al cambio climático” o “ligado al cambio climático”. De igual forma, se adicionan la “degradación ambiental” atendiendo a lo dispuesto en la Iniciativa Nansen la cual señala la existencia de desplazamiento por desastres naturales y cambio climático. Expresa la iniciativa los principios y elementos para responder a las “necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas en contextos de desastres”.</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado por causas climáticas y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar a las personas y comunidades que padecen esta problemática.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado <b>interno</b> por causas asociadas <b>al cambio climático y a la degradación ambiental</b> y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen de esta problemática.</p>	<p>De esta manera, se evita la confusión de que el cambio climático por sí solo causa el desplazamiento.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Definición.</i> Entiéndase por desplazamiento forzado por causas climáticas el proceso en el cual una persona, familias o grupos sociales se ven obligados a migrar de su territorio, abandonando su lugar de residencia, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia, debido a los efectos del cambio climático que se presentan en sus territorios y que incrementan sus condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Definición.</i> Entiéndase por desplazamiento forzado <b>interno</b> por causas climáticas el proceso <b>transitorio y/o permanente en el cual u asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, la movilidad humana de carácter forzado de</b> una persona, familias o grupos sociales <b>quienes</b> se ven obligados a <b>desplazarse se ven obligadas a migrar</b> de su territorio, abandonando su lugar de residencia <b>habitual</b>, núcleo familiar y social, su actividad económica <b>habitual</b> y/o modos de subsistencia <b>como resultado o para evitar los efectos de catástrofes naturales o del cambio climático.</b> debido a los efectos en sus territorios, que incrementan las sus condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.</p>	<p>De esta manera, se evita la confusión de que el cambio climático por sí solo causa el desplazamiento. De igual forma, tendiendo a las sugerencias dadas por el Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario quienes resaltan la importancia de incluir elementos importantes que se desarrollan por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<p>Artículo 3°. <i>Registro Único de Desplazamiento Climático.</i> Créase el Registro Único de Desplazamiento Climático en el cual estarán consignadas tanto las personas en situación de desplazamiento forzado por causas climáticas, como los eventos que causan este proceso. Este será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD).</p> <p>En el Registro Único de Desplazamiento Climático serán incluidas todas aquellas personas, familias o grupos sociales que en el marco de la presente ley sean identificadas en situación transitoria o permanente de desplazamiento forzado por causas climáticas, especificando los eventos que causan este proceso, así como toda la información necesaria para caracterizarlas.</p> <p>Las entidades territoriales concurrirán de manera corresponsable, en la consolidación y actualización permanente del presente registro, de acuerdo con los términos que para tal efecto establezca el gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. Dentro de los ocho (8) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la UNGRD definirá las metodologías para la identificación y caracterización de las personas, familias o grupos sociales en situación de desplazamiento forzado por causas climáticas, así como el procedimiento para inclusión, registro y actualización de la información y pondrá en funcionamiento el registro definido en el presente artículo.</p> <p>Una vez las personas, familias o grupos sociales sean incluidos en el Registro, estos podrán acceder a las medidas de cuidado y protección establecidas en la Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas a que se refiere la presente ley y en los demás programas que establezca el Gobierno nacional en el marco del reconocimiento realizado.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Registro Único de Desplazamiento Climático.</i> Créase el Registro Único de Desplazamiento Climático en el cual estarán consignadas tanto las personas en situación de desplazamiento forzado <b>interno</b> por causas climáticas, <b>degradación ambiental y aquellas evacuadas preventivamente al interior del territorio nacional, así</b> como los eventos que causan estos este procesos. <b>Dicho registro deberá integrar información sobre las características del desplazamiento en términos de temporalidad, distancia y retorno.</b></p> <p>Este será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD).</p> <p>En el Registro Único de Desplazamiento Climático serán incluidas todas aquellas personas, familias o grupos sociales que en el marco de la presente ley sean identificadas en situación transitoria y/o permanente de desplazamiento forzado <b>interno</b> por causas climáticas, identificando los eventos que causan este proceso, así como toda la información necesaria para caracterizarlas.</p> <p>Las entidades territoriales concurrirán de manera corresponsable, en la consolidación y actualización permanente del presente registro, de acuerdo con los términos que para tal efecto establezca el gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. Dentro de los ocho (8) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la UNGRD definirá las metodologías para la identificación y caracterización de las personas, familias o grupos sociales en situación de desplazamiento forzado por causas climáticas, el procedimiento y actualización del registro e inclusión de esta población y pondrá en funcionamiento el registro definido en el presente artículo.</p> <p>Una vez las personas, familias o grupos sociales sean incluidas en el Registro, estas podrán acceder a las medidas de cuidado y protección establecidas en la Política Pública para el desplazamiento forzado <b>interno</b> por causas climáticas previstas en la presente ley y en los demás programas que establezca el Gobierno nacional en el marco del reconocimiento realizado.</p>	<p>Es necesario especificar las características del desplazamiento en el Registro Único de Desplazamiento Climático (temporalidad, distancia y retorno)</p> <p>Atendiendo a las sugerencias dadas por el Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario quienes resaltan la importancia de incluir elementos importantes que se desarrollan por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. Se adicionan en el registro para mayor claridad que en este también se encontrarán registradas las personas que han sido: “evacuadas preventivamente”.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas.</i> El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de las entidades nacionales y territoriales que sean requeridas, dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa interinstitucional, la cual se encargará de formular la Política Pública para el despla-</p>	<p>Artículo 4°. <i>Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas.</i> El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de las entidades nacionales y territoriales que sean requeridas, dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa interinstitucional, la cual se encargará de formular la Política Pública para el despla-</p>	<p>Es necesario hacer el ajuste para lograr mayor énfasis en el enfoque territorial y los territorios seguros</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<p>miento forzado por causas climáticas. La Política Pública deberá incorporar las estrategias y programas para la adaptación de las poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático, así como las acciones específicas necesarias para que esta población reconstruya su territorio y núcleo familiar, social, económico y cultural.</p> <p>La formulación e implementación de esta Política Pública deberá contar con la articulación y concurrencia del Sistema Nacional Ambiental, El Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La formulación y evaluación de la política deberá contar con la participación de la Academia, organizaciones sociales y humanitarias con experiencia en estos fenómenos. Su implementación deberá considerar las acciones y responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales, conforme a las correspondientes atribuciones y deberes constitucionales y legales.</p> <p>Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales serán los encargados de coordinar la implementación y seguimiento de la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven.</p> <p>Parágrafo 2°. La Política Pública incorporará normas y disposiciones que establezcan el desarrollo de programas, planes, proyectos y campañas, mediante los cuales se darán a conocer las circunstancias que rodean el desplazamiento forzado por causas climáticas.</p>	<p>to forzado <b>interno</b> por causas climáticas <b>y la degradación ambiental</b>.</p> <p>La Política Pública deberá incorporar las estrategias y programas para la adaptación de las poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático, <b>desde un enfoque territorial en el que se priorice el desarrollo de territorios seguros. Así como, el fortalecimiento de la hoja de ruta para la atención y apoyo institucional a las comunidades receptoras</b>, las acciones específicas necesarias para que esta población reconstruya su territorio y núcleo familiar, social, económico y cultural.</p> <p>La formulación e implementación de esta Política Pública deberá contar con la articulación y concurrencia del Sistema Nacional Ambiental, El Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La formulación y evaluación de la política deberá contar con la participación de la Academia, organizaciones sociales y humanitarias con experiencia en estos fenómenos, <b>así como las comunidades impactadas por este fenómeno</b>. Su implementación deberá considerar las acciones y responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales, conforme a las correspondientes atribuciones y deberes constitucionales y legales.</p> <p>Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales serán los encargados de coordinar la implementación y seguimiento de la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven.</p> <p>Parágrafo 2°. La Política Pública incorporará normas y disposiciones que establezcan el desarrollo de programas, planes, proyectos y campañas, mediante los cuales se darán a conocer las circunstancias que rodean el desplazamiento forzado por causas climáticas</p>	
<p>Artículo 5°. <i>Vigencias y Derogatorias</i>. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Vigencias Derogatorias</i>. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.</p>	<p>Se hace modifica redacción conforme la técnica legislativa.</p>

**7. CAUSALES DE IMPEDIMENTOS**

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés para los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.



En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad y la ponderación que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), Sentencia del 30 de junio de 2017).

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó:

*“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”.*

Así las cosas, en virtud de lo estipulado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó en lo pertinente la Ley 5ª de 1992, se deja establecido que el presente proyecto de ley reúne las condiciones previstas en los literales a) y b) del artículo 1° ibídem, por lo cual no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos para los congresistas ni para sus parientes en los grados comprendidos por la normatividad vigente.

En otras palabras, es un proyecto de Ley que persigue la concreción de un interés general y abstracto; es decir, que prima facie coincide y se fusiona con los intereses del electorado. Lo anterior opera como regla general, por tanto lo antedicho no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su respectiva situación particular.

## 8. IMPACTO FISCAL


El presente proyecto de ley no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales. Por

lo anterior, la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 9. PROPOSICIÓN

Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 299 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.**

Del honorable representante,



Juan Sebastián Gómez Gonzales  
Ponente  
Representante a la Cámara por Caldas  
Nuevo Liberalismo

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y la degradación ambiental y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen de esta problemática.

Artículo 2°. *Definición.* Entiéndase por desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, la movilidad humana de carácter forzado de una persona, familias o grupos sociales quienes se ven obligados a desplazarse de su territorio, abandonando su lugar de residencia habitual, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia

como resultado o para evitar los efectos de catástrofes naturales o del cambio climático.

Artículo 3°. *Registro Único de Desplazamiento Climático.* Créase el Registro Único de Desplazamiento Climático en el cual estarán consignadas las personas en situación de desplazamiento forzado interno por causas climáticas, degradación ambiental y aquellas evacuadas preventivamente al interior del territorio nacional, así como los eventos que causan estos procesos. Dicho registro deberá integrar información sobre las características del desplazamiento en términos de temporalidad, distancia y retorno. Este será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD).

En el Registro Único de Desplazamiento Climático serán incluidas todas aquellas personas, familias o grupos sociales que en el marco de la presente ley sean identificadas en situación transitoria y/o permanente de desplazamiento forzado interno por causas climáticas, identificando los eventos que causan este proceso, así como toda la información necesaria para caracterizarlas.

Las entidades territoriales concurrirán de manera corresponsable, en la consolidación y actualización permanente del presente registro, de acuerdo con los términos que para tal efecto establezca el gobierno nacional.

Parágrafo 1°. Dentro de los ocho (8) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la UNGRD definirá las metodologías para la identificación y caracterización de las personas, familias o grupos sociales en situación de desplazamiento forzado por causas climáticas, el procedimiento y actualización del registro e inclusión de esta población y pondrá en funcionamiento el registro definido en el presente artículo.

Una vez las personas, familias o grupos sociales sean incluidas en el Registro, estas podrán acceder a las medidas de cuidado y protección establecidas en la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas climáticas previstas en la presente ley y en los demás programas que establezca el Gobierno nacional en el marco del reconocimiento realizado.

Artículo 4°. *Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas.* El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de las entidades nacionales y territoriales que sean requeridas, dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa interinstitucional, la cual

se encargará de formular la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas climáticas y la degradación ambiental.

La Política Pública deberá incorporar las estrategias y programas para la adaptación de las poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático, desde un enfoque territorial en el que se priorice el desarrollo de territorios seguros. Así como, el fortalecimiento de la hoja de ruta para la atención y apoyo institucional a las comunidades receptoras, las acciones específicas necesarias para que esta población reconstruya su territorio y núcleo familiar, social, económico y cultural.

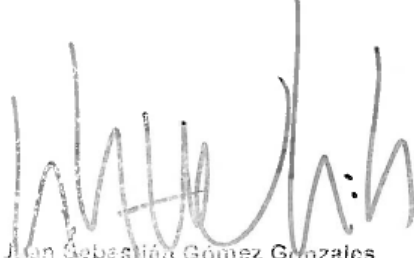
La formulación e implementación de esta Política Pública deberá contar con la articulación y concurrencia del Sistema Nacional Ambiental, El Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La formulación y evaluación de la política deberá contar con la participación de la Academia, organizaciones sociales y humanitarias con experiencia en estos fenómenos, así como las comunidades impactadas por este fenómeno. Su implementación deberá considerar las acciones y responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales, conforme a las correspondientes atribuciones y deberes constitucionales y legales.

Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales serán los encargados de coordinar la implementación y seguimiento de la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven.

Parágrafo 2°. La Política Pública incorporará normas y disposiciones que establezcan el desarrollo de programas, planes, proyectos y campañas, mediante los cuales se darán a conocer las circunstancias que rodean el desplazamiento forzado por causas climáticas.

Artículo 5°. *Vigencias y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

Del honorable representante,



Juan Sebastián Gómez González  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Partido Nuevo Liberalismo

## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.*

3. Despacho del Viceministro Técnico

Radicado: 2-2023-015254

Bogotá, D. C., 29 de marzo de 2023 19:50

Honorable Congresista

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 # 8-68

Ciudad.

Radicado entrada

N° Expediente 12434/2023/OFI

**Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal elevada por los Honorables Representantes, áscar Darío Pérez Pineda y Jorge Hernán Bastidas Rosero, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto “establecer el Programa Social de Transferencias Monetarias No Condicionadas (TMNC), denominado Ingreso Solidario, como política de Estado, como mecanismo de lucha contra la pobreza que cumple los principios de focalización, cobertura, asistencia y permanencia en los hogares colombianos en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados por el Gobierno nacional, entendiendo su naturaleza de renta básica y el propósito social de desarrollo humano para el cual ha sido creado”<sup>2</sup>.

Se estima que la implementación del proyecto de ley tenga un costo fiscal anual de al menos **\$7,2 billones** de pesos (precios constantes de 2022). De acuerdo con la estimación mencionada,

la iniciativa acarrearía costos fiscales recurrentes no contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores involucrados en su ejecución, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, el proyecto de ley no define fuentes de financiación que permitan fondar los recursos adicionales requeridos, requisito dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup> que establece todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Es importante resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo radicado por el Gobierno nacional el día 6 de febrero del presente año ante el Congreso de la República<sup>4</sup> propone, entre otras cosas, i) la creación de un sistema de transferencias, ii) el programa de renta ciudadana, iii) la transferencia en especie “hambre cero” y iv) el Registro Universal de Ingresos, el cual tiene el propósito de “determinar la focalización de los subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social”.

Sobre el programa de renta ciudadana en el marco del fortalecimiento al del sistema de protección social universal y adaptativo, en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencial mundial de la vida”<sup>5</sup> se menciona:

*Para avanzar hacia una protección universal de la población es necesario priorizar la atención de los más pobres y vulnerables de manera gradual y focalizada, bajo principios de integralidad, efectividad y eficiencia. Se establecerá un solo programa (Renta Ciudadana) que armonice las transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas. El diseño del programa tendrá como ejes el hogar, el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes, y un enfoque de género y diferencial.*

*El monto de la transferencia tendrá un componente condicionado (para los hogares que cuenten con niños, niñas y adolescentes dependerá de la asistencia escolar y del acceso periódico a los centros de salud), y de otro no condicionado. Dicho monto dependerá del número de integrantes del hogar y de la clasificación socioeconómica del hogar de acuerdo con el Sisbén o del instrumento de focalización que haga sus veces. El programa de Renta Ciudadana se complementará con un componente transversal de bienestar comunitario*

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Artículo 1° del Proyecto de ley.

<sup>3</sup> por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> El pasado 6 de febrero de 2023. Para más información ver: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/plan-nacional-desarrollo-2023-2026.aspx>

<sup>5</sup> Ver en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-06-Bases-PND-2023.pdf>



que busca mejorar las capacidades individuales y colectivas de los hogares beneficiarios.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

**GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ**  
Viceministro Técnico  
DGPPN/OAJ/DGPM

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 281 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Radicado: 2-2023-013927

Bogotá, D. C., 22 de marzo de 2023 17:06

Honorable Congresista

AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 # 8-62

Ciudad.

Radicado entrada

Nº Expediente 11285/2023/OFI

**Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de ley número 281 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Respetado presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto dictar medidas para el sector de trabajo doméstico, relacionadas con la formalización e inspección laboral, buscando garantizar el acceso a la justicia y proteger los derechos de las personas que trabajan en este sector, en cumplimiento de la normatividad vigente y de la seguridad social integral, con enfoque de género y diferencial.

En tal sentido, el proyecto contempla que el Ministerio de Trabajo deberá definir los canales para que se haga un registro oficial donde se consigne

la información de todos los contratos de trabajo del servicio doméstico, lo cual deberá estar disponible en la página web de la entidad. Respecto de esta propuesta, la iniciativa no es clara si la pretendida plataforma podría ser asumida con las herramientas con que cuenta actualmente el citado Ministerio en aras de evitar costos adicionales, pues en caso contrario y tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación del Sistema podría implicar alrededor de **\$16.368 millones**<sup>1</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este.

Adicionalmente, dicho sistema podría tener un costo adicional de **\$6.023 millones** por concepto de funcionamiento, si se toman, a modo de referencia, los recursos destinados para la vigencia 2023, para el funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS), mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Por otra parte, el artículo 6º determina que el Ministerio del Trabajo deberá habilitar una línea de atención telefónica y otros medios de denuncia para los trabajadores domésticos, sobre lo cual cabe señalar que esa entidad ya cuenta con las líneas gratuitas nacionales \*120 y 018000112518, a través de las cuales cualquier trabajador, independientemente de su oficio, tiene acceso a asesores laborales en todo el país, de manera que lo aquí planteado resultaría innecesario.

Sin perjuicio de lo anterior, este Ministerio no tendría objeciones fiscales a la iniciativa, siempre y cuando su ejecución se haga con cargo a los recursos actuales y proyectados por el Ministerio del Trabajo para el mantenimiento y desarrollo de sus herramientas informáticas y de atención al cliente.

Por último, se recuerda la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

Por lo expuesto, este ministerio solicita se tengan en cuenta los anteriores comentarios y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
Viceministro General  
OAJ/DGPPN

<sup>1</sup> Proyecto del PGN denominado: “Desarrollo del Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial Nacional” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial - vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2023.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.,

Doctor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

Comisión Séptima Constitucional Cámara de Representantes

Carrera 7ª # 8 - 68

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 307 de 2022 Cámara, por medio [de la] cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.**

Cordial saludo:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1704 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:

## 1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto promover en las personas con discapacidad el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones que las demás, del derecho a la autonomía personal y su protección social, a través de la regulación de la asistencia personal, la renta básica y al reconocimiento de las labores de cuidado no remuneradas brindadas por un familiar<sup>1</sup>.

Bajo esta perspectiva, se estructuran los demás componentes que hacen parte del proyecto de ley, que en su conjunto se compone de veintinueve (29) preceptos.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Aspectos generales

Es importante indicar que el ordenamiento constitucional prevé una serie de medidas tendientes

a proteger especialmente a la población con discapacidad, tal y como se lee del artículo 47 en donde se exige al Estado adelantar “una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes se les prestará la atención especializada”.

Esta disposición, como la serie de normas también constitucionales en las cuales se hace énfasis en determinado sector de la población (arts. 42, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 53, 60, 64, *inter alia*), reflejan un propósito de adecuación de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales para evitar que proliferen exclusiones o discriminaciones que se producirían (y se han producido) si el Estado no interviene con el fin de equilibrar las circunstancias históricas que las originan. Esto es la explicación básica de la acción afirmativa detrás de la cual subyace la mencionada noción de búsqueda de un equilibrio que no existe en el punto de partida. En el ámbito del derecho, esto significa admitir que la sociedad como organización no se debate en la lucha del más fuerte, sino que la aspiración democrática trasciende ese planteamiento o por lo menos así lo persigue, en pos de la construcción de una garantía humanista y universal en el que encuentren cabida todos los seres humanos. Su ética responde a elementos como la inclusión y la solidaridad que constituyen directrices fundantes del Estado (art. 1º C. P.) y una actitud ciudadana (art. 95, num. 2 *ibid.*).

No puede olvidarse que quien tiene una disminución sensorial no solo limita el universo de la percepción, sino los elementos de socialización en una sociedad fundada en lo visual y en el sonido<sup>2</sup> Tampoco puede ignorarse que abre y potencializa la creación artística<sup>3</sup>, entre otras manifestaciones de la actividad humana<sup>4</sup> que son, sin duda, un ejemplo desbordante de la capacidad que el ser humano desarrolla frente a la adversidad. Se trata de un aspecto asociado a la dignidad de las personas (art. 1º C. P.).

Ahora bien, la adopción de normas como las que se analizan, atañe al nuevo criterio de igualdad que se construye, el cual resulta de relevancia para el derecho público y que desemboca en la Constitución de 1991. Así, en el artículo 13 de la Carta Política se advierten los siguientes rasgos:

- a) La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas “nacen” libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y

<sup>2</sup> El Sonido y la Furia, diría William Faulkner.

<sup>3</sup> Son conocidos los casos del gran Ludwig van Beethoven y del célebre pintor Francisco de Goya y Lucientes.

<sup>4</sup> En el campo de la ciencia, por ejemplo, se cuenta el caso de Thomas Alva Edison.

<sup>1</sup> Congreso de la República, *Gaceta del Congreso* número 1704 de 2022.

filosófica”. Se trata de una enunciación que tolera otras razones.

- b) Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos **discriminados o marginados**. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.
- c) El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas “que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de **debilidad manifiesta**”. Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.

Se puede apreciar un desarrollo de estos preceptos en los artículos 19 (igualdad religiosa), 42 (igualdad en las relaciones de pareja, de las diversas clases de familia en la sociedad y de los hijos), 43 (igualdad entre la mujer y el hombre), 53 (de oportunidades en el trabajo), 70 (de las expresiones culturales) o, 356 y 357 (para extenderse a temas económicos en donde existe un criterio redistributivo a nivel regional en el sistema general de participaciones). Obviamente, la conducta de la administración debe también ceñirse a los principios de la función pública (art. 209) y las relaciones exteriores deben estar enmarcadas en ese marco como un reconocimiento de soberanía nacional (227). Tales provisiones vienen acompañadas con el esquema de diferenciación en el trato en virtud de una condición especial, tal y como acontece con los pueblos indígenas (art. 7°), la mujer cabeza de familia (art. 43), los niños (art. 44), las personas de la tercera edad o adultos mayores (art. 46), las personas en situación de discapacidad (art. 47), *inter alia*.

Por ello, debe reiterarse que el trato igual no significa igualitarismo<sup>5</sup> Si existe una razón que avale un determinado comportamiento del legislador, ésta debe ser respetada en función de la lógica que de ella misma se desprende y la axiología que de tal reconocimiento se deriva.

Desde luego, la acción afirmativa debe analizarse en función de la proporcionalidad. En principio y como se ha indicado ut supra, el artículo 13 constitucional admite diferenciaciones siempre que estas resulten razonables y proporcionales, máxime si las mismas tienen una fuente constitucional propia, tal y como acontece en el caso de las personas con discapacidad.

## 2.2. Elementos normativos

En materia regulatoria, resulta conducente hacer alusión, entre otras, a las siguientes normas tendientes a mejorar la condición de las personas con discapacidad:

- i. Ley 12 de 1987: “*Por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones*”.
- ii. Ley 82 de 1988: “*Por medio de la cual se aprueba el Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 69ª reunión, Ginebra, 1983*”.
- iii. Ley 105 de 1993: “*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*”.
- iv. Ley 115 de 1994: “*Por la cual se expide la Ley General de Educación*”.
- v. Ley 324 de 1996: “*Por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda*”.

Debe resaltarse el artículo 6° de esta última, que dispone:

[...] El Estado garantizará que en forma progresiva en instituciones educativas y formales y no formales, se creen diferentes instancias de estudio, acción y seguimiento que ofrezcan apoyo técnico-pedagógico, para esta población, con el fin de asegurar la atención especializada para la integración de estos alumnos en igualdad de condiciones [...]

- vi. Ley 361 de 1997: “*Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones*”. Sobre esta norma es pertinente indicar que su propósito tiene que ver con la inclusión, tratamiento equitativo, prevención de la discriminación y apoyo a las personas con discapacidad, involucrando a todas las Ramas del Poder Público, haciendo énfasis en los cuidados médicos y psicológicos, habilitación y rehabilitación, educación, integración laboral y la garantía de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales.
- vii. Ley 397 de 1997, artículo 1° numeral 13, sobre la protección especial y participación de la población con discapacidad en la formulación de la política cultural.
- viii. Ley 762 de 2002: “*Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)*”. Las disposiciones de la Convención tienen como finalidad prevenir y eliminar toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración social.

<sup>5</sup> Este ha sido el criterio de la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-221 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero.



- ix. Ley 982 de 2005: “*Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones*”. Esta norma señala en su artículo 8° la incorporación paulatina de servicios de intérpretes y guías intérpretes para personas sordas y sordociegas en los programas de atención al cliente en entidades estatales.
- x. Ley 1083 de 2006: “*Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones*”. Esta Ley contempla garantías de accesibilidad para menores y personas que presenten algún tipo de discapacidad, a saber:

**Artículo 3°.** Con el fin de garantizar la accesibilidad de todas las personas a las redes de movilidad y transitar por las mismas en condiciones adecuadas, en especial a las niñas, niños y personas que presenten algún tipo de discapacidad, las vías públicas que se construyan al interior del perímetro urbano a partir de la vigencia de esta ley, deben contemplar la construcción de la totalidad de los elementos del perfil vial, en especial, las calzadas, los separadores, los andenes, los sardineles, las zonas verdes y demás elementos que lo conforman, según lo establezca el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito y el Plan de Movilidad Propuesto[...].

- xi. Ley 1098 de 2006: “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, en el artículo 36, enuncia los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.
- xii. Ley 1145 de 2007: “*Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*”. En su artículo 1° estipula:

[...] Las normas consagradas en la presente ley, tienen por objeto impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos[...]

- xiii. Ley 1275 de 2009: “*Por medio de la cual se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones*”.

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto declarar como personas en condición de discapacidad a las personas que presentan enanismo y establecer lineamientos de política pública nacional, con el fin de promover la inclusión social, el bienestar y desarrollo integral de las personas que lo presentan, garantizar el ejercicio pleno y efectivo de sus Derechos Humanos y crear las bases e instrumentos que les permitan participar de manera

equitativa en la vida económica, cultural, laboral, deportiva, política, social, educativa del país.

**Parágrafo.** Las personas que presentan enanismo, gozarán de los mismos beneficios y garantías contempladas en las leyes vigentes, otorgadas a favor de la población en condición de discapacidad.

- xiv. Ley 1346 de 2009: “*Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006*”. En dicha norma se determina, entre otros aspectos de relevancia, lo siguiente:

[...] 2. Los Estados Partes también adoptarán todas las medidas pertinentes para impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso asegurando, entre otras cosas, que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadores, incluso proporcionando información y educación sobre la manera de prevenir, reconocer y denunciar los casos de explotación, violencia y abuso. Los Estados Partes asegurarán que los servicios de protección tengan en cuenta la edad, el género y la discapacidad [ ...]

xv. La Ley Estatutaria 1618 de 2013: “*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”, a su turno, dispone:

**Artículo 8°.** *Acompañamiento a las Familias.* Las medidas de inclusión de las personas con discapacidad adoptarán la estrategia de Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC), integrando a sus familias y a su comunidad en todos los campos de la actividad humana, en especial a las familias de bajos recursos, y a las familias de las personas con mayor riesgo de exclusión por su grado de discapacidad, en concordancia con el artículo 23 de Ley 1346 de 2009, para lo cual se adoptarán las siguientes medidas:

- [...] 2. Las entidades nacionales, departamentales, municipales, distritales y locales competentes, así como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deberán establecer programas de apoyo y acompañamiento a las familias de las personas con discapacidad, que debe articularse con otras estrategias de inclusión, desarrollo social y de superación de la pobreza.
3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o el ente que haga sus veces, deberá establecer programas de apoyo y formación a los cuidadores, relacionados con el cuidado de las personas con discapacidad, en alianza con el SENA y demás instancias que integran el sistema nacional de discapacidad.
4. Implementar estrategias de apoyo y fortalecimiento a familias y cuidadores con y en situación de discapacidad para su adecuada

atención, promoviendo el desarrollo de programas y espacios de atención para las personas que asumen este compromiso [...]

xvi. Ley Estatutaria 1751 de 2015: “*Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”, la cual, entre otros aspectos relevantes, prevé:

**Artículo 11. Sujetos de especial protección.** La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención [...].

xvii. Recientemente, la Ley 2266 de 2022: “*Por medio de la cual se garantiza el acceso al bastón blanco para las personas con discapacidad visual como una tecnología esencial para la movilidad, la salud y el bienestar integral, de acuerdo con la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009*”.

Como se puede advertir, existe una regulación consistente que se ha desarrollado intensivamente desde los 90’s, tendiente a proteger a ese sector de la población en los diversos ámbitos en que se desenvuelven, a saber:

- Accesibilidad.
- Protección laboral.
- Seguridad social, pensiones y salud.
- Educación.
- Participación.
- Protección a los menores con discapacidad.
- Formulación de una política pública en la materia.

Igualmente, no puede pasarse por alto lo indicado en la sentencia C-458 de 2015 que, en materia de situación de discapacidad y lenguaje, precisó lo siguiente:

[...] 52. Aunque todas estas expresiones también hacen parte de subsistemas normativos que buscan la protección de los sujetos a los que hacen referencia, la Corte considera que el lenguaje utilizado sí atenta contra la dignidad humana y la igualdad, pues no se trata de palabras o frases que respondan a criterios definitorios de técnica jurídica; son solamente formas escogidas para referirse a ciertos sujetos o situaciones, opciones para designar que no son sensibles a los enfoques más respetuosos de la dignidad humana.

53. En efecto, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, establece en su artículo 4°, numeral 1° literal b), que el Estado tiene la

obligación de “*Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad*”.

Los fragmentos acusados generan discriminación porque corresponden a un tipo de marginación sutil y silenciosa consistente en usar expresiones reduccionistas y que radican la discapacidad en el sujeto y no en la sociedad. Con ello, definen a los sujetos por una sola de sus características, que además no les es imputable a ellos, sino a una sociedad que no se ha adaptado a la diversidad funcional de ciertas personas.

No cabe ninguna duda del poder del lenguaje y más del lenguaje como forma en la que se manifiesta la legislación, que es un vehículo de construcción y preservación de estructuras sociales y culturales. Ese rol de las palabras explica que las normas demandadas puedan ser consideradas inconstitucionales por mantener tratos discriminatorios en sus vocablos. Cabe recordar que el mandato de abstención de tratos discriminatorios ostenta rango constitucional (art. 13 CP) y por tanto cualquier acto de este tipo -incluso cuando se expresa a través de la normativa- está proscrito [...]<sup>6</sup>.

En este orden, se puede afirmar que a través de esta normatividad y, naturalmente, la jurisprudencia constitucional se ha desarrollado una regulación integral en la materia, lo cual no obsta para que, mediante Acuerdos Internacionales, se fortalezcan y consoliden las medidas que además se integran al bloque de constitucionalidad (art. 93 C. P.) y, de esta manera, no quedan sujetas al vaivén o albur de enfoques, momentos o modas normativas y sin que las mismas se entiendan menguadas o aminoradas por las normas de determinado instrumento, toda vez que constituyen mínimos de protección.

En conclusión, el Estado Social de Derecho, una de las construcciones más avanzadas del constitucionalismo moderno, es prolífico en mecanismos y herramientas que permiten, como lo ha expuesto el profesor Luigi Ferrajoli<sup>7</sup>, resguardar al más débil. Entre nosotros, el esquema garantista no es la excepción. Por el contrario, además de ser abundante, enfatiza en ciertos sectores de la población.

### 2.3. Observaciones específicas

Frente al articulado, desde el punto de vista técnico, es dable manifestar:

**2.3.1.** Sobre el artículo 4°, literal f), relativo a la asistencia personal, es importante señalar que no todas las personas con discapacidad tienen alta dependencia funcional, de ahí que sea oportuno revisar ese componente, en tanto se pueden incrementar los costos con la

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-458 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>7</sup> Ferrajoli, Luigi. Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil. Editorial Trotta, Madrid 2001.

implementación de la norma si se centra en todas las personas con discapacidad; ahora bien, si se enfoca en las personas con alta dependencia funcional podrá tener mayor impacto.

**2.3.2.** Sobre el artículo 6°, facultades del Consejo Nacional de Discapacidad para la implementación del programa, se tiene que, corresponde a un espacio en el cual se reúnen periódicamente personas representantes de las diferentes entidades del orden Nacional en el cual se desarrollan procesos de análisis técnico para el fortalecimiento de la política pública del país en torno a la discapacidad. En ese sentido, es necesario revisar en el marco de las atribuciones señaladas en dicho sistema, cómo se realizará la implementación del programa, adicionalmente, la Secretaria Técnica hoy en día está en el Ministerio del Interior, ¿esta entidad tendría la capacidad para desarrollar y gestionar el funcionamiento de transferencias condicionadas?

**2.3.3.** Sobre el artículo 9°, objetivos, se recomienda examinar la pertinencia de estos confrontándolos con otras disposiciones con carácter de directriz sobre la materia y, especialmente, verificar si están en consonancia con la creación de un programa y su consecuente implementación.

**2.3.4.** Sobre el artículo 10, población objetivo, con el ánimo de ganar claridad cabe preguntar:  
¿cómo se hará la implementación en los territorios y a cargo de qué entidad territorial estará? Concretar esto es indispensable para llenar posibles vacíos que se puedan ocasionar en aras de cumplir el propósito que se persigue.

**2.3.5.** Sobre el artículo 11, tareas de las y los asistentes personales, no se hace ostensible si el programa va a contratar personas capacitadas para ello o si son los familiares quienes suplen este rol dándoles una ayuda económica. En esa línea, se recomienda revisar las actividades y la pertinencia de las mismas, atendiendo a las labores de la vida diaria básicas, que son las que se ven afectadas. Adicionalmente, hay que analizar de forma específica lo concerniente a las tareas del hogar, puesto que dependiendo del rol y las actividades que se desplieguen se debe enfocar las acciones requeridas en pro de la personas con discapacidad.

**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, si bien la propuesta se encamina a aportar en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y sus cuidadores, la forma como está configurada no es del todo clara, no se hacen ostensibles los elementos ligados al cuidador para hacer efectivo el propósito, lo cual tornaría inconveniente continuar con su curso. Se requiere una revisión y cambios estructurales para dar una adecuada línea normativa al respecto. En todo caso, se resalta que dentro del ordenamiento jurídico hay diversas disposiciones que salvaguardan a las personas con discapacidad como sujetos de especial protección.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frente a su contenido, es relevante tener en cuenta los pronunciamientos que a bien tengan expedir otras autoridades por comprender ámbitos de su competencia.

Atentamente,

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

**CONTENIDO**

Gaceta número 271 - Viernes, 31 de marzo de 2023  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 299 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones. ....	1
<b>CARTAS DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Al Proyecto de ley número 101 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.....	17
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 281 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	18
Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 307 de 2022 Cámara, Por medio de la cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.....	19