



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1278

Bogotá, D. C., martes, 15 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2025 CÁMARA,

por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de agosto de 2026

Doctor

JULIO ROBERTO SALAZAR

Presidente Comisión Quinta Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes

Doctor

JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO

Secretario Comisión Quinta Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para segundo debate en Cámara del Proyecto de Ley número 048 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

En cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes y de

conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir **Informe de Ponencia Positiva para Segundo debate del Proyecto de Ley número 048 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

ALEJANDRO CASTILLO GAITÁN

Representante a la Cámara

CITREP No. 7 Meta – Guaviare

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el 22 de julio de 2025, por el honorable Senador Robert Daza Guevara y los honorables Representantes Jorge Andrés Cancimance López, Pedro José Suárez Vacca, Leider

Alexándra Vásquez Ochoa, Erik Adrián Velazco Burbano, Cristian Danilo Avendaño Fino, Ermes Evelio Pete Vivas, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Alirio Uribe Muñoz y Juan Carlos Losada Vargas. El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1247 de 2025.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó al H. Representante Cristian Danilo Avendaño Fino como ponente para el primer debate de la iniciativa, el 21 de octubre de 2025 se realizó la aprobación sin modificaciones.

Mediante Oficio CQCP 3.5/005/2026-2027, de fecha 18 de agosto de 2026, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente designó al honorable Representante Alejandro Castillo Gaitán como Ponente Coordinador para el estudio y trámite de la presente iniciativa legislativa.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto, establecer un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, reconocerlos como Sujetos de especial protección, y definir las obligaciones que le corresponden al Estado para afrontar el desplazamiento, adoptando medidas de protección y atención antes, durante y posterior al desplazamiento, desde un enfoque integral de derechos. Con el fin de dar cumplimiento al objeto planteado, se integran principios, enfoques, definiciones y se establecen las obligaciones que tiene el Estado para afrontar el Desplazamiento por factores ambientales y garantizar los derechos de las personas desplazadas.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La Corte Constitucional ha identificado de manera reiterada déficit de protección constitucional respecto de las personas desplazadas por factores ambientales en el territorio colombiano¹. Este vacío regulatorio e institucional se manifiesta a través de tres carencias principales que dejan en la indefensión a los afectados.

Por un lado, el sistema tradicional de atención y reparación integral concebido para el desplazamiento forzado está diseñado de manera exclusiva para las víctimas de la violencia y del conflicto armado interno, de tal forma que excluye sistemáticamente de sus beneficios y rutas de atención a quienes se ven obligados a migrar a causa de desastres, hechos asociados al cambio climático o degradación ambiental.

Por otro lado, la normatividad existente en materia de gestión del riesgo de desastres y cambio climático es sumamente limitada, puesto que ofrece únicamente herramientas reactivas y asistenciales ante la inmediatez de una emergencia, sin reconocer la complejidad intrínseca ni la integralidad de la movilidad humana por causas ecológicas.

Finalmente, el país carece por completo de un marco jurídico específico y de un sistema de registro administrativo unificado que regule de manera integral la atención, protección y garantía de soluciones duraderas para esta población, lo que motivó a la alta corporación judicial a exhortar formalmente al Congreso de la República y al Gobierno nacional a subsanar esta persistente situación de incumplimiento de sus deberes constitucionales.

Desde una perspectiva de derechos la jurisprudencia ha establecido que, “el hecho mismo del desplazamiento constituye un grave atentado en contra de un sinnúmero de derechos fundamentales tales como el derecho a la seguridad, a la integridad personal, a la residencia, a la libre locomoción, al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital, entre otros. Sin embargo, la vulneración de los derechos fundamentales de esta población no se da sólo con ocasión del hecho violento que la obliga a huir de su lugar de residencia. En realidad, la falta de protección posdesplazamiento período de emergencia o de restablecimiento es lo que ubica a este grupo poblacional en una especial situación de vulnerabilidad que le impide sobrevivir en condiciones mínimas de dignidad”² y en particular ha reiterado que “El desplazamiento por factores ambientales, al igual que el generado por el conflicto armado, amenaza y compromete de manera compleja el ejercicio de los derechos de las personas, y es una situación que también debe ser enfrentada por el Estado con prontitud”³. Pese a ello, el país aún no cuenta con un Marco de Protección adecuado y pertinente para este tipo de desplazamiento que garantice de forma integral los derechos de las personas desplazadas por factores climáticos y fortalezca la respuesta estatal.

Precisamente, en relación al desplazamiento por causa de desastres y factores ambientales, la Corte Constitucional haciendo referencia a la legislación en materia de gestión del riesgo de desastres, anota que “(...) se trata de un marco limitado, pues sólo abarca a quienes son víctimas de desastres, más no a quienes deben desplazarse por factores complejos como la degradación ambiental o fenómenos de evolución lenta. (...) Es decir que, aunque hay una protección jurídica, existe todavía un vacío legal y regulatorio respecto del fenómeno de desplazamiento forzado por razones ambientales que es necesario resolver. Por ello, los remedios jurídicos definidos por la Corte en este caso se adoptan a la luz de dicho déficit, pero también en consideración de las garantías constitucionales y la protección que el derecho internacional ofrece a los desplazados forzados internos, incluidos, a quienes lo hacen por factores ambientales”⁴.

¹ Honorable Corte Constitucional, sentencia T 123/2024, M.P. Natalia Ángel Cabo, Exp. T- 8.480.624

² Corte Constitucional. Sentencias SU-1150 y T-1635 de 2000, T-327 y T-1346 de 2001, T-088 de 2002, T-268 de 2003 y T-790 de 2003

³ Honorable Corte Constitucional, sentencia T 123/2024, M.P. Natalia Ángel Cabo, Exp. T- 8.480.624

⁴ Ibid.

De otro lado, los desarrollos constitucionales y el marco internacional establecen niveles mínimos de protección a la población desplazada, reconociéndolos como sujetos de especial protección constitucional debido a su condición de especial vulnerabilidad. En particular, frente a la población desplazada por factores ambientales, la Corte dice: “esta Corporación ha enfatizado en los derechos de la población desplazada, y algunas decisiones que muestran que el tema del desplazamiento por factores ambientales no solo no le ha sido ajena, sino que ha llevado a que la Corporación reconozca que quienes se ven forzados a movilizarse por desastres, factores asociados al cambio climático y la degradación ambiental, se encuentran en situación de vulnerabilidad y requieren del Estado protección especial”⁵. Subrayado fuera de texto.

Es por esto que, ante el déficit de protección y la ausencia de un marco normativo especial en materia de desplazamiento forzado por factores ambientales, la Corte exhorta al Congreso de la República y al Gobierno nacional “para que desarrolle un marco normativo para enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado interno por factores ambientales con enfoque diferencial y que atienda las obligaciones del Estado”⁶. Esta iniciativa pretende entonces, contribuir en la ejecución de este mandato a fin de que el Estado subsane “(...) la situación de incumplimiento de sus deberes constitucionales de garantía de los derechos fundamentales de las personas desplazadas”⁷ por factores ambientales en Colombia.

EL DESPLAZAMIENTO POR FACTORES AMBIENTALES Y POR CAUSA DE DESASTRES

Según la OIM, en 2022 el desplazamiento forzado por desastres y cambio climático fue 41% mayor a los últimos diez años⁸ y los desplazados ambientales superaron a los desplazados por violencia en 2019, afectando a más Estados de la región. En las Américas, el desplazamiento representó el 7.5% del total global de 2,091,000 personas, con una prevalencia de la movilización por desastres (1,687,000 personas)⁹ en comparación con los conflictos (404,000 personas)¹⁰; Adriana Buchelli, de la Oficina de Acnur en Colombia señaló “que más del 60 % de las personas desplazadas a nivel mundial son de países altamente vulnerables al cambio climático, como Afganistán y Siria,

grupo del que también haría parte Colombia” (...) “Acnur predice que, en el 2050, los desplazados por cuestiones ambientales oscilarán entre 9.4 millones y 17.1 millones de personas en América Latina (hasta el 2.6 % de la población total de la región). Así que, en el contexto actual de la crisis climática, los Estados de América Latina deben implementar acciones urgentes y coordinadas a nivel regional e internacional para abordar de manera integral el desplazamiento ambiental”¹¹.

La Corte Constitucional, tras reconocer la existencia de desplazamiento forzado por factores ambientales en Colombia¹², destaca el impacto del desplazamiento por factores ambientales en el país y señala el poco reconocimiento que se ha hecho de este fenómeno en Colombia: “(...) es necesario reconocer que el conflicto armado no es la única causa de desplazamiento interno que se presenta en el país. Existen otros fenómenos que pueden llevar a que las personas tengan que dejar su lugar de origen, sus viviendas y territorios en contra de su voluntad. Un ejemplo de ello, lamentablemente cada vez más común, son los desplazamientos internos por factores ambientales, que incluyen aquellos generados por desastres, las consecuencias del cambio climático y la degradación ambiental. El desplazamiento por factores ambientales, al igual que el generado por el conflicto armado, amenaza y compromete de manera compleja el ejercicio de los derechos de las personas, y es una situación que también debe ser enfrentada por el Estado con prontitud”¹³

De aquí se desprenden varias conclusiones: la primera, la ausencia de reconocimiento del fenómeno en el contexto de desplazamiento interno, y segundo, el desplazamiento por factores ambientales incluye el causado por desastres, como consecuencia del cambio climático y también de la degradación ambiental. A partir del análisis de los instrumentos internacionales relacionados con este tipo de desplazamiento, la Corte caracteriza el desplazamiento interno por factores ambientales. La primera característica destacada por la Corte es la connotación multicausal y compleja del desplazamiento forzado por factores ambientales, empezando porque pueden ser causados por desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental. De otro lado, “Los desplazamientos forzados por factores ambientales pueden ocurrir por causas que se manifiestan de manera repentina -tales como sismos, deslizamientos de tierra o inundaciones-, o por situaciones de lenta

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 <https://www.iom.int/es/news/de-acuerdo-con-informe-delidmc-en-2022-hubo-una-cifra-record-de-609-millones-de-desplazamientos-internos>.

10 McCarter, Gabriela. América Latina ante el Nuevo “Síndrome de la Rana Hervida”: Desplazamiento Forzado por cuestiones ambientales. Agenda Estado de Derecho. 2024/06/06. Disponible en <https://agendaestadoederecho.com/desplazamiento-forzado-por-cuestiones-ambientales/>

11 <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/el-fenomeno-del-desplazamiento-por-factores-ambientales>.

12 Otras sentencias que amparan derechos de personas que habitan en zonas de alto riesgo: Sentencias T-585 de 2008, T-624 de 2011, T-816 de 2012, T-046 de 2015 y T-327 de 2018; afectadas por eventos climáticos extremos: T-530 de 2011, T-295 de 2013, T-355 de 2013, T-369 de 2021

13 Honorable Corte Constitucional, sentencia T-123/2024, M.P. Natalia Ángel Cabo, Exp. T-8.480.624

aparición, como los procesos de desertización, la elevación del nivel del mar o la degradación ambiental progresiva. Como bien lo indica la OIM: “la migración en el contexto del cambio climático y la degradación ambiental suele ser multicausal y la mayoría de las personas migran debido a una combinación de factores sociales, políticos, económicos, ambientales y demográficos”. Esto implica que las personas se desplacen incluso de manera preventiva para evitar un desastre que debido a la degradación ambiental sobreviene, esto no hace que el desplazamiento sea voluntario, sino como un mecanismo de subsistencia.

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

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

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

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

campesina debido a su conexión especial con el territorio”.

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

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

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

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

¹⁴ Sentencia Honorable Corte Constitucional T-305 de 2024. M.P. Natalia Ángel Cabo. Exp. T-9.879.775

no son suficientes para garantizar la totalidad de sus derechos”¹⁵. Subrayado fuera de texto.

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

a) Desplazamiento por causa de desastres

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres reportó que, desde 1980, los desastres mundiales relacionados con amenazas naturales aumentaron alrededor de un 30%. Como consecuencia de ello, la población afectada se incrementó en un 44.64%. Las pérdidas económicas aumentaron en un 29.13%, mientras que los desplazamientos relacionados con amenazas naturales, entre 1980-2020, sumaron 2.42 millones de personas¹⁶. Para 2021, el número de desplazamientos internos en los 84 países que presentaron reporte de afectaciones por desastres ascendió a 5.9 millones de personas (UNDRR, 2022); En Colombia 6,7 millones de personas, equivalentes al 13% de la población, son vulnerables y los departamentos con menores ingresos per cápita, tienen la mayor tasa de población afectada (DNP, 2018).

Los desastres entendidos como la manifestación de un riesgo que potencialmente afecta la vida humana, el medio ambiente, las infraestructuras sociales y los sistemas productivos y económicos, causan no solo impactos físicos, sino rupturas espaciales, afectivas y emocionales¹⁷. El riesgo surge cuando personas, bienes o infraestructuras están expuestos a una amenaza, ya sea de origen natural, antrópico o una combinación de ambas. Estas situaciones involucran dimensiones físicas, económicas, legales, sociales, culturales, psicológicas, ambientales, territoriales, políticas y administrativas¹⁸.

b) Impacto económico de los desastres

¹⁵ H. Corte Constitucional, sentencia T-123 de 2024, M. P. Natalia Ángel Cabo, Exp. T- 8.480.624

¹⁶ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR], 2020.

¹⁷ Cancimance López, Jorge y López López José Luis. Reasentamientos posdesastre en Colombia. El caso de Mocoa, Putumayo.

¹⁸ Castillo Cubillos, Mónica Alejandra 2018. Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017). En <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13560/14/TFLACSO-2018MACC.pdf>

El cambio climático y su variabilidad han incrementado la frecuencia e intensidad de desastres, afectando especialmente a las poblaciones más vulnerables en zonas urbanas (Robertson & Castilblanco, 2011). La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) establece que un evento se clasifica como desastre cuando cumple con cuatro criterios: provoca la muerte de 10 o más personas; afecta a 100 o más personas; conlleva la declaración de estado de emergencia; y se solicita asistencia internacional (UNDRR, 2020). Por su parte, el Informe del Índice de Desplazamiento Interno IDCM que adelantó estudios en 18 países, indica que el impacto económico del desplazamiento interno el mundo para 2020 como resultado de conflicto, violencia y desastre fue de \$20.5 billones de dólares, un costo que se incrementó debido a la pandemia generada por el COVID19. En Colombia este costo fue equivalente al 0,23% del PIB nacional con valor aproximado de \$742,2 millones de dólares¹⁹.

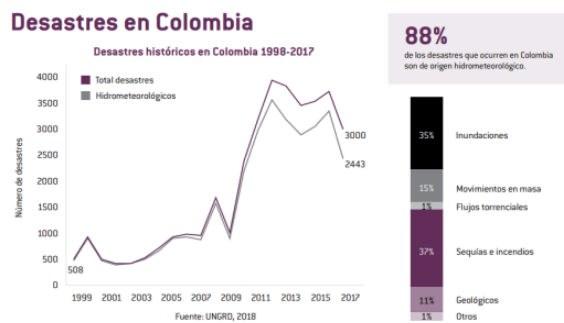
El costo del desplazamiento fue calculado con base en el cubrimiento durante un año de los medios de subsistencia (\$490 M - 66%); vivienda (\$84 M- 11%), seguridad (\$92 M 12%), salud (\$73 M – 10%) asistencia básica y educación (\$4 M – 1%) (ver imagen 07). Los costos promedio de atención a cada persona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

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

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

¹⁹ (IDCM, 2021, b) Unveiling the Cost of Internal Displacement 2021.

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



Fuente: DNP, 2018.

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

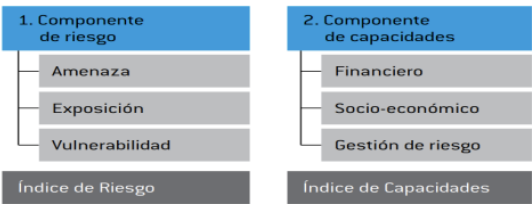
Como una medida para conocer el nivel de riesgo y de preparación Estatal para hacer frente a los desastres, Colombia con apoyo del Banco Mundial [BM] y el Mecanismo Mundial para la reducción de desastres y recuperación [GFDRR]²⁰, crearon en 2018 el Índice municipal de riesgo de desastres ajustado por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

En Colombia, 6.7 millones de personas son vulnerables socialmente y están expuestas a amenazas por inundaciones, movimientos en masa y flujos torrenciales y los departamentos y municipios con menos ingresos per cápita son los que presentan mayores tasas de afectaciones a la población y

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

Índice municipal de riesgo de desastres
ajustado por capacidades

Figura 1. Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades



Fuente: DNP, 2018

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

“En Colombia, fueron más los desplazados por catástrofes que por el conflicto armado en 2023. 293 mil personas dejaron sus hogares por el conflicto armado y 351 mil por desastres”²¹ y en 2024 la variabilidad climática aumentó, como lo señalaron la Ministra Susana Muhamad “Estamos en una situación absolutamente inusual en la que cada pronóstico se ha ido adelantando” y la Directora del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Ghisliane Echeverry, quien alertó de los “13 meses consecutivos que llevamos con los océanos calientes y 11 rompiendo récords de la temperatura del aire”²², lo que aumenta la cantidad de emergencias climáticas y el nivel de riesgo y amenaza al que debemos enfrentarnos, con eventos extremos de sequía de un lado , e inundaciones y lluvias, por el otro. Debido a estos factores el Gobierno nacional expidió el Decreto número 037 de 2024 – ‘Situación de emergencia

²⁰ Global Facility For Disaster Reduction and Recovery [GFDRR].

²¹ Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno en <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/el-fenomeno-del-desplazamiento-por-factores-ambientales>

²² <https://www.portafolio.co/economia/regiones/colombia-emergencias-climaticas-que-vivira-el-pais-en-elsegundo-semester-del-2024-medio-ambiente-604884>

nacional”, a fin de dictar e implementar medidas efectivas para mitigar los efectos de las altas temperaturas, que ya han llevado a que varios departamentos y municipios del país declaren la calamidad pública.

V. CONCLUSIONES

Este Proyecto de Ley se estructura en torno a la necesidad imperiosa de superar el vacío de amparo estatal ante la crisis climática y la movilidad humana. En primer lugar, se concluye de manera categórica que el conflicto armado no es la única causa de desplazamiento forzado en Colombia, existiendo una realidad innegable de desplazamientos internos por factores ambientales que históricamente ha sido invisibilizada y poco reconocida por el Estado. De este diagnóstico se desprende la conclusión de que la movilidad ambiental posee una connotación compleja y multicausal, la cual abarca no solo las emergencias derivadas de desastres naturales repentinos, sino también los fenómenos de lenta aparición como la degradación ecológica progresiva y las consecuencias del cambio climático. Asimismo, se establece que incluso cuando las personas migran de manera preventiva para salvaguardar su vida ante la pérdida de habitabilidad de sus entornos, dicho movimiento no puede calificarse como voluntario, sino como un mecanismo de subsistencia forzado.

Así mismo, la iniciativa concluye de forma contundente que las víctimas de desplazamiento forzado por factores ambientales se encuentran en un persistente déficit de protección constitucional. Esta desprotección se manifiesta de forma específica en tres dimensiones críticas: la inexistencia de un sistema de registro administrativo que permita identificar y caracterizar a esta población para garantizar su reconocimiento oficial; la ausencia de un esquema de atención integral que trascienda la asistencia inmediata de urgencia para ofrecer soluciones duraderas como el retorno seguro o el reasentamiento definitivo; y la falta de una respuesta estatal articulada que garantice de forma efectiva el restablecimiento de los múltiples derechos fundamentales que les son vulnerados en el periodo de posdesplazamiento. Se concluye además que la normatividad actual en materia de gestión del riesgo de desastres es sumamente limitada, puesto que solo ofrece herramientas reactivas para atender a damnificados directos de catástrofes, dejando desamparados a quienes sufren desplazamientos por degradación ambiental lenta o progresiva.

VI. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las

ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En consecuencia, las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia, a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007 y C-490 de 2011 ha señalado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las propuestas legislativas, ni es necesariamente un requisito de trámite para la aprobación de los proyectos, así como tampoco puede constituirse en una barrera para ejercer las funciones legislativas de los Congresistas. En conclusión, la presente iniciativa no modifica de ninguna manera las finanzas públicas ni contraviene el marco fiscal de mediano plazo, pues no requiere recursos públicos para su desarrollo.

El presente proyecto de ley en su articulado, no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales y tampoco otorga beneficios tributarios. En ese sentido, la presente 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.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

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

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

***Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

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

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

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente,

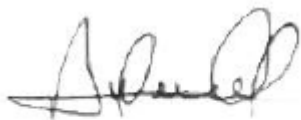
o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

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

VIII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 048 de 2025 Cámara**, “*por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones*”, de acuerdo con el texto propuesto.

Atentamente,


ALEJANDRO CASTILLO GAITÁN
Representante a la Cámara
CITREP No. 7 Meta – Guaviare

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
048 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia
DECRETA
TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un Marco de Protección para las personas desplazadas por factores ambientales, reconocerlas como sujetos de especial protección constitucional, y definir las obligaciones que le corresponden al Estado para afrontar el desplazamiento forzado por dichas causas. Para ello, se adoptarán medidas de prevención, protección, atención y solución duradera antes, durante y con posterioridad al desplazamiento por factores ambientales, desde un enfoque integral de derechos humanos.

Artículo 2º. Principios y enfoques. La implementación de esta ley se orientará por los siguientes principios y enfoques fundamentales:

a) **Bloque de constitucionalidad:** El marco de protección a las personas desplazadas por factores ambientales se interpretará conforme a los principios internacionales sobre personas desplazadas internas, así como los tratados y convenciones internacionales relativos al cambio climático, la gestión y reducción del riesgo de desastres, el acceso a la información y la participación pública en asuntos ambientales, que hagan parte del bloque de constitucionalidad de Colombia.

b) **Enfoque basado en derechos humanos:** Todas las acciones desarrolladas en virtud de esta ley tendrán como finalidad garantizar los derechos humanos de la población desplazada. Se prestará especial atención a los grupos poblacionales objeto de mayor marginación, exclusión o discriminación, asegurando el goce efectivo de sus derechos en condiciones de dignidad, igualdad y no discriminación.

c) **Acceso a la información y participación:** Toda persona tiene derecho a acceder de forma adecuada, oportuna y veraz a la información pública relevante sobre el medio ambiente y los riesgos que puedan derivar en desplazamientos. Las autoridades deberán facilitar y fomentar la participación informada de la ciudadanía, en especial de las comunidades potencialmente afectadas, en los procesos de toma de decisiones ambientales que les conciernen.

d) **Transparencia y oportunidad de la información:** Las personas desplazadas por factores ambientales recibirán información clara y completa sobre sus derechos, deberes y los mecanismos de atención y protección ofrecidos por el Estado, de manera oportuna y accesible.

e) **Progresividad:** El Estado asumirá el compromiso de avanzar gradualmente en la efectividad de los derechos de la población desplazada ambiental, garantizando condiciones mínimas esenciales y expandiendo su protección en forma progresiva, sin retrocesos en el nivel de amparo alcanzado.

f) **Igualdad y no discriminación:** Las medidas previstas en esta ley se aplicarán sin ningún tipo de discriminación por razones de género, orientación sexual, raza, etnia, origen nacional o familiar, lengua, credo religioso, opinión política o filosófica, condición socioeconómica o situación de discapacidad de las personas desplazadas.

g) **Mitigación y compensación de impactos:** El Estado tiene la obligación de mitigar y, cuando sea inevitable el desplazamiento, compensar los impactos negativos sufridos por las personas y comunidades como consecuencia del desplazamiento involuntario o voluntario por factores ambientales.

h) **Gradualidad:** La implementación de las disposiciones de esta ley se hará de manera

escalonada y planificada. El Estado diseñará herramientas operativas con alcance definido en tiempo, espacio y recursos, que permitan aplicar las medidas aquí contenidas de forma paulatina y sostenible.

i) Enfoque diferencial: Se reconoce que ciertos grupos poblacionales por su edad, pertenencia étnica, género, orientación sexual, condición de discapacidad u otras características particulares pueden verse afectados de manera diferenciada por el desplazamiento ambiental. Las acciones de prevención y atención incorporarán enfoques diferenciales apropiados para brindar protección especial a estos grupos, por ejemplo, enfoque étnico, de género, generacional, entre otros.

j) Colaboración armónica: Las entidades del Estado, en todos los niveles, trabajarán de manera coordinada y armónica para cumplir los fines de esta ley, respetando sus competencias, pero evitando duplicidades o vacíos en la respuesta institucional, conforme al principio de unidad de acción.

k) Acceso a la justicia: Se garantizará a la población desplazada por factores ambientales el acceso efectivo a mecanismos judiciales y administrativos para la protección de sus derechos, incluyendo vías de reclamación de daños, solicitudes de ayuda humanitaria y demás recursos pertinentes.

l) Principio de prevención: Las autoridades adoptarán medidas anticipatorias y proactivas frente al riesgo de daño ambiental que pueda desencadenar desplazamientos, con el fin de neutralizar o reducir al máximo dicho riesgo antes de que se materialice.

m) Principio de precaución: En concordancia con la protección del medio ambiente, cuando haya peligro de daño grave o irreversible derivado de factores ambientales, la falta de certeza científica absoluta no será óbice para que el Estado tome medidas eficaces encaminadas a evitar o reducir los desplazamientos forzados por tales causas.

Artículo 3°. Definiciones.

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

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

c) Riesgo de desastres. Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TÍTULO II.

DERECHOS Y PROTECCIÓN ESPECIAL

Artículo 4°. *Derechos de las personas desplazadas por factores ambientales.* Las personas desplazadas por factores ambientales gozarán, además de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a toda persona, de los siguientes derechos específicos, que deberán ser garantizados de manera efectiva por las autoridades competentes:

a) Derecho a una vivienda digna, incluyendo cobijo adecuado y alojamientos temporales básicos en condiciones de salubridad.

b) Derecho al trabajo y al mínimo vital, lo que implica recibir oportunidades de generación de ingresos o sustento mientras dure su situación de vulnerabilidad.

c) Derecho a la alimentación adecuada y seguridad alimentaria, garantizando el acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos.

d) Derecho a vivir una vida en condiciones de dignidad, lo que engloba el respeto por su integridad física, psíquica y moral, aun en medio de la emergencia.

e) Derecho a la integridad personal y la seguridad, protegiéndolos de violencia, abusos o explotación durante el desplazamiento y en los lugares de acogida.

f) Derecho de acceso a la información ambiental, oportuna y transparente, especialmente sobre los riesgos que afectan su lugar de origen y las decisiones que se tomen respecto a su situación.

g) Derecho a la igualdad y a no ser discriminados por su condición de desplazados ambientales, ni por razones de edad, género, orientación sexual, etnia, origen territorial, discapacidad o cualquier otra.

h) Derecho a un ambiente sano, tanto en el lugar del que provienen (lo cual fundamenta medidas preventivas) como en los sitios de reasentamiento, garantizando condiciones ambientales adecuadas.

i) Derecho al acompañamiento social, técnico, jurídico y operativo antes, durante y después del desplazamiento, para facilitar la protección de sus derechos y la superación de la situación de vulnerabilidad.

j) Derecho a la reunificación familiar y a la protección integral de la unidad familiar; no deberán separarse las familias durante los procesos de evacuación, albergue, retorno o reubicación, salvo casos excepcionales en beneficio del menor de edad o persona vulnerable, según lo determine la autoridad competente.

k) Derecho a la salud, que comprende atención médica de urgencia, servicios sanitarios básicos y continuidad en tratamientos esenciales, sin discriminación.

l) Derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación de desplazamiento, entendidas como retorno, reubicación o integración efectiva, según el caso, con garantías de no repetición.

m) Derecho al retorno voluntario, seguro, digno y sostenible a su lugar de origen, cuando las condiciones lo permitan, o a la reubicación en otro sitio seguro si el retorno no es posible.

n) Derecho al reasentamiento voluntario en condiciones de seguridad, dignidad y sostenibilidad, incluyendo acceso a tierras o vivienda en la nueva ubicación y a medios de vida, orientado todo ello a su estabilización socioeconómica.

o) Derecho de las personas a escoger su lugar de domicilio posterior al desplazamiento, de manera libre, informada y voluntaria, sin más restricciones que las establecidas por la ley.

p) Derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y de ordenamiento territorial que les conciernan, incluyendo la planificación de su reubicación y las acciones de recuperación de sus comunidades.

Parágrafo: La enumeración anterior no es taxativa. Las personas desplazadas por factores ambientales conservan todos los derechos consagrados en la Constitución Política, los tratados internacionales ratificados por Colombia y las leyes nacionales, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos, debiendo las autoridades brindarles un trato preferente y diferencial positivo en razón de su especial situación de vulnerabilidad.

TÍTULO III.

OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE AL DESPLAZAMIENTO POR FACTORES AMBIENTALES

CAPÍTULO I

Obligaciones Generales

Artículo 5°. *Obligaciones especiales del Estado.* El Estado colombiano asume obligaciones

particulares para prevenir y enfrentar el desplazamiento forzado interno ocasionado por factores ambientales, garantizando la protección de los derechos de las personas afectadas. Estas obligaciones se desarrollan en tres ámbitos temporales:

a) Obligaciones de prevención y adaptación (antes del desplazamiento): Son medidas orientadas a evitar al máximo que ocurran desplazamientos por causas ambientales o, cuando no sea posible impedirlos, reducir su frecuencia e impacto. Incluyen la identificación y mitigación de riesgos, la adaptación al cambio climático, la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades y la preparación para posibles evacuaciones.

b) Obligaciones de protección y asistencia durante el desplazamiento: Se activan en el momento en que se produce el desplazamiento o desplazamientos inminentes. Consisten en garantizar ayuda humanitaria inmediata, salvaguardar la vida, la salud y la integridad de las personas desplazadas, y asegurar condiciones dignas en el tránsito o estancia temporal, respetando la unidad familiar y la voluntad de las personas en la medida de lo posible.

c) Obligaciones posteriores al desplazamiento (retorno, reasentamiento e integración): Son las acciones dirigidas a lograr soluciones duraderas una vez ocurrido el desplazamiento. Incluyen facilitar el retorno seguro a las zonas de origen si las condiciones lo permiten, o el reasentamiento en zonas seguras cuando el retorno no sea viable, así como la reintegración socioeconómica de la población desplazada en los lugares de destino, con restitución de derechos, reparación de daños y garantías de no repetición.

Todas las autoridades de la Nación, de las entidades territoriales y los organismos de socorro y asistencia, dentro del marco de sus competencias, deberán cumplir estas obligaciones de manera coordinada y efectiva, conforme a los principios rectores de esta ley.

CAPÍTULO II

Obligaciones de Prevención y Adaptación

Artículo 6°. Prevención del desplazamiento y adaptación al cambio climático. El Estado, a través de sus entidades competentes en gestión del riesgo de desastres, cambio climático, planificación territorial y protección ambiental, adoptará políticas, planes y programas orientados a prevenir el desplazamiento por factores ambientales y a fortalecer la resiliencia de las comunidades en riesgo. En desarrollo de esta obligación:

a) Se elaborarán diagnósticos técnicos y participativos que identifiquen las zonas y poblaciones en riesgo de desplazamiento por desastres, variabilidad climática o degradación ambiental. Dichos diagnósticos deberán actualizarse periódicamente e incorporarse en los instrumentos de planificación pertinentes.

b) Se implementarán medidas de adaptación al cambio climático y de reducción de la vulnerabilidad ambiental en las comunidades más expuestas, teniendo en cuenta lineamientos internacionales y garantizando el acceso público a la información sobre riesgos. Estas medidas comprenderán proyectos de adaptación basados en ecosistemas, construcción de infraestructuras protectoras, gestión sostenible de recursos naturales y fortalecimiento de prácticas tradicionales de manejo ambiental cuando sean efectivas.

c) Las políticas y programas de prevención reconocerán que pueden concurrir múltiples causas de desplazamiento (por ejemplo, una comunidad afectada simultáneamente por conflictividad social y degradación ambiental). En tales casos de causalidad compleja, las autoridades establecerán acciones integrales que aborden todos los factores de riesgo presentes, en coordinación con las instituciones competentes en cada materia.

Parágrafo 1°. Adaptación con enfoque diferencial: Las entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberán fortalecer los programas de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo, incorporando un enfoque diferencial que priorice a las poblaciones más vulnerables y con menor capacidad adaptativa. Se prestará particular atención a aquellas comunidades con arraigo cultural y territorial especial como pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas, reconociendo su relación singular con el territorio. Estos grupos deberán ser partícipes activos en la formulación e implementación de las estrategias de adaptación y reubicación, respetando sus visiones culturales y derechos colectivos.

Parágrafo 2°. Ajuste normativo y planificación con enfoque de desplazamiento: La normativa vigente en materia de gestión del riesgo de desastres y cambio climático deberá integrar explícitamente el riesgo de desplazamiento por factores ambientales. El Gobierno nacional, Departamental, Distrital y Municipal en el marco de sus facultades, revisará y ajustará los planes, programas e instrumentos de planificación (tales como planes de ordenamiento territorial, planes de gestión del cambio climático, planes de desarrollo) para incluir acciones concretas de prevención del desplazamiento y atención de comunidades en riesgo. Esta transversalización garantizará que la problemática del desplazamiento ambiental sea considerada en las decisiones de uso del suelo, ubicación de asentamientos humanos y medidas de reducción del riesgo.

Parágrafo 3°. Sistemas de alerta temprana y preparación comunitaria: Las autoridades competentes, con el apoyo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, fortalecerán y ampliarán los sistemas de alerta temprana para amenazas naturales, asegurando que cubran adecuadamente las zonas pobladas en riesgo de desastres. Además, se diseñarán e implementarán planes de contingencia y protocolos de evacuación específicos para escenarios de desplazamiento

masivo por eventos ambientales. Dichos planes incluirán la realización periódica de simulacros de evacuación con la comunidad, la identificación previa de rutas seguras de escape y de terrenos de acogida o reubicación temporal, y la definición de mecanismos de relocalización planificada cuando se prevea la pérdida definitiva de habitabilidad de ciertas áreas. Estas acciones de preparación deberán socializarse con la población y contar con su participación activa, a fin de garantizar respuestas ordenadas y eficaces ante una emergencia.

CAPÍTULO III

Obligaciones durante el desplazamiento: Protección y Asistencia Humanitaria

Artículo 7°. Asistencia humanitaria en situación de desplazamiento. En caso de presentarse desplazamientos de personas o comunidades por factores ambientales, el Estado a través de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de gestión del riesgo, atención humanitaria y demás competentes garantizará la protección y asistencia inmediata a la población afectada, bajo los principios de dignidad, seguridad, participación y voluntariedad. Esta obligación incluye, como mínimo, asegurar el acceso a:

a) Alimentos y agua potable indispensables, mediante suministro de raciones de emergencia o instalación de comedores comunitarios, evitando situaciones de desnutrición.

b) Cobijo y alojamiento básico, proporcionando albergues temporales seguros, con condiciones adecuadas de higiene, iluminación, ventilación y privacidad, o en su defecto apoyos para arrendamiento temporal en lugares seguros.

c) Vestuario y artículos de primera necesidad, atendiendo a las condiciones climáticas y necesidades particulares (ropa, cobijas, kits de aseo personal, utensilios básicos).

d) Atención médica de urgencia y servicios de saneamiento, garantizando la presencia de brigadas de salud, primeros auxilios psicológicos, control epidemiológico en albergues y acceso a agua segura y saneamiento básico (baños, duchas) en los refugios temporales.

e) Protección especial a grupos vulnerables, estableciendo espacios seguros para mujeres, niños, adultos mayores y personas con discapacidad dentro de los albergues, y brindando acompañamiento psicosocial para mitigar los traumas del desplazamiento.

La asistencia humanitaria deberá prestarse respetando la unidad familiar (se procurará mantener juntas a las familias en alojamientos) y la libertad de movimiento (las personas desplazadas podrán entrar y salir de los refugios voluntariamente, salvo restricciones temporales por seguridad). Las autoridades locales, con apoyo de la Nación, activarán de inmediato sus Consejos de Gestión del Riesgo e implementarán los respectivos planes de emergencia.

Parágrafo. Atención en situación de emplazamiento: Cuando existan poblaciones altamente vulnerables afectadas por amenazas ambientales graves como desastres inminentes o eventos climáticos extremos que, por su condición de extrema fragilidad (física, etaria, etc.) o por su especial arraigo cultural y territorial, no puedan o no quieran desplazarse de sus hogares, el Estado está obligado a garantizar su asistencia, atención y protección en el lugar. En tales casos, las autoridades desplegarán todos los esfuerzos para brindar ayuda humanitaria hasta donde sea posible en la zona afectada (alimentos, agua, atención médica de emergencia, protección de viviendas) y, de ser necesario por la progresión del riesgo, proveerán medios para el eventual traslado seguro de estas personas, respetando en lo posible su voluntad y condiciones. Estas situaciones de “no desplazamiento” por imposibilidad (emplazamiento) deberán ser objeto de seguimiento especial por parte de las entidades de gestión del riesgo, y sus integrantes serán incluidos en los programas de atención y soluciones duraderas en igualdad de condiciones.

Artículo 8°. Registro Único de Desplazados por Factores Ambientales. Con el fin de garantizar la oportuna atención y el seguimiento de la población afectada, créase el Registro Único de Personas Desplazadas por Factores Ambientales, como instrumento administrativo de identificación y caracterización de los individuos y grupos familiares que hayan sufrido desplazamiento interno a causa de desastres, cambio climático o degradación ambiental.

El Gobierno nacional establecerá, mediante la reglamentación de la presente ley, los lineamientos para la puesta en marcha de este Registro, observando que:

a) Su inscripción sea gratuita, ágil y descentralizada, permitiendo que las personerías municipales, alcaldías, defensorías regionales u otras instancias locales puedan recepcionar las declaraciones de desplazamiento ambiental y remitir la información al sistema central.

b) Esté articulado con los sistemas de información existentes, en particular con el Registro Único de Damnificados que administra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y con los registros de víctimas cuando hubiere concurrencia de causales, evitando duplicidad de registros.

c) Permita recabar información sociodemográfica básica, ubicación geográfica de origen y lugar de asentamiento, causa ambiental del desplazamiento, necesidades principales y estado de vulnerabilidad, asegurando la protección de datos personales sensibles conforme a la ley.

d) Los inscritos en este Registro obtendrán la certificación de “desplazado por factores ambientales”, la cual les dará acceso preferente a los programas y beneficios contemplados en esta

ley y en otras disposiciones de protección social, sin perjuicio de otros criterios de priorización.

Parágrafo 1°. La inscripción en el Registro Único de Desplazados por Factores Ambientales constituirá requisito para acceder a la mayoría de ayudas y medidas de estabilización previstas en esta ley. Sin embargo, la ausencia temporal en el registro no impedirá la prestación de ayuda humanitaria inmediata en eventos de gran magnitud, caso en el cual se podrá realizar un registro masivo provisional durante la atención de la emergencia.

Parágrafo 2°. Las entidades responsables deberán mantener actualizado el Registro, depurando la información de personas que logren soluciones duraderas (retorno o reasentamiento exitoso), e integrando mecanismos de seguimiento y georreferenciación que permitan conocer el estado de las comunidades desplazadas ambientales a lo largo del tiempo. Informes consolidados del Registro deberán presentarse periódicamente ante el Comité Interinstitucional creado en esta ley y ante el Congreso de la República, para fines de control político.

CAPÍTULO IV

Obligaciones posteriores al desplazamiento: Retorno, Reasentamiento y Reintegración Socioeconómica

Artículo 9°. Retorno, reubicación y soluciones duraderas. El Estado garantizará a las personas, familias y comunidades desplazadas por factores ambientales el acceso a soluciones duraderas, sea mediante el retorno a su lugar de origen cuando este haya recuperado condiciones de seguridad y habitabilidad, o mediante el reasentamiento definitivo en una nueva ubicación libre de amenazas. En desarrollo de esta obligación:

a) Toda persona desplazada tendrá derecho a regresar voluntariamente a su lugar de residencia habitual cuando hayan desaparecido o sido mitigadas las causas que provocaron su desplazamiento, y siempre que el retorno no implique poner en riesgo su vida, integridad o salud. Las autoridades deben evaluar técnicamente la seguridad de la zona antes de promover retornos y, de ser viables, facilitarán el traslado de las familias, la reconstrucción o reparación de sus viviendas, la restauración de servicios públicos y la recuperación de infraestructuras comunitarias (caminos, escuelas, puestos de salud) en las áreas de retorno.

b) En los casos en que el retorno no sea posible o recomendable debido a cambios permanentes en el entorno (zona declarada de alto riesgo no mitigable, pérdida irreversible de ecosistemas protectores, etc.), el Estado implementará programas de reubicación o reasentamiento colectivo en zonas seguras, garantizando la participación informada de las comunidades en la selección del sitio y en la planificación del nuevo asentamiento. La reubicación deberá ser voluntaria y digna, lo más cercana posible culturalmente a las condiciones originales de la comunidad, e incluir la provisión

de vivienda adecuada, infraestructura básica (agua, saneamiento, energía, vías de acceso) y espacios para el desarrollo de actividades económicas.

c) Tanto en retornos como en reasentamientos, las autoridades velarán por la integralidad de las soluciones, enmarcadas en el enfoque de derechos: las personas desplazadas no solo deben ubicarse en un sitio seguro, sino poder reconstruir su proyecto de vida. Por tanto, se articularán medidas de rehabilitación económica y social como entrega de insumos o tierras productivas, asistencia técnica agropecuaria para comunidades rurales, cupos escolares para los niños, atención en salud continua y apoyo psicosocial para superar el duelo por las pérdidas materiales y afectivas sufridas.

Parágrafo 1°. Restitución de bienes o indemnización: En los procesos de retorno o reasentamiento, el Estado, con apoyo de las entidades competentes, garantizará el derecho de las personas desplazadas a recuperar, en lo posible, sus propiedades, tierras, viviendas y demás bienes que hubiesen dejado atrás. Si la recuperación y restitución material no fuere posible (por destrucción total, inhabilitación del predio o riesgos insalvables), se reconocerá a los afectados una indemnización adecuada o medidas de reparación compensatoria siempre que las causas sean atribuidas a acciones u omisiones del Estado, de acuerdo con la normativa vigente y la disponibilidad de recursos, priorizando a quienes han perdido su vivienda única o sustento principal. Estas indemnizaciones pueden ser monetarias, en especie (por ejemplo, vivienda nueva en otro lugar) o combinadas, y deberán coordinarse con los mecanismos de indemnización ya existentes en la legislación colombiana, evitando inequidades entre víctimas de distinto origen causal.

Parágrafo 2°. Zonas de riesgo no mitigable y ordenamiento territorial: Identificados ciertos predios o zonas geográficas como de alto riesgo no mitigable (es decir, donde no es técnicamente viable reducir el riesgo a niveles aceptables), las autoridades competentes procederán, con base en la normatividad vigente, a declarar dichas áreas como zonas de protección ambiental y de riesgo, prohibiendo su ocupación humana permanente. Esta declaratoria deberá ser incorporada en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales y en los instrumentos de planificación pertinentes, a fin de que dichos terrenos sean destinados exclusivamente a usos compatibles con su condición (ej. parques de conservación, áreas de inundación controlada, cinturones verdes). Adicionalmente, para evitar nuevas ocupaciones por población desplazada u otras comunidades en dichos sitios de riesgo, se crearán programas de control y monitoreo posreubicación: por ejemplo, vigilancia periódica, cierre o relocalización de vías de acceso, obras que disuadan el uso indebido del suelo, y sanciones a invasiones si las hubiere. Las autoridades locales, con apoyo de la Policía Nacional y entes ambientales, ejecutarán estas acciones, y la comunidad reubicada

será sensibilizada para que no intente retornar a zonas peligrosas.

Artículo 10. *Gestión Social Integral para la reintegración.* En el marco del enfoque de derechos y con el objeto de lograr la estabilización socioeconómica de las familias y comunidades desplazadas por factores ambientales, las entidades nacionales y territoriales competentes garantizarán la oferta institucional necesaria para su atención integral. Esta oferta incluirá, entre otras medidas:

a) Acceso preferente a servicios de salud (atención primaria, vacunación, apoyo psicológico) y vinculación al sistema de seguridad social en salud de la población desplazada, eliminando barreras administrativas.

b) Cupos y facilidades de ingreso de niños, niñas y jóvenes desplazados al sistema educativo en los lugares de acogida o reasentamiento, asegurando la continuidad de su proceso formativo y brindando apoyos como transporte escolar o alimentación cuando se requiera.

c) Inclusión prioritaria de la población desplazada en programas de protección social y alivio a la pobreza, tales como transferencias monetarias condicionadas, subsidios de emergencia, programas de alimentación y nutrición, entre otros gestionados por el Gobierno.

d) Desarrollo de programas de generación de ingresos y empleo para personas desplazadas: por ejemplo, capacitaciones laborales a través del SENA, apoyo al emprendimiento, inclusión en proyectos de obras públicas locales (mano de obra local) y facilidades para la asociatividad en proyectos productivos pertinentes a su nueva realidad (agrícolas, ambientales, turísticos, etc.).

e) Facilitación en el acceso a vivienda de interés social o rural para quienes han perdido su hogar, mediante su priorización en los programas de vivienda del Estado (asignación de subsidios de vivienda, proyectos habitacionales en reasentamientos, etc.), complementando las medidas de restitución o indemnización del párrafo anterior.

Los Municipios y Departamentos con el apoyo del Gobierno nacional, deberán articular estos servicios a través de rutas de atención especiales para desplazados ambientales, evitando trámites engorrosos y activando ventanillas únicas o equipos móviles de atención en las comunidades receptoras. La implementación de la gestión social integral será objeto de seguimiento por parte de la comisión interinstitucional creada por esta ley, a fin de evaluar el progreso en la integración efectiva de esta población y de formular recomendaciones de mejora continua.

Parágrafo. Análisis del riesgo de empobrecimiento: En el diseño e implementación de las estrategias de reintegración socioeconómica, las autoridades darán prioridad al análisis y mitigación del riesgo de empobrecimiento agravado que sufren las personas desplazadas forzosamente

por factores ambientales, en especial aquellas provenientes de sectores marginados y de bajos ingresos. Se tendrán en cuenta factores como: la pérdida de tierras, vivienda y medios de producción; la interrupción de sus redes sociales y económicas; la dificultad de acceso a empleo formal; y la posible falta de acceso a servicios públicos y derechos sociales en el lugar de reasentamiento. Este análisis orientará la focalización de ayudas (por ejemplo, otorgamiento de microcréditos blandos, proyectos productivos comunitarios, etc.) para prevenir que el desplazamiento conduzca a estas familias a niveles de pobreza extremos o a la agudización de su vulnerabilidad.

TÍTULO IV

IMPLEMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y DISPOSICIONES FINALES

Artículo 11. *Inclusión en el Plan Nacional de Implementación del Acuerdo de Escazú.* El fenómeno del desplazamiento por factores ambientales deberá ser incorporado como línea de acción prioritaria en el Plan Nacional y en los planes sectoriales de implementación del Acuerdo de Escazú, con el propósito de garantizar, para la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, el pleno ejercicio de los derechos de acceso en materia ambiental (información, participación y justicia ambientales). En particular, el Gobierno nacional incluirá en dichos planes metas e indicadores orientados a:

a) Divulgar información ambiental focalizada hacia comunidades en riesgo de desplazamiento (por ejemplo, mapas de amenaza y riesgo, informes de variabilidad climática, alertas sobre degradación de ecosistemas críticos).

b) Promover la participación activa de representantes de comunidades desplazadas o amenazadas por factores ambientales en la formulación de políticas ambientales y de gestión del riesgo, asegurando que su voz sea escuchada en la toma de decisiones que puedan afectar sus derechos o territorios.

c) Fortalecer mecanismos de acceso a la justicia ambiental para personas afectadas por desastres o deterioro ambiental (como acciones populares, tutelas, mediación comunitaria), incluyendo capacitación a funcionarios judiciales sobre la materia y facilitación de denuncias ambientales que puedan prevenir desplazamientos.

El cumplimiento de esta disposición deberá reflejarse en las actualizaciones anuales o bianuales del Plan de Escazú, reportándose los avances en la garantía de los derechos ambientales de la población desplazada en los informes oficiales que presente el país sobre la implementación del Acuerdo.

Artículo 12. *Coordinación interinstitucional para la implementación.* Para la ejecución eficaz de lo dispuesto en la presente ley, el Gobierno nacional establecerá una instancia técnica de coordinación interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta instancia

actuará como espacio permanente de articulación de políticas y acciones relativas a la prevención, atención y protección de las personas desplazadas por factores ambientales, sin prescindir de la incorporación de titulares de licencias ambientales frente a riesgos de desplazamientos por factores ambientales.

La coordinación interinstitucional estará liderada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con la participación activa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, e incluirá delegados de las siguientes entidades, entre otras que se consideren pertinentes: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Defensoría del Pueblo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla), representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales y representantes de las autoridades ambientales regionales y de las entidades territoriales (gobiernaciones y asociaciones de municipios).

Esta instancia tendrá, entre sus funciones principales:

a) Coordinar la formulación del plan nacional intersectorial derivado de esta ley, definiendo roles y responsabilidades de cada entidad en las diferentes fases (prevención, emergencia, posemergencia).

b) Realizar seguimiento y evaluación periódica al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, identificando obstáculos y proponiendo correctivos.

c) Promover la adopción de protocolos unificados de atención a desplazados ambientales y la integración de lineamientos técnicos en los planes de cada sector.

d) Servir de canal de comunicación entre el nivel nacional y las instancias territoriales (Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, entre otros), para asegurar flujo de información y apoyo mutuo.

e) Facilitar la consecución de recursos financieros complementarios (incluyendo cooperación internacional y fondos verdes climáticos) para reforzar las acciones previstas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente.

f) Garantizar la participación activa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla) y de las Corporaciones Autónomas Regionales, como responsables de reportar a la instancia institucional cualquier hecho o actividad debidamente comprobada de responsabilidad de los titulares de licencias ambientales, que puedan generar o hayan ocasionado riesgos de desplazamiento por factores ambientales.

g) Promover la concurrencia de los titulares de licencias, permisos o autorizaciones ambientales, así como de las empresas o industrias cuya actividad

haya incidido en el deterioro ambiental, para que cofinancien y ejecuten medidas de prevención, mitigación compensación y reparación integral.

h) Recomendar a las autoridades competentes la activación de acciones sancionatorias, y/o de responsabilidad administrativa y ambiental contra los titulares de licencias ambientales cuya conducta haya contribuido al desplazamiento ambiental.

Parágrafo 1°. La concurrencia de los actores privados responsables no exime al Estado de su deber de protección, pero sí lo faculta para exigir compensaciones, imponer sanciones y adelantar las acciones judiciales o administrativas correspondientes contra los causantes de los daños. Así como incluirlos en esquemas de financiación y medidas de reparación integral en favor de las comunidades afectadas.

Parágrafo 2°. La participación de las entidades en esta comisión o instancia de coordinación no requerirá la creación de nuevas estructuras burocráticas ni presupuestos adicionales; sus integrantes actuarán en representación de sus instituciones en cumplimiento de sus funciones misionales, y los gastos de funcionamiento serán asumidos con los recursos existentes en las entidades que la conforman. La comisión podrá apoyarse en invitados expertos, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación para el desarrollo de sus trabajos, cuando lo considere necesario.

Artículo 13. Financiación. La implementación de las disposiciones y medidas contenidas en la presente ley no generará gastos adicionales al Tesoro Público. Las obligaciones aquí previstas se financiarán con cargo a los recursos existentes asignados en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales, de conformidad con las apropiaciones dispuestas para las entidades competentes en gestión del riesgo, cambio climático, atención humanitaria, vivienda, salud, protección social y demás sectores involucrados.

El Gobierno nacional deberá realizar los ajustes presupuestales internos que sean necesarios para dar prioridad a las acciones derivadas de esta ley, respetando los techos de gasto aprobados y el marco fiscal de mediano plazo. Así mismo, se podrán utilizar los recursos de fondos especiales ya creados que apliquen a los propósitos de esta ley, tales como el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Fondo de Adaptación al Cambio Climático u otros instrumentos financieros disponibles para atención de desastres, emergencias o adaptación, conforme a su respectiva normatividad.

Parágrafo. El Gobierno nacional promoverá y gestionará recursos de cooperación internacional, asistencia técnica y financiamiento climático adicional, para complementar los esfuerzos nacionales en la protección de personas desplazadas por factores ambientales. Estos recursos externos se canalizarán conforme a la legislación presupuestal y se orientarán especialmente a proyectos piloto de

adaptación comunitaria, reconstrucción sostenible posdesastre y fortalecimiento institucional local.

Artículo 14. Reglamentación. El Gobierno nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su promulgación. La reglamentación desarrollará los aspectos técnicos y procedimentales necesarios para la operatividad de las medidas aquí consagradas, incluyendo lo relativo al Registro Único de Desplazados por Factores Ambientales, los protocolos de atención humanitaria, los criterios de priorización en ayudas, y el funcionamiento de la instancia de coordinación interinstitucional, entre otros asuntos. En el proceso de elaboración de dicha reglamentación, el Gobierno deberá garantizar espacios de participación de las organizaciones sociales, comunidades directamente afectadas y expertos en la materia, con el fin de que la regulación refleje las necesidades del territorio y el conocimiento local.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga o modifica todas las disposiciones que le sean contrarias. En particular, se entiende que cualquier norma previa de igual o inferior jerarquía que no reconozca a los desplazados por factores ambientales como sujetos de atención, o que limite su acceso a las medidas de protección aquí establecidas, deberá adecuarse a lo dispuesto en esta ley para garantizar su plena efectividad.

ALEJANDRO CASTILLO GAITÁN
Representante a la Cámara
CITREP No. 7 Meta – Guaviare

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE EN SESIÓN ORDINARIA DE LA
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DE LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES EL DÍA 21 DE
OCTUBRE DE 2025.**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE
2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece un marco de
protección para las personas desplazadas por
factores ambientales, se les reconoce como
sujetos de especial protección y se dictan otras
disposiciones.*

**El Congreso de Colombia
DECRETA
TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un Marco de Protección para las personas desplazadas por factores ambientales, reconocerlas como sujetos de especial protección constitucional, y definir las obligaciones que le corresponden al Estado para afrontar el desplazamiento forzado por dichas causas. Para ello, se adoptarán medidas de prevención, protección, atención y solución duradera antes, durante y con posterioridad al desplazamiento por factores ambientales, desde un enfoque integral de derechos humanos.

Artículo 2°. Principios y enfoques. La implementación de esta ley se orientará por los siguientes principios y enfoques fundamentales:

a) Bloque de constitucionalidad: El marco de protección a las personas desplazadas por factores ambientales se interpretará conforme a los principios internacionales sobre personas desplazadas internas, así como los tratados y convenciones internacionales relativos al cambio climático, la gestión y reducción del riesgo de desastres, el acceso a la información y la participación pública en asuntos ambientales, que hagan parte del bloque de constitucionalidad de Colombia.

b)

c) Enfoque basado en derechos humanos: Todas las acciones desarrolladas en virtud de esta ley tendrán como finalidad garantizar los derechos humanos de la población desplazada. Se prestará especial atención a los grupos poblacionales objeto de mayor marginación, exclusión o discriminación, asegurando el goce efectivo de sus derechos en condiciones de dignidad, igualdad y no discriminación.

d) Acceso a la información y participación: Toda persona tiene derecho a acceder de forma adecuada, oportuna y veraz a la información pública relevante sobre el medio ambiente y los riesgos que puedan derivar en desplazamientos. Las autoridades deberán facilitar y fomentar la participación informada de la ciudadanía, en especial de las comunidades potencialmente afectadas, en los procesos de toma de decisiones ambientales que les conciernen.

e) Transparencia y oportunidad de la información: Las personas desplazadas por factores ambientales recibirán información clara y completa sobre sus derechos, deberes y los mecanismos de atención y protección ofrecidos por el Estado, de manera oportuna y accesible.

f) Progresividad: El Estado asumirá el compromiso de avanzar gradualmente en la efectividad de los derechos de la población desplazada ambiental, garantizando condiciones mínimas esenciales y expandiendo su protección en forma progresiva, sin retrocesos en el nivel de amparo alcanzado.

g) Igualdad y no discriminación: Las medidas previstas en esta ley se aplicarán sin ningún

tipo de discriminación por razones de género, orientación sexual, raza, etnia, origen nacional o familiar, lengua, credo religioso, opinión política o filosófica, condición socioeconómica o situación de discapacidad de las personas desplazadas.

h) Mitigación y compensación de impactos: El Estado tiene la obligación de mitigar y, cuando sea inevitable el desplazamiento, compensar los impactos negativos sufridos por las personas y comunidades como consecuencia del desplazamiento involuntario o voluntario por factores ambientales.

i) Gradualidad: La implementación de las disposiciones de esta ley se hará de manera escalonada y planificada. El Estado diseñará herramientas operativas con alcance definido en tiempo, espacio y recursos, que permitan aplicar las medidas aquí contenidas de forma paulatina y sostenible.

j) Enfoque diferencial: Se reconoce que ciertos grupos poblacionales por su edad, pertenencia étnica, género, orientación sexual, condición de discapacidad u otras características particulares pueden verse afectados de manera diferenciada por el desplazamiento ambiental. Las acciones de prevención y atención incorporarán enfoques diferenciales apropiados para brindar protección especial a estos grupos, por ejemplo, enfoque étnico, de género, generacional, entre otros.

k) Colaboración armónica: Las entidades del Estado, en todos los niveles, trabajarán de manera coordinada y armónica para cumplir los fines de esta ley, respetando sus competencias, pero evitando duplicidades o vacíos en la respuesta institucional, conforme al principio de unidad de acción.

l) Acceso a la justicia: Se garantizará a la población desplazada por factores ambientales el acceso efectivo a mecanismos judiciales y administrativos para la protección de sus derechos, incluyendo vías de reclamación de daños, solicitudes de ayuda humanitaria y demás recursos pertinentes.

m) Principio de prevención: Las autoridades adoptarán medidas anticipatorias y proactivas frente al riesgo de daño ambiental que pueda desencadenar desplazamientos, con el fin de neutralizar o reducir al máximo dicho riesgo antes de que se materialice.

n) Principio de precaución: En concordancia con la protección del medio ambiente, cuando haya peligro de daño grave o irreversible derivado de factores ambientales, la falta de certeza científica absoluta no será óbice para que el Estado tome medidas eficaces encaminadas a evitar o reducir los desplazamientos forzados por tales causas.

Artículo 3°. Definiciones.

a) Desplazados internos. Los desplazados internos son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos

humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

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

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

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

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

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

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

h) Vulnerabilidad. Es la incapacidad de resistencia de una comunidad cuando se presenta un fenómeno amenazante o la incapacidad para reponerse y absorber de manera autónoma, los efectos de una amenaza que pueda generar un determinado cambio en su medio ambiente, medios de vida y lugar de habitación. Tiene que ver con la

inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio negativo, que para la comunidad constituye un riesgo. La intensidad de los daños que produce la materialización del riesgo sobre la comunidad está directamente relacionada con su grado de vulnerabilidad para enfrentarlo.

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

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

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

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

TÍTULO II.

DERECHOS Y PROTECCIÓN ESPECIAL

Artículo 4°. Derechos de las personas desplazadas por factores ambientales. Las personas desplazadas por factores ambientales gozarán, además de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a toda persona, de los siguientes derechos específicos, que deberán ser garantizados de manera efectiva por las autoridades competentes:

Derecho a una vivienda digna, incluyendo cobijo adecuado y alojamientos temporales básicos en condiciones de salubridad.

a) Derecho al trabajo y al mínimo vital, lo que implica recibir oportunidades de generación de ingresos o sustento mientras dure su situación de vulnerabilidad.

b) Derecho a la alimentación adecuada y seguridad alimentaria, garantizando el acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos.

c) Derecho a vivir una vida en condiciones de dignidad, lo que engloba el respeto por su integridad física, psíquica y moral, aun en medio de la emergencia.

d) Derecho a la integridad personal y la seguridad, protegiéndolos de violencia, abusos o explotación durante el desplazamiento y en los lugares de acogida.

e) Derecho de acceso a la información ambiental, oportuna y transparente, especialmente sobre los riesgos que afectan su lugar de origen y las decisiones que se tomen respecto a su situación.

f) Derecho a la igualdad y a no ser discriminados por su condición de desplazados ambientales, ni por razones de edad, género, orientación sexual, etnia, origen territorial, discapacidad o cualquier otra.

g) Derecho a un ambiente sano, tanto en el lugar del que provienen (lo cual fundamenta medidas preventivas) como en los sitios de reasentamiento, garantizando condiciones ambientales adecuadas.

h) Derecho al acompañamiento social, técnico, jurídico y operativo antes, durante y después del desplazamiento, para facilitar la protección de sus derechos y la superación de la situación de vulnerabilidad.

i) Derecho a la reunificación familiar y a la protección integral de la unidad familiar; no deberán separarse las familias durante los procesos de evacuación, albergue, retorno o reubicación, salvo casos excepcionales en beneficio del menor de edad o persona vulnerable, según lo determine la autoridad competente.

j) Derecho a la salud, que comprende atención médica de urgencia, servicios sanitarios básicos y continuidad en tratamientos esenciales, sin discriminación.

k) Derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación de desplazamiento, entendidas como retorno, reubicación o integración efectiva, según el caso, con garantías de no repetición.

l) Derecho al retorno voluntario, seguro, digno y sostenible a su lugar de origen, cuando las condiciones lo permitan, o a la reubicación en otro sitio seguro si el retorno no es posible.

m) Derecho al reasentamiento voluntario en condiciones de seguridad, dignidad y sostenibilidad, incluyendo acceso a tierras o vivienda en la nueva ubicación y a medios de vida, orientado todo ello a su estabilización socioeconómica.

n) Derecho de las personas a escoger su lugar de domicilio posterior al desplazamiento, de manera libre, informada y voluntaria, sin más restricciones que las establecidas por la ley.

o) Derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y de ordenamiento territorial que les conciernan, incluyendo la planificación de su reubicación y las acciones de recuperación de sus comunidades.

Parágrafo: La enumeración anterior no es taxativa. Las personas desplazadas por factores ambientales conservan todos los derechos consagrados en la Constitución Política, los tratados internacionales ratificados por Colombia y las

leyes nacionales, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos, debiendo las autoridades brindarles un trato preferente y diferencial positivo en razón de su especial situación de vulnerabilidad.

TÍTULO III

OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE
AL DESPLAZAMIENTO POR FACTORES
AMBIENTALES

CAPÍTULO I

Obligaciones Generales

Artículo 5°. Obligaciones especiales del Estado. El Estado colombiano asume obligaciones particulares para prevenir y enfrentar el desplazamiento forzado interno ocasionado por factores ambientales, garantizando la protección de los derechos de las personas afectadas. Estas obligaciones se desarrollan en tres ámbitos temporales:

a) Obligaciones de prevención y adaptación (antes del desplazamiento): Son medidas orientadas a evitar al máximo que ocurran desplazamientos por causas ambientales o, cuando no sea posible impedirlos, reducir su frecuencia e impacto. Incluyen la identificación y mitigación de riesgos, la adaptación al cambio climático, la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades y la preparación para posibles evacuaciones.

b) Obligaciones de protección y asistencia durante el desplazamiento: Se activan en el momento en que se produce el desplazamiento o desplazamientos inminentes. Consisten en garantizar ayuda humanitaria inmediata, salvaguardar la vida, la salud y la integridad de las personas desplazadas, y asegurar condiciones dignas en el tránsito o estancia temporal, respetando la unidad familiar y la voluntad de las personas en la medida de lo posible.

c) Obligaciones posteriores al desplazamiento (retorno, reasentamiento e integración): Son las acciones dirigidas a lograr soluciones duraderas una vez ocurrido el desplazamiento. Incluyen facilitar el retorno seguro a las zonas de origen si las condiciones lo permiten, o el reasentamiento en zonas seguras cuando el retorno no sea viable, así como la reintegración socioeconómica de la población desplazada en los lugares de destino, con restitución de derechos, reparación de daños y garantías de no repetición.

Todas las autoridades de la Nación, de las entidades territoriales y los organismos de socorro y asistencia, dentro del marco de sus competencias, deberán cumplir estas obligaciones de manera coordinada y efectiva, conforme a los principios rectores de esta ley.

CAPÍTULO II

Obligaciones de Prevención y Adaptación

Artículo 6°. Prevención del desplazamiento y adaptación al cambio climático. El Estado, a través de sus entidades competentes en gestión del riesgo de desastres, cambio climático, planificación territorial

y protección ambiental, adoptará políticas, planes y programas orientados a prevenir el desplazamiento por factores ambientales y a fortalecer la resiliencia de las comunidades en riesgo. En desarrollo de esta obligación:

a) Se elaborarán diagnósticos técnicos y participativos que identifiquen las zonas y poblaciones en riesgo de desplazamiento por desastres, variabilidad climática o degradación ambiental. Dichos diagnósticos deberán actualizarse periódicamente e incorporarse en los instrumentos de planificación pertinentes.

b) Se implementarán medidas de adaptación al cambio climático y de reducción de la vulnerabilidad ambiental en las comunidades más expuestas, teniendo en cuenta lineamientos internacionales y garantizando el acceso público a la información sobre riesgos. Estas medidas comprenderán proyectos de adaptación basados en ecosistemas, construcción de infraestructuras protectoras, gestión sostenible de recursos naturales y fortalecimiento de prácticas tradicionales de manejo ambiental cuando sean efectivas.

c) Las políticas y programas de prevención reconocerán que pueden concurrir múltiples causas de desplazamiento (por ejemplo, una comunidad afectada simultáneamente por conflictividad social y degradación ambiental). En tales casos de causalidad compleja, las autoridades establecerán acciones integrales que aborden todos los factores de riesgo presentes, en coordinación con las instituciones competentes en cada materia.

Parágrafo 1°. Adaptación con enfoque diferencial: Las entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberán fortalecer los programas de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo, incorporando un enfoque diferencial que priorice a las poblaciones más vulnerables y con menor capacidad adaptativa. Se prestará particular atención a aquellas comunidades con arraigo cultural y territorial especial como pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas, reconociendo su relación singular con el territorio. Estos grupos deberán ser partícipes activos en la formulación e implementación de las estrategias de adaptación y reubicación, respetando sus visiones culturales y derechos colectivos.

Parágrafo 2°. Ajuste normativo y planificación con enfoque de desplazamiento: La normativa vigente en materia de gestión del riesgo de desastres y cambio climático deberá integrar explícitamente el riesgo de desplazamiento por factores ambientales. El Gobierno nacional, Departamental, Distrital y Municipal en el marco de sus facultades, revisará y ajustará los planes, programas e instrumentos de planificación (tales como planes de ordenamiento territorial, planes de gestión del cambio climático, planes de desarrollo) para incluir acciones concretas de prevención del desplazamiento y atención de comunidades en riesgo. Esta transversalización garantizará que la problemática del desplazamiento

ambiental sea considerada en las decisiones de uso del suelo, ubicación de asentamientos humanos y medidas de reducción del riesgo.

Parágrafo 3°. Sistemas de alerta temprana y preparación comunitaria: Las autoridades competentes, con el apoyo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, fortalecerán y ampliarán los sistemas de alerta temprana para amenazas naturales, asegurando que cubran adecuadamente las zonas pobladas en riesgo de desastres. Además, se diseñarán e implementarán planes de contingencia y protocolos de evacuación específicos para escenarios de desplazamiento masivo por eventos ambientales. Dichos planes incluirán la realización periódica de simulacros de evacuación con la comunidad, la identificación previa de rutas seguras de escape y de terrenos de acogida o reubicación temporal, y la definición de mecanismos de relocalización planificada cuando se prevea la pérdida definitiva de habitabilidad de ciertas áreas. Estas acciones de preparación deberán socializarse con la población y contar con su participación activa, a fin de garantizar respuestas ordenadas y eficaces ante una emergencia.

CAPÍTULO III

Obligaciones durante el desplazamiento: protección y asistencia humanitaria

Artículo 7°. Asistencia humanitaria en situación de desplazamiento. En caso de presentarse desplazamientos de personas o comunidades por factores ambientales, el Estado a través de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de gestión del riesgo, atención humanitaria y demás competentes garantizará la protección y asistencia inmediata a la población afectada, bajo los principios de dignidad, seguridad, participación y voluntariedad. Esta obligación incluye, como mínimo, asegurar el acceso a:

a) Alimentos y agua potable indispensables, mediante suministro de raciones de emergencia o instalación de comedores comunitarios, evitando situaciones de desnutrición.

b) Cobijo y alojamiento básico, proporcionando albergues temporales seguros, con condiciones adecuadas de higiene, iluminación, ventilación y privacidad, o en su defecto apoyos para arrendamiento temporal en lugares seguros.

c) Vestuario y artículos de primera necesidad, atendiendo a las condiciones climáticas y necesidades particulares (ropa, cobijas, kits de aseo personal, utensilios básicos).

d) Atención médica de urgencia y servicios de saneamiento, garantizando la presencia de brigadas de salud, primeros auxilios psicológicos, control epidemiológico en albergues y acceso a agua segura y saneamiento básico (baños, duchas) en los refugios temporales.

e) Protección especial a grupos vulnerables, estableciendo espacios seguros para mujeres, niños, adultos mayores y personas con discapacidad dentro

de los albergues, y brindando acompañamiento psicosocial para mitigar los traumas del desplazamiento.

La asistencia humanitaria deberá prestarse respetando la unidad familiar (se procurará mantener juntas a las familias en alojamientos) y la libertad de movimiento (las personas desplazadas podrán entrar y salir de los refugios voluntariamente, salvo restricciones temporales por seguridad). Las autoridades locales, con apoyo de la Nación, activarán de inmediato sus Consejos de Gestión del Riesgo e implementarán los respectivos planes de emergencia.

Parágrafo. Atención en situación de emplazamiento: Cuando existan poblaciones altamente vulnerables afectadas por amenazas ambientales graves como desastres inminentes o eventos climáticos extremos que, por su condición de extrema fragilidad (física, etaria, etc.) o por su especial arraigo cultural y territorial, no puedan o no quieran desplazarse de sus hogares, el Estado está obligado a garantizar su asistencia, atención y protección en el lugar. En tales casos, las autoridades desplegarán todos los esfuerzos para brindar ayuda humanitaria hasta donde sea posible en la zona afectada (alimentos, agua, atención médica de emergencia, protección de viviendas) y, de ser necesario por la progresión del riesgo, proveerán medios para el eventual traslado seguro de estas personas, respetando en lo posible su voluntad y condiciones. Estas situaciones de “no desplazamiento” por imposibilidad (emplazamiento) deberán ser objeto de seguimiento especial por parte de las entidades de gestión del riesgo, y sus integrantes serán incluidos en los programas de atención y soluciones duraderas en igualdad de condiciones.

Artículo 8°. Registro Único de Desplazados por Factores Ambientales. Con el fin de garantizar la oportuna atención y el seguimiento de la población afectada, créase el Registro Único de Personas Desplazadas por Factores Ambientales, como instrumento administrativo de identificación y caracterización de los individuos y grupos familiares que hayan sufrido desplazamiento interno a causa de desastres, cambio climático o degradación ambiental.

El Gobierno nacional establecerá, mediante la reglamentación de la presente ley, los lineamientos para la puesta en marcha de este Registro, observando que:

a) Su inscripción sea gratuita, ágil y descentralizada, permitiendo que las personerías municipales, alcaldías, defensorías regionales u otras instancias locales puedan recepcionar las declaraciones de desplazamiento ambiental y remitir la información al sistema central.

b) Esté articulado con los sistemas de información existentes, en particular con el Registro Único de Damnificados que administra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de

Desastres (UNGRD) y con los registros de víctimas cuando hubiere concurrencia de causales, evitando duplicidad de registros.

c) Permita recabar información sociodemográfica básica, ubicación geográfica de origen y lugar de asentamiento, causa ambiental del desplazamiento, necesidades principales y estado de vulnerabilidad, asegurando la protección de datos personales sensibles conforme a la ley.

d) Los inscritos en este Registro obtendrán la certificación de “desplazado por factores ambientales”, la cual les dará acceso preferente a los programas y beneficios contemplados en esta ley y en otras disposiciones de protección social, sin perjuicio de otros criterios de priorización.

Parágrafo 1°. La inscripción en el Registro Único de Desplazados por Factores Ambientales constituirá requisito para acceder a la mayoría de ayudas y medidas de estabilización previstas en esta ley. Sin embargo, la ausencia temporal en el registro no impedirá la prestación de ayuda humanitaria inmediata en eventos de gran magnitud, caso en el cual se podrá realizar un registro masivo provisional durante la atención de la emergencia.

Parágrafo 2°. Las entidades responsables deberán mantener actualizado el Registro, depurando la información de personas que logren soluciones duraderas (retorno o reasentamiento exitoso), e integrando mecanismos de seguimiento y georreferenciación que permitan conocer el estado de las comunidades desplazadas ambientales a lo largo del tiempo. Informes consolidados del Registro deberán presentarse periódicamente ante el Comité Interinstitucional creado en esta ley y ante el Congreso de la República, para fines de control político.

CAPÍTULO IV

Obligaciones posteriores al desplazamiento: retorno, reasentamiento y reintegración socioeconómica

Artículo 9°. Retorno, reubicación y soluciones duraderas. El Estado garantizará a las personas, familias y comunidades desplazadas por factores ambientales el acceso a soluciones duraderas, sea mediante el retorno a su lugar de origen cuando este haya recuperado condiciones de seguridad y habitabilidad, o mediante el reasentamiento definitivo en una nueva ubicación libre de amenazas. En desarrollo de esta obligación:

a) Toda persona desplazada tendrá derecho a regresar voluntariamente a su lugar de residencia habitual cuando hayan desaparecido o sido mitigadas las causas que provocaron su desplazamiento, y siempre que el retorno no implique poner en riesgo su vida, integridad o salud. Las autoridades deben evaluar técnicamente la seguridad de la zona antes de promover retornos y, de ser viables, facilitarán el traslado de las familias, la reconstrucción o reparación de sus viviendas, la restauración de servicios públicos y la recuperación

de infraestructuras comunitarias (caminos, escuelas, puestos de salud) en las áreas de retorno.

b) En los casos en que el retorno no sea posible o recomendable debido a cambios permanentes en el entorno (zona declarada de alto riesgo no mitigable, pérdida irreversible de ecosistemas protectores, etc.), el Estado implementará programas de reubicación o reasentamiento colectivo en zonas seguras, garantizando la participación informada de las comunidades en la selección del sitio y en la planificación del nuevo asentamiento. La reubicación deberá ser voluntaria y digna, lo más cercana posible culturalmente a las condiciones originales de la comunidad, e incluir la provisión de vivienda adecuada, infraestructura básica (agua, saneamiento, energía, vías de acceso) y espacios para el desarrollo de actividades económicas.

c) Tanto en retornos como en reasentamientos, las autoridades velarán por la integralidad de las soluciones, enmarcadas en el enfoque de derechos: las personas desplazadas no solo deben ubicarse en un sitio seguro, sino poder reconstruir su proyecto de vida. Por tanto, se articularán medidas de rehabilitación económica y social como entrega de insumos o tierras productivas, asistencia técnica agropecuaria para comunidades rurales, cupos escolares para los niños, atención en salud continua y apoyo psicosocial para superar el duelo por las pérdidas materiales y afectivas sufridas.

Parágrafo 1°. Restitución de bienes o indemnización: En los procesos de retorno o reasentamiento, el Estado, con apoyo de las entidades competentes, garantizará el derecho de las personas desplazadas a recuperar, en lo posible, sus propiedades, tierras, viviendas y demás bienes que hubiesen dejado atrás. Si la recuperación y restitución material no fuere posible (por destrucción total, inhabilitación del predio o riesgos insalvables), se reconocerá a los afectados una indemnización adecuada o medidas de reparación compensatoria siempre que las causas sean atribuidas a acciones u omisiones del Estado, de acuerdo con la normativa vigente y la disponibilidad de recursos, priorizando a quienes han perdido su vivienda única o sustento principal. Estas indemnizaciones pueden ser monetarias, en especie (por ejemplo, vivienda nueva en otro lugar) o combinadas, y deberán coordinarse con los mecanismos de indemnización ya existentes en la legislación colombiana, evitando inequidades entre víctimas de distinto origen causal.

Parágrafo 2°. Zonas de riesgo no mitigable y ordenamiento territorial: Identificados ciertos predios o zonas geográficas como de alto riesgo no mitigable (es decir, donde no es técnicamente viable reducir el riesgo a niveles aceptables), las autoridades competentes procederán, con base en la normatividad vigente, a declarar dichas áreas como zonas de protección ambiental y de riesgo, prohibiendo su ocupación humana permanente. Esta declaratoria deberá ser incorporada en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales y en los instrumentos de planificación pertinentes,

a fin de que dichos terrenos sean destinados exclusivamente a usos compatibles con su condición (ej. parques de conservación, áreas de inundación controlada, cinturones verdes). Adicionalmente, para evitar nuevas ocupaciones por población desplazada u otras comunidades en dichos sitios de riesgo, se crearán programas de control y monitoreo posreubicación: por ejemplo, vigilancia periódica, cierre o relocalización de vías de acceso, obras que disuadan el uso indebido del suelo, y sanciones a invasiones si las hubiere. Las autoridades locales, con apoyo de la Policía Nacional y entes ambientales, ejecutarán estas acciones, y la comunidad reubicada será sensibilizada para que no intente retornar a zonas peligrosas.

Artículo 10. Gestión Social Integral para la reintegración. En el marco del enfoque de derechos y con el objeto de lograr la estabilización socioeconómica de las familias y comunidades desplazadas por factores ambientales, las entidades nacionales y territoriales competentes garantizarán la oferta institucional necesaria para su atención integral. Esta oferta incluirá, entre otras medidas:

a) Acceso preferente a servicios de salud (atención primaria, vacunación, apoyo psicológico) y vinculación al sistema de seguridad social en salud de la población desplazada, eliminando barreras administrativas.

b) Cupos y facilidades de ingreso de niños, niñas y jóvenes desplazados al sistema educativo en los lugares de acogida o reasentamiento, asegurando la continuidad de su proceso formativo y brindando apoyos como transporte escolar o alimentación cuando se requiera.

c) Inclusión prioritaria de la población desplazada en programas de protección social y alivio a la pobreza, tales como transferencias monetarias condicionadas, subsidios de emergencia, programas de alimentación y nutrición, entre otros gestionados por el Gobierno.

d) Desarrollo de programas de generación de ingresos y empleo para personas desplazadas: por ejemplo, capacitaciones laborales a través del SENA, apoyo al emprendimiento, inclusión en proyectos de obras públicas locales (mano de obra local) y facilidades para la asociatividad en proyectos productivos pertinentes a su nueva realidad (agrícolas, ambientales, turísticos, etc.).

e) Facilitación en el acceso a vivienda de interés social o rural para quienes han perdido su hogar, mediante su priorización en los programas de vivienda del Estado (asignación de subsidios de vivienda, proyectos habitacionales en reasentamientos, etc.), complementando las medidas de restitución o indemnización del parágrafo anterior.

Los Municipios y Departamentos con el apoyo del Gobierno nacional, deberán articular estos servicios a través de rutas de atención especiales para desplazados ambientales, evitando trámites engorrosos y activando ventanillas únicas o

equipos móviles de atención en las comunidades receptoras. La implementación de la gestión social integral será objeto de seguimiento por parte de la comisión interinstitucional creada por esta ley, a fin de evaluar el progreso en la integración efectiva de esta población y de formular recomendaciones de mejora continua.

Parágrafo. Análisis del riesgo de empobrecimiento: En el diseño e implementación de las estrategias de reintegración socioeconómica, las autoridades darán prioridad al análisis y mitigación del riesgo de empobrecimiento agravado que sufren las personas desplazadas forzosamente por factores ambientales, en especial aquellas provenientes de sectores marginados y de bajos ingresos. Se tendrán en cuenta factores como: la pérdida de tierras, vivienda y medios de producción; la interrupción de sus redes sociales y económicas; la dificultad de acceso a empleo formal; y la posible falta de acceso a servicios públicos y derechos sociales en el lugar de reasentamiento. Este análisis orientará la focalización de ayudas (por ejemplo, otorgamiento de microcréditos blandos, proyectos productivos comunitarios, etc.) para prevenir que el desplazamiento conduzca a estas familias a niveles de pobreza extremos o a la agudización de su vulnerabilidad.

TÍTULO IV.

IMPLEMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y DISPOSICIONES FINALES

Artículo 11. Inclusión en el Plan Nacional de Implementación del Acuerdo de Escazú.

El fenómeno del desplazamiento por factores ambientales deberá ser incorporado como línea de acción prioritaria en el Plan Nacional y en los planes sectoriales de implementación del Acuerdo de Escazú, con el propósito de garantizar, para la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, el pleno ejercicio de los derechos de acceso en materia ambiental (información, participación y justicia ambientales). En particular, el Gobierno nacional incluirá en dichos planes metas e indicadores orientados a:

a) Divulgar información ambiental focalizada hacia comunidades en riesgo de desplazamiento (por ejemplo, mapas de amenaza y riesgo, informes de variabilidad climática, alertas sobre degradación de ecosistemas críticos).

b) Promover la participación activa de representantes de comunidades desplazadas o amenazadas por factores ambientales en la formulación de políticas ambientales y de gestión del riesgo, asegurando que su voz sea escuchada en la toma de decisiones que puedan afectar sus derechos o territorios.

c) Fortalecer mecanismos de acceso a la justicia ambiental para personas afectadas por desastres o deterioro ambiental (como acciones populares, tutelas, mediación comunitaria), incluyendo capacitación a funcionarios judiciales sobre la

materia y facilitación de denuncias ambientales que puedan prevenir desplazamientos.

El cumplimiento de esta disposición deberá reflejarse en las actualizaciones anuales o bianuales del Plan de Escazú, reportándose los avances en la garantía de los derechos ambientales de la población desplazada en los informes oficiales que presente el país sobre la implementación del Acuerdo.

Artículo 12. Coordinación interinstitucional para la implementación. Para la ejecución eficaz de lo dispuesto en la presente ley, el Gobierno nacional establecerá una instancia técnica de coordinación interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta instancia actuará como espacio permanente de articulación de políticas y acciones relativas a la prevención, atención y protección de las personas desplazadas por factores ambientales, sin prescindir de la incorporación de titulares de licencias ambientales frente a riesgos de desplazamientos por factores ambientales.

La coordinación interinstitucional estará liderada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con la participación activa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, e incluirá delegados de las siguientes entidades, entre otras que se consideren pertinentes: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Defensoría del Pueblo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla), representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales y representantes de las autoridades ambientales regionales y de las entidades territoriales (gobiernaciones y asociaciones de municipios).

Esta instancia tendrá, entre sus funciones principales:

a) Coordinar la formulación del plan nacional intersectorial derivado de esta ley, definiendo roles y responsabilidades de cada entidad en las diferentes fases (prevención, emergencia, posemergencia).

b) Realizar seguimiento y evaluación periódica al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, identificando obstáculos y proponiendo correctivos.

c) Promover la adopción de protocolos unificados de atención a desplazados ambientales y la integración de lineamientos técnicos en los planes de cada sector.

d) Servir de canal de comunicación entre el nivel nacional y las instancias territoriales (Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, entre otros), para asegurar flujo de información y apoyo mutuo.

e) Facilitar la consecución de recursos financieros complementarios (incluyendo cooperación internacional y fondos verdes

climáticos) para reforzar las acciones previstas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente.

f) Garantizar la participación activa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla) y de las Corporaciones Autónomas Regionales, como responsables de reportar a la instancia institucional cualquier hecho o actividad debidamente comprobada de responsabilidad de los titulares de licencias ambientales, que puedan generar o hayan ocasionado riesgos de desplazamiento por factores ambientales.

g) Promover la concurrencia de los titulares de licencias, permisos o autorizaciones ambientales, así como de las empresas o industrias cuya actividad haya incidido en el deterioro ambiental, para que cofinancien y ejecuten medidas de prevención, mitigación compensación y reparación integral.

h) Recomendar a las autoridades competentes la activación de acciones sancionatorias, y/o de responsabilidad administrativa y ambiental contra los titulares de licencias ambientales cuya conducta haya contribuido al desplazamiento ambiental.

Parágrafo 1º. La concurrencia de los actores privados responsables no exime al Estado de su deber de protección, pero sí lo faculta para exigir compensaciones, imponer sanciones y adelantar las acciones judiciales o administrativas correspondientes contra los causantes de los daños. Así como incluirlos en esquemas de financiación y medidas de reparación integral en favor de las comunidades afectadas.

Parágrafo 2º. La participación de las entidades en esta comisión o instancia de coordinación no requerirá la creación de nuevas estructuras burocráticas ni presupuestos adicionales; sus integrantes actuarán en representación de sus instituciones en cumplimiento de sus funciones misionales, y los gastos de funcionamiento serán asumidos con los recursos existentes en las entidades que la conforman. La comisión podrá apoyarse en invitados expertos, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación para el desarrollo de sus trabajos, cuando lo considere necesario.

Artículo 13. Financiación. La implementación de las disposiciones y medidas contenidas en la presente ley no generará gastos adicionales al Tesoro Público. Las obligaciones aquí previstas se financiarán con cargo a los recursos existentes asignados en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales, de conformidad con las apropiaciones dispuestas para las entidades competentes en gestión del riesgo, cambio climático, atención humanitaria, vivienda, salud, protección social y demás sectores involucrados.

El Gobierno nacional deberá realizar los ajustes presupuestales internos que sean necesarios para dar prioridad a las acciones derivadas de esta ley, respetando los techos de gasto aprobados y el marco fiscal de mediano plazo. Así mismo, se podrán utilizar los recursos de fondos especiales ya creados que

apliquen a los propósitos de esta ley, tales como el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Fondo de Adaptación al Cambio Climático u otros instrumentos financieros disponibles para atención de desastres, emergencias o adaptación, conforme a su respectiva normatividad.

Parágrafo. El Gobierno nacional promoverá y gestionará recursos de cooperación internacional, asistencia técnica y financiamiento climático adicional, para complementar los esfuerzos nacionales en la protección de personas desplazadas por factores ambientales. Estos recursos externos se canalizarán conforme a la legislación presupuestal y se orientarán especialmente a proyectos piloto de adaptación comunitaria, reconstrucción sostenible posdesastre y fortalecimiento institucional local.

Artículo 14. Reglamentación. El Gobierno nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su promulgación. La reglamentación desarrollará los aspectos técnicos y procedimentales necesarios para la operatividad de las medidas aquí consagradas, incluyendo lo relativo al Registro Único de Desplazados por Factores Ambientales, los protocolos de atención humanitaria, los criterios de priorización en ayudas, y el funcionamiento de la instancia de coordinación interinstitucional, entre otros asuntos. En el proceso de elaboración de dicha reglamentación, el Gobierno deberá garantizar espacios de participación de las organizaciones sociales, comunidades directamente afectadas

y expertos en la materia, con el fin de que la regulación refleje las necesidades del territorio y el conocimiento local.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga o modifica todas las disposiciones que le sean contrarias. En particular, se entiende que cualquier norma previa de igual o inferior jerarquía que no reconozca a los desplazados por factores ambientales como sujetos de atención, o que limite su acceso a las medidas de protección aquí establecidas, deberá adecuarse a lo dispuesto en esta ley para garantizar su plena efectividad.

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en la Acta número 011, correspondiente a la sesión realizada el día 21 de octubre de 2025; el anuncio de la votación del Proyecto de ley se hizo el día 1° de octubre de 2025, Acta número 010, de acuerdo con el artículo 8° del Acto Legislativo 1 de 2003.



CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN
Secretario Comisión Quinta
Cámara de Representantes