



Ambiente



Hoja de ruta para la construcción de la política pública de desplazamiento interno asociado a desastres y eventos de evolución lenta

MARCO CONCEPTUAL, PRINCIPIOS, ENFOQUES Y
LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

Documento de trabajo

Mayo, 2026

República de Colombia

Presidente

Gustavo Francisco Petro Urrego

Vicepresidenta

Francia Elena Márquez Mina

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Min Ambiente)

Irene Vélez Torres

Ministra (e) de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Edith Bastidas Calderón

Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental

Luz Dary Carmona Moreno

Viceministra de Ordenamiento Ambiental del Territorio

María Fernanda Torres Penáagos

Directora de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

Zoraida Piedrahita Calle

Coordinadora Grupo de Gestión del Riesgo de Desastres

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia

Claudio Tomasi

Representante Residente

Carla Zacapa Zelaya

Representante Residente Adjunta

Jairo Matallana Villareal

Gerente Nacional de Respuesta a Crisis y Estado de Derecho

Jimena Puyana

Gerente de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Autora

Ana María Florez Muñoz

Consultora

Equipo coordinador y editor

Martha Cecilia Ochoa Osorio

Grupo de Gestión del Riesgo, Min Ambiente

Hugo Andrés Mármol Sánchez

Oficial Nacional de Respuesta a Crisis y Movilidad Humana, PNUD

Lina María Gallego Serna

Analista en Gestión del Riesgo, PNUD

Jonathan Ignacio Ballesteros Vallejo

Analista de Movilidad Humana, PNUD

Felipe Andrés León Barreto

Asociado Técnico en Soluciones Duraderas, PNUD

Elsa Lorena Sánchez Gómez

Asociada Técnica Gestión del Riesgo, PNUD

Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente. Propiedad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Colombia © 2026

AGRADECIMIENTOS

El PNUD Colombia y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible agradecen a todas las entidades del Estado colombiano, organizaciones internacionales, sociedad civil y academia que participaron activamente en las entrevistas, grupos focales y talleres para la construcción de este documento:

- Natalia Ángel, Magistrada de la Corte Constitucional.
- Paula Gaviria, Relatora Especial para los Derechos Humanos de la Población Desplazada.
- Mireia Villar Forner, Coordinadora Residente de la ONU en Colombia.
- Clara de la Hoz del Real, PhD Universidad París-Saclay.
- Mauricio Madrigal, Coordinador del énfasis en derecho ambiental de la maestría en derecho, Universidad de los Andes.

De igual forma, un agradecimiento especial a funcionarios(as) y representantes de las siguientes instituciones y organizaciones:

- Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).
- Departamento de Prosperidad Social (DPS).
- Joint IDP Profiling Service (JIPS).
- Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).
- Red Suramericana de Migraciones Ambientales (RESAMA).
- Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres de Chile.



RESUMEN EJECUTIVO

El desplazamiento interno asociado a desastres y eventos de evolución lenta constituye uno de los desafíos más urgentes y complejos. En Colombia, este fenómeno refleja la convergencia de factores ambientales, climáticos, sociales y de gobernanza que amplifican la vulnerabilidad de comunidades rurales, étnicas y urbanas, y que demandan del Estado respuestas integrales, sostenibles y basadas en derechos humanos. Además, se desarrolla en un contexto donde el país ha enfrentado históricamente desplazamientos forzados por el conflicto armado, lo que hace aún más necesario construir mecanismos específicos de protección y asistencia para las personas en situación de desplazamiento desplazadas por causas ambientales y climáticas.

En los últimos años, el país ha dado pasos importantes hacia este reconocimiento. La Sentencia T-123 de 2024 de la Corte Constitucional marcó un precedente al reconocer el desplazamiento forzado interno por factores ambientales como una realidad que afecta múltiples derechos fundamentales y que requiere una política pública integral. En dicha decisión, la Corte subrayó la obligación estatal de prevenir el desplazamiento, garantizar atención durante su ocurrencia y promover soluciones duraderas, destacando la necesidad de coordinar acciones entre los sistemas de gestión del riesgo, cambio climático, vivienda y atención a víctimas.

Posteriormente, en diciembre del 2025 a través de las aprobaciones del Proyecto de Ley 425 de 2025 en Cámara y 015 de 2024 del Senado, se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres, convirtiendo a Colombia en el primer país de América Latina en otorgar un reconocimiento jurídico explícito a esta realidad. Las personas afectadas por distintos eventos dejarán de ser consideradas únicamente como damnificados temporales y pasarán a ser reconocidas como víctimas con derechos, que requieren atención integral, continua y preventiva por parte del Estado.

Estos avances normativos constituyen un punto de inflexión que refuerza la urgencia de avanzar en la formulación del instrumento de política pública sobre desplazamiento interno asociado a desastres y eventos de evolución lenta. Siendo su propósito, ofrecer una base conceptual, normativa e institucional que oriente al Estado colombiano hacia el reconocimiento y atención integral de esta población, incorporando la prevención, la respuesta, las soluciones duraderas y la recuperación resiliente como fases complementarias de una misma estrategia multidimensional y multisectorial.

El documento inicia con un análisis del contexto nacional e internacional, abordando los principales marcos jurídicos, estratégicos y jurisprudenciales, que sustentan la respuesta a este tipo de desplazamiento. Posteriormente, presenta un marco conceptual que define la problemática y los factores de carácter ambiental asociados, así como los criterios para identificar y reconocer a las personas en situación de desplazamiento por estas causas. A continuación, desarrolla los

principios, enfoques y bases para el alcance de un instrumento de política pública con sus objetivos generales y específicos, y las líneas de acción orientadas al conocimiento, la gobernanza y la gestión integral del desplazamiento. También, se proponen orientaciones para la conformación de una instancia interinstitucional, así como mecanismos de financiamiento que garanticen la sostenibilidad de las medidas y su articulación con las estrategias de recuperación resiliente y soluciones duraderas.

En este sentido, este trabajo busca sentar las bases para una política pública innovadora, con enfoque de derechos humanos, acción climática y resiliencia territorial, centrada en la prevención de nuevos desplazamientos. A partir de la integración de gestión integral del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y comunitarias. Esta política deberá anticipar los factores que generan movilidad forzada, reducir las condiciones de vulnerabilidad y exposición, para promover territorios seguros y resilientes.

ÍNDICE DE CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Glosario de acrónimos y abreviaturas..... | 8 |
| Introducción..... | 10 |
| I.Contexto..... | 12 |
| I.I Marcos internacionales | 12 |
| I.II Políticas y gobernanza nacional..... | 15 |
| I.III Jurisprudencia de la Corte Constitucional | 18 |
| II. Marco conceptual | 24 |
| II.I Denominación del desplazamiento..... | 24 |
| II.II Definición de desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta ... | 25 |
| II.III Factores con carácter ambiental asociados con el desplazamiento | 25 |
| II.IV Elementos orientadores para la definición de criterios de identificación y reconoci- miento de personas en situación de desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta..... | 27 |
| III. Principios fundamentales | 29 |
| IV. Enfoques..... | 39 |
| V. Bases para definir el alcance | 42 |
| VI. Objetivos..... | 43 |
| V.I General | 43 |
| V.II Específicos | 43 |
| VII. Líneas de acción | 44 |
| VII.I Conocimiento..... | 44 |
| VII.II Gobernanza y arreglos institucionales | 45 |
| VII.III Medidas de gestión integral del desplazamiento..... | 48 |
| VIII. Orientaciones para la formalización y conformación de la instancia interinstitucional..... | 51 |
| IX. Mecanismos de financiamiento | 54 |
| Glosario | 57 |
| Referencias | 70 |
| Jurisprudencia y normas | 74 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla I. Sentencias relevantes de la Corte Constitucional | 19 |
| Tabla II. Comparación de criterios con alternativas de denominación al desplazamiento ... | 24 |
| Tabla III. Factores con carácter ambiental asociados al desplazamiento | 26 |
| Tabla IV. Principios extraídos de marcos jurídicos y estratégicos..... | 29 |
| Tabla V. Instrumentos existentes por sistema | 47 |
| Tabla VI. Miembros e invitados de la instancia | 52 |
| Tabla VII. Funciones y productos de la instancia..... | 52 |



GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

| | |
|---------------------|---|
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| APC | Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| CMNUCC | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| DAFP | Departamento Administrativo de la Función Pública |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| DPS | Departamento Administrativo para la Prosperidad Social |
| E2050 | Estrategia climática de largo plazo de Colombia |
| GRD | Gestión del Riesgo de Desastres |
| IASC | Comité Interagencial Permanente |
| IDMC | Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno |
| IDEAM | Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales |
| MIN AMBIENTE | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible |
| NDC | Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |

| | |
|-----------------|--|
| PNACC | Plan Nacional de Adaptación de Cambio Climático |
| PNGIBSE | Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos |
| PNCC | Política Nacional de Cambio Climático |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNGRD | Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POT | Planes de Ordenamiento Territorial |
| RUD | Registro Único de Damnificados |
| RUV | Registro Único de Víctimas |
| SINA | Sistema Nacional de Ambiental |
| SISCLIMA | Sistema Nacional de Cambio Climático |
| SNARIV | Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas |
| SNGRD | Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres |
| UARIV | Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas |
| UNDRR | Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres |
| UNGRD | Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres |
| UTL | Unidad de Trabajo Legislativo |

»» INTRODUCCIÓN

Según el Informe Global sobre Desplazamiento Interno 2025 del IDMC, en 2024 se registraron 91.000 desplazamientos por desastres en Colombia, la tercera cifra más alta en más de una década, aunque menor que en los dos años anteriores. Bolívar, Córdoba y Sucre se vieron afectados por inundaciones y sequías; estas últimas provocaron 7.900 desplazamientos, siendo el primer registro de este tipo en el país. En Chocó, las inundaciones causaron 29.000 desplazamientos. Ante la magnitud de estos eventos, tanto en ese departamento como en otras regiones, el gobierno declaró situación de desastre nacional en noviembre.

Asimismo, el Informe 2024 del IDMC reportó que Colombia registró 351.000 nuevos desplazamientos internos por desastres en 2023, principalmente por tormentas, inundaciones, sequías e incendios forestales. Estas cifras ubicaron al país entre los más afectados de las Américas, después de Brasil y por delante de Haití, México y Estados Unidos.

Este panorama pone en evidencia la creciente importancia de estudiar cómo la vulnerabilidad y el cambio climático inciden en la ocurrencia de desastres que pueden propiciar desplazamientos internos. En el caso de Colombia, esta situación adquiere una complejidad particular, dado que el país ha experimentado históricamente desplazamientos forzados asociados al conflicto armado. Frente a esta confluencia de factores, resulta cada vez más urgente contar con un marco normativo que integre las diferentes políticas de GRD, ambientales, de ordenamiento territorial, entre otras. Dicho marco debe permitir revisar los mecanismos existentes y realizar las complementaciones necesarias, de manera que se reconozcan estos escenarios y se brinden respuestas adecuadas, sostenibles y centradas en los derechos de las personas afectadas.

Consecuentemente, este documento brinda insumos clave para la orientación y construcción de un instrumento de política pública, con el fin de abordar los desafíos que representa el desplazamiento interno asociado a desastres y eventos de evolución lenta en Colombia.¹

Dichos insumos se presentan en este documento, el cual se estructura en varias secciones. En primer lugar, se presenta el contexto general, que incluye los marcos internacionales relevantes, un análisis de las políticas y de la gobernanza a nivel nacional, así como jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el desplazamiento objeto de estudio. Posteriormente, se expone el marco conceptual, en el cual se define dicho desplazamiento, se identifican los factores de carácter ambiental asociados a esta situación y se proponen elementos orientadores para establecer criterios de identificación y reconocimiento de las personas en situación de desplazamiento. Finalmente, se desarrollan los insumos que respaldan la formulación del instrumento de política pública, los

¹ Los eventos de evolución lenta se desarrollan gradualmente a partir de cambios incrementales que ocurren a lo largo de muchos años o de un aumento en la frecuencia o intensidad de eventos recurrentes (Siegele, 2012). Entre los eventos de evolución lenta figuran el aumento del nivel del mar, el aumento de las temperaturas, la acidificación del océano, el retroceso de los glaciares y sus efectos conexos, la salinización, la degradación de las tierras y los bosques, la pérdida de diversidad biológica y la desertificación.

cuales comprenden: Principios fundamentales, enfoques transversales, bases para la definición del alcance, el objetivo general y los objetivos específicos, líneas de acción, orientaciones para los arreglos institucionales, mecanismos de financiación y un glosario de definiciones clave que permite comprender de manera integral el contenido y los elementos propuestos a lo largo del documento.

I. Contexto

I.1 Marcos internacionales

A nivel global, existen diversos marcos internacionales que abordan el desplazamiento interno, la GRD y el cambio climático. Si bien no todos contemplan explícitamente los desplazamientos provocados por desastres y eventos de evolución lenta, varios han avanzado en su incorporación, reconociendo su creciente relevancia en los contextos de movilidad humana. Colombia ha suscrito y adoptado muchos de estos instrumentos, lo cual refuerza la necesidad de alinear las políticas públicas nacionales con dichos compromisos. Estos marcos ofrecen directrices esenciales para fundamentar, jurídica y técnicamente, las respuestas al desplazamiento interno asociado a desastres y eventos de evolución lenta, promoviendo su coherencia con los enfoques de derechos humanos, desarrollo sostenible y resiliencia climática. A continuación, se analizan los más relevantes:

- **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos:** Establecen directrices para la protección de las personas desplazadas y proporcionan una definición de desplazamiento interno, la cual ya contempla las catástrofes naturales. Según estos principios, “los desplazados internos son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (UN, 1998). Cabe destacar que estos lineamientos han sido acogidos por la Corte Constitucional de Colombia, en su jurisprudencia sobre desplazamiento forzado interno, lo que refuerza su validez y aplicabilidad en el contexto nacional (Colombia. Corte Constitucional, 2024).
- **Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro):** Aunque no abordan explícitamente el desplazamiento interno relacionado con desastres o eventos de evolución lenta, establecen que son aplicables a cualquier tipo de desplazamiento, independientemente de su causa. Su enfoque central es garantizar que las personas desplazadas puedan recuperar sus bienes y derechos, promoviendo su dignidad, seguridad y soluciones para su integración o retorno.
- **CMNUCC** proporciona el marco general para la respuesta global al cambio climático. A través de los Acuerdos de Cancún, reconoce el desplazamiento, la migración y la reubicación planificada como impactos del cambio climático e insta a los países a desarrollar estrategias de adaptación para abordarlos.
- **El Marco del IASC sobre Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente,** establece que una solución duradera se alcanza cuando las personas desplazadas dejan de tener necesidades relacionadas con su desplazamiento y pueden ejercer plenamente sus derechos en condiciones de igualdad con el resto de la población. El marco reconoce tres vías para lograrlo: el retorno voluntario al lugar de origen, la integración local en el lugar de desplazamiento y el reasentamiento en otra parte del país. Asimismo, subraya la importancia

de garantizar condiciones seguras, dignas y voluntarias, y de integrar estas soluciones en los planes de desarrollo, con un enfoque centrado en derechos y en la participación activa de las personas afectadas.

- Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños: Desarrollado en el contexto de la CMNUCC, es el principal instrumento internacional para atender las consecuencias del cambio climático, incluyendo tanto eventos extremos como procesos de evolución lenta. Su propósito es ampliar el conocimiento, fortalecer la coordinación y brindar apoyo a países en desarrollo especialmente vulnerables. Si bien comenzó con un enfoque técnico, en años recientes ha incorporado mecanismos financieros como el Fondo de Pérdidas y Daños. Este mecanismo resulta clave para el diseño del instrumento de política pública, ya que contempla financiamiento para abordar los efectos adversos del cambio climático, como el desplazamiento, la reubicación y la migración.
- El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres establece un enfoque integral, estructurado en cuatro prioridades: comprender el riesgo; fortalecer la gobernanza para su adecuada gestión; invertir en medidas de reducción para fortalecer la resiliencia; y aumentar la preparación ante emergencias, a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” durante la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. Además, destaca la importancia de considerar la movilidad humana dentro de las políticas de gestión del riesgo, y señala que tanto el cambio como la variabilidad climática pueden intensificar amenazas existentes, aumentar su frecuencia y generar nuevos desafíos.
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS integran la acción climática y la reducción del riesgo de desastres dentro del marco global para el desarrollo sostenible. Establece metas como la facilitación de una migración segura y bien gestionada (meta 10.7), la reducción del impacto de los desastres en la población, con especial atención a los grupos más vulnerables (meta 11.5), y el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático y los desastres (meta 13.1).
- Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el contexto de desastres y cambio climático (Iniciativa Nansen): Aunque está centrada en la movilidad transfronteriza, esta agenda aporta herramientas útiles para gestionar el riesgo de desplazamientos en los países de origen. Entre estas se incluyen prácticas para reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia, implementar reubicaciones planificadas, facilitar la migración desde zonas de riesgo y responder a las necesidades de las personas desplazadas internamente. El mecanismo de implementación de esta agenda es la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, la cual apoya a los Estados en la aplicación de medidas concretas para prevenir y abordar el desplazamiento asociado a desastres y cambio climático, tanto dentro como fuera de sus fronteras.

- El Acuerdo de París establece compromisos para que los países firmantes reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero y fortalezcan su capacidad de adaptación. En este marco, el Artículo 8 destaca la importancia de abordar las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, promoviendo medidas para evitarlos, minimizarlos y afrontarlos, con especial atención a las comunidades más vulnerables.
- A nivel regional, el Acuerdo de Escazú se ha consolidado como un instrumento clave para América Latina y el Caribe en materia de derechos ambientales. Adoptado bajo el auspicio de la CEPAL, busca promover el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales. Además, establece lineamientos para proteger a las personas defensoras del ambiente, reconociendo su papel esencial en la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad de los territorios.
- Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: Este es el primer acuerdo intergubernamental sobre migración. Aunque su enfoque principal es la migración internacional, su Objetivo 2 busca reducir los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen. Para ello, los Estados se comprometen a generar condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que les permitan vivir de manera pacífica, productiva y sostenible en su propio territorio, evitando que la desesperación y el deterioro del entorno los fueren a migrar de manera irregular. Frente a esto, el pacto plantea acciones clave fundamentales para la formulación del instrumento de política pública, entre ellas: (i) la implementación de marcos globales como la Agenda 2030, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai; (ii) la inversión en programas que aborden las causas estructurales de la migración; (iii) el establecimiento de mecanismos de monitoreo y alerta temprana para anticipar riesgos que puedan generar desplazamientos; y (iv) la inversión en el desarrollo sostenible a nivel local y nacional para crear condiciones de vida dignas que prevengan la migración forzada, entre otras medidas. Por último, cabe resaltar que este pacto reconoce expresamente que los desastres, el cambio climático y la degradación ambiental impulsan la migración, y propone acciones específicas frente a estas situaciones.
- A nivel regional, la CIDH publicó recientemente la Resolución 2 de 2024 sobre movilidad humana inducida por el cambio climático, cuyo objetivo es proporcionar directrices generales para que los Estados de la región adopten una respuesta integral y duradera frente a la movilidad climática, basada en los derechos humanos y en los principios de igualdad y no discriminación. En dicha resolución, la CIDH señala que la movilidad climática se manifiesta de diversas formas, incluido el desplazamiento forzado, y que está influenciada por la emergencia climática, la cual intensifica fenómenos extremos, desastres socioambientales y procesos de degradación ambiental. Además, identifica elementos clave que pueden orientar el diseño de una política pública, entre ellos: la incorporación de los impactos del cambio climático en los registros poblacionales y en las encuestas sobre personas en situación de movilidad humana; el reconocimiento del derecho de toda persona o comunidad a no ser desplazada forzosamente por este tipo de eventos; los deberes estatales en materia de prevención, mitigación, adaptación, protección y asistencia, con enfoques diferenciados según las necesidades de las poblaciones afectadas; las consideraciones específicas para las personas con inmovilidad inducida, es decir, aquellas que, pese a los riesgos ambientales, no pueden o no desean desplazarse; el compromiso de ofrecer soluciones duraderas, como el retorno, la reubicación planificada o la reintegración; y la necesidad de coordinar esfuerzos para armonizar y unificar criterios sobre las distintas tipologías de movilidad en el contexto del cambio climático y los desastres.

- Adicionalmente, la CIDH publicó la Opinión Consultiva OP 032 de 2025, la primera de su tipo en determinar que, tanto Estados como actores no Estatales, entre ellos las empresas, tienen obligaciones claras y vinculantes, derivadas del derecho internacional, para abordar las causas y consecuencias de las crisis climática como un asunto de derechos.
- Por último, es relevante destacar una iniciativa regional impulsada en el marco de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, creada en el año 2000. En el encuentro realizado el año pasado, bajo la presidencia pro tempore de Colombia, se llevó a cabo la actualización del Plan Suramericano de las Migraciones hacia la Integración 2035, el cual establece cinco redes de trabajo esenciales para fortalecer la gobernanza migratoria en la región. De estas redes, la tercera guarda una relación directa con el objeto de estudio de esta consultoría. Así, las redes se enfocan en: integración; protección y coordinación consular; desastres, desafíos climáticos y degradación ambiental; gestión integral de fronteras; y prevención y combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. En particular, la tercera red se ocupa de los retos que enfrentan las personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en contextos de desastres, desafíos climáticos y degradación ambiental, promoviendo estrategias específicas como la implementación de medidas de protección para quienes se ven forzados a desplazarse, la inclusión de migrantes en los planes y preparativos de respuesta ante estas situaciones, y la generación de datos y evidencia sobre la movilidad humana vinculada a estos eventos.

I.II Políticas y gobernanza nacional

A nivel nacional, se cuenta con instrumentos normativos y de política pública en materia de conservación ambiental, gestión de riesgo de desastres, cambio climático, y atención a las víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado. Sin embargo, estos marcos aún no abordan de manera integral la gestión del desplazamiento provocado por desastres y eventos de evolución lenta. Por esta razón, es fundamental identificar y listar los instrumentos existentes, con el fin de reconocer las capacidades actuales y avanzar en la formulación de un instrumento de política articulado.

- La Ley 99 de 1993, que creó el SINA, constituye un pilar fundamental de la política ambiental. Aunque no aborda directamente el desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta, establece principios clave que permiten avanzar en su gestión, como la prevención de desastres, la protección de ecosistemas estratégicos, el principio de precaución, y la participación de diversos actores en la gestión ambiental. Adicionalmente, impulsa estrategias de adaptación basada en ecosistemas, para reducir la vulnerabilidad ante eventos climáticos extremos y contribuye a la planificación territorial como herramienta clave para mitigar riesgos.
- La Ley 387 de 1997 establece el marco legal para la prevención y atención del desplazamiento forzado por violencia y conflicto armado, reconociéndolo como una violación de derechos humanos. Aunque se centra exclusivamente en este tipo de desplazamiento, sienta precedentes sobre la responsabilidad estatal frente a otras causas. Es importante tener en cuenta que, según la causa, las personas en situación de desplazamiento pueden enfrentar necesidades diferenciadas, lo que implica retos específicos en términos de protección, asistencia y solución.

- La Ley 388 de 1997, junto con el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 1232 de 2020, conforma el marco normativo que regula el ordenamiento territorial en Colombia. La Ley 388 establece los principios, objetivos y herramientas para promover un desarrollo territorial sostenible; fue reglamentada por el Decreto 1077 de 2015, que consolida la normatividad del sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, definiendo los procedimientos para la formulación, adopción, revisión y ajuste de los POT, principales instrumentos de planificación en esta materia. Además, el Decreto 1077 incluye disposiciones específicas para la gestión y atención de poblaciones afectadas por desplazamiento. Posteriormente, el Decreto 1232 de 2020 modifica y actualiza dicho reglamento, incorporando definiciones clave y ajustando los procesos de concertación institucional. En conjunto, estos instrumentos aportan insumos fundamentales para identificar riesgos, ordenar el territorio según niveles de amenaza y reducir la exposición de las comunidades, contribuyendo así a prevenir desplazamientos y a fortalecer la resiliencia local.

- La Ley 1448 de 2011 tiene por objeto establecer un conjunto de medidas en beneficio de las víctimas que hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado. Estas medidas buscan hacer efectivos los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, reconociendo su condición como víctimas y dignificándolas mediante la materialización de sus derechos constitucionales. Aunque su enfoque principal es el conflicto armado, la ley sienta un precedente relevante para abordar otras formas de desplazamiento forzado, como el inducido por desastres y eventos de evolución lenta. En su marco, se creó el SNARIV, encargado de coordinar las acciones de las entidades públicas en todos los niveles para garantizar una respuesta integral (actualizada por la Ley 2421 de 2024).

- La Ley 1523 de 2012 estableció el SNGRD, estructurado en tres procesos fundamentales: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Este marco contempla herramientas clave, aplicables al abordaje del desplazamiento relacionado con desastres y eventos de evolución lenta, como los procesos de reasentamiento (preventivo o correctivo), los sistemas de alerta temprana, los mecanismos de respuesta humanitaria, la administración del RUD y las estrategias de recuperación posdesastre. Asimismo, promueve la integración del enfoque de riesgo en la planificación territorial, y ofrece una base normativa susceptible de adaptación para responder al desplazamiento inducido por el cambio climático y otros impactos ambientales.

- En el marco de esta ley, se formuló el PNGRD y se adoptó a través del Decreto Presidencial 308 de 2016, como instrumento orientador, estableciendo metas estratégicas, líneas de acción y prioridades de intervención. Su segunda versión actualizada en 2024, adoptado mediante Decreto 978 del 02 de agosto de 2024, se articula con las políticas nacionales de adaptación al cambio climático, priorizando la inclusión de escenarios de riesgo asociados y el fortalecimiento de la gobernanza para una gestión más eficaz. El plan destaca la importancia de abordar los factores subyacentes del riesgo —como la degradación ambiental, el desarrollo desordenado y el calentamiento global— que incrementan la vulnerabilidad de las comunidades. De manera destacada, reconoce el desplazamiento forzoso como consecuencia de la degradación ambiental, señalando que la pérdida de tierras habitables y la movilidad humana asociada, aumentan la exposición frente a los desastres vinculados al cambio ambiental global.

- La PNGIBSE, formulada en 2012, adopta un enfoque socio-ecológico que reconoce la interdependencia entre sistemas naturales y sociales, y plantea la biodiversidad como base esencial para el bienestar, el desarrollo y la sostenibilidad del país. Propone una visión amplia de la conservación, que articula preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento, integrando la biodiversidad como eje estructurante del ordenamiento territorial. La política destaca la necesidad de una gestión corresponsable, con participación activa de diversos actores y fortalecimiento de la gobernanza. Identifica cinco motores directos de pérdida de biodiversidad (cambio en el uso del suelo, degradación de ecosistemas, especies invasoras, contaminación y cambio climático), y propone seis ejes temáticos con 36 líneas estratégicas para abordarlos. Su implementación se concreta a través del Plan de Acción 2016–2030, mediante acciones coordinadas a nivel intersectorial y regional.

- El PNACC de 2016, tiene como objetivo definir líneas de acción prioritarias para la adaptación al cambio climático, orientando los esfuerzos hacia la reducción del riesgo y los impactos asociados, así como al aprovechamiento de oportunidades. Para ello, se proponen tres objetivos específicos: fortalecer el conocimiento sobre los efectos del cambio climático; integrar la adaptación en la planificación territorial y sectorial; y promover un desarrollo adaptativo basado en criterios de competitividad, sostenibilidad y equidad. En el marco de la actualización de instrumentos, el PNACC resalta la necesidad de incorporar la movilidad humana en los planes de desarrollo regionales y locales.

- El Decreto 298 de 2016 establece el SISCLIMA, con el objetivo de coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas relacionadas con la adaptación al cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero. El decreto también define la coordinación del sistema a través de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático y los Nodos Regionales de Cambio Climático.

- La Ley 1931 de 2018 tiene como objetivo establecer directrices para la gestión del cambio climático, orientando tanto a entidades públicas como privadas en acciones de mitigación de gases de efecto invernadero y adaptación, con el fin de reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a sus efectos. De esta ley se destaca que, en su artículo 11 se establece que “la articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y GRD, se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático”.

- El objetivo de la PNCC de 2017, es incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo rural bajo en carbono y resiliente al clima, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que éste genera. Sus líneas estratégicas se enfocan en los planes de desarrollo territorial (rural y urbano), especialmente en los sectores minero-energético e infraestructura, así como en el manejo y conservación de ecosistemas y servicios ecosistémicos para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima.

- El objetivo del documento CONPES 3919 de 2018, Política Nacional de Edificaciones Sostenibles, es impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y en todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones. Esto se busca lograr mediante ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación. Esta política está alineada con las políticas y programas de mitigación del cambio climático del país, en particular con la PNCC, la Ley 1844 de 2017, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de París, y las NDC.
- La E2050, orientada al cumplimiento del Acuerdo de París, establece en su apuesta 6 el desarrollo integral de ciudades y regiones con un enfoque en sostenibilidad ambiental. Dentro de las transformaciones propuestas en esta apuesta, se incluye la gobernanza de la movilidad humana como una estrategia clave para gestionar los impactos del cambio climático.
- El objetivo del documento del CONPES 4058 de 2021 es reducir el riesgo de desastres y adaptarse a los cambios climáticos, estableciendo una política pública que busca hacer a Colombia más resiliente, sostenible, productiva y competitiva. Entre sus objetivos específicos se incluyen: conocer y reducir las condiciones de riesgo de desastres, promover medidas de adaptación, generar, difundir y usar el conocimiento sobre variabilidad climática, fortalecer capacidades sectoriales y crear capacidades técnicas. La justificación de su creación radica en la falta de implementación efectiva y articulada de las políticas existentes de gestión de riesgos de desastres y riesgos climáticos con la planificación del desarrollo.
- La Ley 2273 de 2022, aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú.
- El PND Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026, tiene como objetivo posicionar al país como líder en la protección de la vida y la sostenibilidad. Se centra en cinco transformaciones clave: ordenamiento del territorio alrededor del agua, la seguridad humana y justicia social, el derecho a la alimentación, la transformación productiva con énfasis en la acción climática, y la convergencia regional. Entre sus insumos para el instrumento de política pública en estudio se destacan: (1) la creación de una estrategia nacional para la adaptación al cambio climático en asentamientos humanos, coordinada por la UNGRD, y (2) el desarrollo de mecanismos financieros para el reasentamiento de poblaciones en zonas de alto riesgo y (3) el estudio de la migración relacionada con choques climáticos y desastres.

I.III Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Tanto a nivel internacional como en el contexto colombiano, existen marcos estratégicos y jurídicos destinados a abordar el desplazamiento provocado por desastres y eventos de evolución lenta. Sin embargo, estos instrumentos aún presentan importantes limitaciones en cuanto al reconocimiento formal y la protección efectiva de las personas afectadas. La Corte Constitucional, mediante diversas sentencias, ha puesto de manifiesto esta problemática,

enfaticando la necesidad de garantizar plenamente los derechos de las personas afectadas y de subsanar los vacíos y ambigüedades presentes en la normativa nacional. A continuación, se presentan y analizan las sentencias más relevantes en este ámbito:

Tabla I. Sentencias relevantes de la Corte Constitucional

| Sentencia | Hechos | Aportes para el desplazamiento en estudio |
|--|--|--|
| <p>T-025 de 2004</p> <p>Protección a población desplazada internamente por el conflicto armado</p> | <p>Se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional respecto a los derechos de la población desplazada internamente por el conflicto armado, tras acumular más de 100 tutelas presentadas por familias desplazadas —principalmente mujeres, personas mayores y menores— que denunciaron la falta de atención adecuada por parte de diversas entidades públicas. Muchas de estas personas, inscritas en el Registro Único de Población Desplazada, enfrentaron retrasos prolongados, respuestas insuficientes o la negación de ayudas en vivienda, salud, educación y proyectos productivos, a pesar de su vulnerabilidad y solicitudes.</p> | <p>Se identificaron varios derechos constitucionales vulnerados por el desplazamiento forzado, como el derecho a la vida digna, a elegir domicilio, al libre desarrollo, a la salud, educación, vivienda, trabajo, integridad personal, seguridad, circulación, personalidad jurídica, igualdad y no discriminación. Además, la Corte resaltó que grupos como niños, mujeres, personas mayores, con discapacidad y comunidades étnicas sufren impactos más graves y diferenciados que requieren atención especial.</p> |
| <p>T-530 de 2011</p> <p>Protección de derechos fundamentales en contextos de desastres</p> | <p>Esta sentencia incluye dos hechos diferenciados, correspondientes a las situaciones particulares de dos personas que alegan la vulneración de sus derechos fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el primer caso, la supuesta amenaza a los derechos a la vivienda digna y a la vida se concreta en el riesgo de un nuevo deslizamiento de tierra sobre la vivienda familiar, como ya ocurrió a finales del año 2010 a causa de la ola invernal asociada al Fenómeno de La Niña. Por ello, se solicita como medida de amparo que la entidad territorial correspondiente construya un muro de contención y reubique el sistema de acueducto de riego cercano a la vivienda, cuya eventual destrucción podría agravar los daños y aumentar el peligro para la vida de sus ocupantes. 2. En el segundo caso, la presunta vulneración del derecho a la vivienda digna se produce por la falta de reubicación definitiva de una familia que perdió su vivienda en 2007, a causa de una avalancha provocada por el desbordamiento de una quebrada. Adicionalmente, se alega una amenaza al derecho a la vida, dado que, ante la ausencia de una solución definitiva, las personas afectadas han debido regresar a una zona de alto riesgo. | <p>La Corte Constitucional concedió el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y al derecho a la vida. En el primer hecho, ordenó al Municipio de San José de Albán iniciar acciones para cumplir con las obligaciones previstas en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 frente a zonas de riesgo, incluyendo su identificación y, si es necesario, la aplicación de los mecanismos del Decreto Legislativo 4821 de 2010. En el segundo, se ordenó al Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo convocar un proceso de coordinación con las autoridades locales y regionales, con el fin de avanzar en el proyecto de urbanización requerido. Como parte de este proceso, deberá presentar un informe técnico, una propuesta de tareas con plazos definidos y un acta de compromisos, la cual será remitida a la Personería y al juez de primera instancia para su seguimiento.</p> |

| Sentencia | Hechos | Aportes para el desplazamiento en estudio |
|--|---|---|
| <p>T-295 de 2013</p> <p>Protección de derechos fundamentales en contextos de desastres</p> | <p>En Córdoba, Bolívar, varios habitantes resultaron afectados por la ola invernal de 2011, perdiendo cultivos, pertenencias y sufriendo daños en sus viviendas. Aunque la UNGRD expidió la Resolución 074 de 2011 para otorgar un subsidio a damnificados registrados por los comités de gestión del riesgo, los accionantes afirman no haber recibido dicho apoyo ni conocer el proceso seguido por la Alcaldía. Señalan que en otros municipios similares sí se entregaron los recursos, por lo que interpusieron una acción de tutela alegando vulneración de sus derechos a la igualdad, al debido proceso y al mínimo vital.</p> | <p>La Corte reconoció que la acción de tutela era procedente para proteger el derecho al mínimo vital de los accionantes, afectado por la falta de pago del subsidio establecido por el Gobierno para damnificados de la ola invernal de 2011. Aunque sus viviendas y medios de subsistencia fueron gravemente afectados, no recibieron la ayuda económica debido a una omisión de la Alcaldía, que no envió a la UNGRD las planillas con el registro de damnificados. La Corte enfatizó que esta negligencia administrativa no puede trasladarse a las víctimas, y que es deber del Estado, en virtud del principio de solidaridad, garantizar una respuesta oportuna que evite la vulneración de derechos fundamentales como la vida, la vivienda digna y el mínimo vital. También recordó que existen estándares internacionales que obligan a adoptar enfoques preventivos e integrales ante los desastres.</p> |
| <p>T-355 de 2013</p> <p>Protección de derechos fundamentales en contextos de desastres</p> | <p>Esta sentencia incluye tres hechos relacionados con personas damnificadas por la ola invernal de 2011. En el primer caso, una habitante de Fundación (Magdalena) fue excluida de los apoyos económicos pese a haber sido afectada por el desbordamiento del río Fundación y censada por las autoridades locales. En el segundo, otra ciudadana del mismo municipio, residente en barrios ribereños del caño El Rito, también fue excluida de los subsidios, a pesar de los daños sufridos y de que se reconocieron errores en el proceso de censo. El tercer caso corresponde a una mujer del municipio de Campo de la Cruz (Atlántico), quien, aunque presentó a tiempo su contrato de arrendamiento para acceder al subsidio estatal por desplazamiento, no fue incluida en los pagos otorgados a otros damnificados en situación similar.</p> | <p>La Corte reconoció que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, vinculado directamente con la dignidad humana, que implica condiciones mínimas de habitabilidad y acceso a servicios básicos. Además, afirmó que el Estado tiene la obligación de proteger este derecho especialmente para las poblaciones en situación de vulnerabilidad afectadas por desastres, bajo el principio de solidaridad. Asimismo, la Corte señaló que los damnificados no pueden ser afectados por negligencias administrativas en la entrega de ayudas, y que estas deben otorgarse de manera igualitaria a todas las familias afectadas, garantizando así el derecho a la igualdad.</p> |
| <p>T-125 de 2015</p> <p>Protección de derechos fundamentales en contextos de desastres</p> | <p>El 8 de mayo de 2014, un total de 702 residentes del municipio de Zambrano (Bolívar), actuando mediante apoderado judicial, interpusieron una acción de tutela contra el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a una vida digna, al debido proceso y a una vivienda digna. Los accionantes alegaron que estos derechos habían sido vulnerados por la entidad al no avalar las planillas de apoyo económico que los reconocían como damnificados por la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. Según la entidad, dichos documentos no cumplían con los requisitos establecidos en la ley.</p> | <p>La Corte analiza el deber de protección a personas afectadas por desastres, destacando: (1) la responsabilidad principal de los alcaldes en la gestión local del riesgo; (2) el papel coordinador de la UNGRD en el SNGRD; (3) el marco normativo nacional e internacional aplicable a la gestión del riesgo; (4) la necesidad de garantizar el acceso a ayudas y registros (RUD); y (5) la procedencia excepcional de la tutela ante fallas en el cumplimiento administrativo. Se ordena avalar las planillas como medida de reparación.</p> |

| Sentencia | Hechos | Aportes para el desplazamiento en estudio |
|--|---|---|
| <p>T-021 de 2019</p> <p>Protección del derecho a la consulta previa de comunidades afrodescendientes e indígenas</p> | <p>El caso aborda a la Comunidad Negra de Playa Blanca, un pueblo afrodescendiente reconocido como beneficiario del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado por la Ley 21 de 1991, que ejerce una ocupación colectiva de su territorio y ha transformado sus actividades productivas hacia la industria turística. La Resolución No. 0255 de 2017, emitida por Parques Nacionales Naturales, prohibió temporalmente el ingreso marítimo a Playa Blanca sin realizar la consulta previa con la comunidad, lo que vulneró sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso, a la consulta previa y al mínimo vital. En respuesta, el representante del Consejo Comunitario interpuso una acción de tutela solicitando la protección de estos derechos, la anulación de la resolución y la realización de la consulta previa con la participación de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, evidenciando la necesidad de garantizar el respeto a los derechos colectivos de los pueblos afrodescendientes en decisiones que afectan su territorio y medios de vida.</p> | <p>Reconoce que la Comunidad Negra de Playa Blanca, tiene derechos colectivos sobre su territorio, incluyendo el derecho a la consulta previa en decisiones que afecten sus medios de vida y actividades productivas. La Corte constató que la prohibición temporal impuesta por la Resolución No. 0255 de 2017, sin haber realizado consulta previa, vulneró derechos fundamentales de la comunidad, como el derecho al trabajo, al debido proceso y al mínimo vital. Por ello, destacó la obligación estatal de garantizar la participación y protección de los pueblos afrodescendientes en la toma de decisiones que impacten sus territorios, ordenando la realización de la consulta previa y la protección efectiva de sus derechos.</p> |
| <p>T-547 de 2019</p> <p>Protección integral de derechos fundamentales en situaciones de vulnerabilidad</p> | <p>Una persona habitó desde 1980 un asentamiento en el barrio Puerto Nuevo de Santiago de Cali, donde construyó una vivienda que fue mejorando progresivamente y que contaba con servicios básicos. Aunque el sector fue declarado de alto riesgo no mitigable, y se implementó el Plan Jarillón para reubicar a los residentes, esta persona no fue incluida como beneficiaria de una vivienda de interés prioritario. Alegó no haber recibido adecuada orientación ni debido proceso en la audiencia de desalojo, pese a su situación de vulnerabilidad como adulto mayor sin ingresos fijos ni red de apoyo familiar. Solicitó protección de su derecho a la vivienda digna y su inclusión en el programa de reasentamiento.</p> | <p>La Corte reconoce el derecho a la vivienda digna como un derecho integral que comprende acceso seguro y condiciones adecuadas de habitabilidad, y enfatiza la procedencia de la acción de tutela para proteger a sujetos de especial protección que habitan zonas declaradas de alto riesgo no mitigable. Destaca la responsabilidad de las autoridades municipales en la prevención, atención y reubicación de estas poblaciones, garantizando su inclusión en programas de vivienda de interés social prioritario. Asimismo, señala que los desalojos forzosos en asentamientos humanos vulnerables constituyen una grave violación a los derechos humanos, afectando no solo el hogar, sino también los medios de vida, el acceso a servicios y las redes comunitarias. Finalmente, resalta la obligación de respetar el debido proceso administrativo en los desalojos, asegurando mecanismos efectivos de información, defensa y reparación para los afectados.</p> |

| Sentencia | Hechos | Aportes para el desplazamiento en estudio |
|---|---|---|
| <p>T- 369 de 2021</p> <p>Protección de los derechos de personas afectadas por desastres naturales y megaproyectos.</p> | <p>El accionante vivía en la vereda El Astillero desde 2003, dedicado a actividades agrícolas y de pesca. En 2018, tras el colapso de una estructura del proyecto Hidroituango, debió desalojar su vivienda junto con otras comunidades por una creciente súbita del río Cauca. Recibió ayuda económica hasta 2020, cuando fue suspendida tras negarse a renunciar a una acción legal de reparación directa. Ante la pérdida de esta ayuda y dificultades económicas, solicitó protección judicial para garantizar su derecho al mínimo vital y acceso a la justicia.</p> | <p>La Corte reconoce que suspender la asistencia económica a personas desplazadas por desastres, sin evaluar su situación particular, vulnera derechos fundamentales como el mínimo vital y la dignidad humana. Resalta que estas personas son sujetos de especial protección constitucional, por lo que se debe aplicar un tratamiento diferencial y flexible. Además, señala que megaproyectos como represas afectan gravemente a las comunidades cercanas, causando desplazamientos y pérdida de medios de vida, y que se deben garantizar estándares mínimos de protección durante todas las fases del desplazamiento: prevención, asistencia y soluciones duraderas, incluyendo el derecho al retorno o reasentamiento con reparación adecuada cuando no sea posible la recuperación.</p> |
| <p>T-333 de 2022</p> <p>Protección de la comunidad raizal en el proceso de reconstrucción integral del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina</p> | <p>Tras el paso del huracán Iota en noviembre de 2020, que destruyó el 98% de la infraestructura en Providencia y Santa Catalina, el Gobierno declaró el estado de desastre y encomendó a la UNGRD la elaboración de un plan de reconstrucción. Josefina Huffington Archbold, en representación del pueblo raizal, interpuso una tutela alegando que dicho plan se ejecutó sin consulta previa, sin transparencia ni participación de la comunidad, y con deficiencias en la atención humanitaria, la provisión de servicios básicos y la reconstrucción de viviendas. Solicitó la protección de varios derechos fundamentales y la inclusión efectiva del pueblo raizal en el proceso de reconstrucción.</p> | <p>La Corte Constitucional reconoció la vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna, al agua potable, al saneamiento básico, al ambiente sano, y a la consulta previa e identidad cultural del pueblo raizal en el marco de la reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Señaló que estos derechos tienen aplicación inmediata y están ligados a la dignidad humana, y reiteró que cualquier intervención en territorios de comunidades étnicas, como el pueblo raizal, debe ser consultada previamente. Además, resaltó la obligación de incorporar medidas reales de adaptación al cambio climático en los procesos de reconstrucción.</p> |
| <p>T-123 de 2024</p> <p>Desplazamiento forzado interno por factores ambientales</p> | <p>En septiembre de 2020, los demandantes, desplazados por factores ambientales (inundaciones recurrentes), solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) ser reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado para acceder a beneficios legales. La UARIV exigió una declaración presencial, que rechazaron por el riesgo de Covid-19 y la falta de respuesta sustancial. Ante esta negativa, presentaron una tutela alegando vulneración de sus derechos al no recibir beneficios otorgados a desplazados por conflicto armado. Solicitaron que se les reconociera como víctimas, se les brindara ayuda humanitaria e inclusión en programas de apoyo. En junio de 2021, el juzgado admitió la tutela y pidió respuestas a las entidades.</p> | <p>La Sentencia T-123/24 reconoce que el desplazamiento forzado interno por factores ambientales genera un profundo desarraigo que afecta múltiples derechos fundamentales, requiriendo medidas coordinadas y un enfoque de derechos humanos. Señala la necesidad de que el Estado implemente acciones estructurales en prevención, durante el desplazamiento y en la atención posterior, y evidencia un déficit en la protección constitucional de esta población. Integra principios internacionales y el marco normativo nacional para la prevención y atención de desastres, y aborda la relación con el conflicto armado. Además, destaca la obligación estatal de garantizar derechos como la vivienda digna y la reubicación segura. Subraya la urgencia de una política pública integral que reconozca el carácter multicausal del desplazamiento ambiental, y exhorta al Gobierno y Congreso a tomar medidas efectivas y respetuosas de la dignidad de las personas afectadas.</p> |

| Sentencia | Hechos | Aportes para el desplazamiento en estudio |
|---|--|--|
| <p>T-305 de 2024</p> <p>Derecho a la vivienda digna de población vulnerable en materia de desalojo por ocupación de hecho</p> | <p>Un adulto mayor de 84 años, víctima del conflicto armado y damnificado por el desbordamiento del río Apartadó durante el fenómeno de La Niña (2010-2011), recibió en 2019 subsidios del Estado para acceder a una vivienda de interés social en Apartadó, Antioquia. Aunque la vivienda fue formalmente titulada a su nombre, no ha podido ejercer su uso ni goce porque está ocupada irregularmente por terceros. A pesar de múltiples solicitudes ante la Alcaldía y de la intervención de Comfenalco Antioquia, incluyendo una querrela policiva y la expedición de una orden de restitución por parte de la Inspección de Policía, la entrega material del inmueble aún no se ha realizado, a pesar de que la decisión se encuentra en firme.</p> | <p>La Corte Constitucional reconoce que el derecho a la vivienda digna de las personas en situación de vulnerabilidad, particularmente aquellas desplazadas por el conflicto armado o por factores ambientales, exige medidas diferenciadas y reforzadas por parte del Estado. Ha establecido que, en contextos de desalojo por ocupación de hecho, es indispensable garantizar el debido proceso y ofrecer alternativas habitacionales antes de ejecutar cualquier medida. Así mismo, ha reiterado que las personas damnificadas por desastres son sujetos de especial protección constitucional y que las autoridades deben actuar de forma coordinada, integral y oportuna, tanto para prevenir el desplazamiento como para atenderlo durante su ocurrencia y garantizar soluciones duraderas. Además, la Corte ha señalado que la crisis climática constituye una amenaza directa a múltiples derechos humanos, lo que impone obligaciones reforzadas al Estado para proteger a las poblaciones más expuestas y afectadas.</p> |

II. Marco conceptual

II.I Denominación del desplazamiento

Tras analizar las principales denominaciones utilizadas por diversos actores a nivel nacional e internacional, se recomienda adoptar el término Desplazamiento interno por desastres y eventos de evolución lenta, por las siguientes razones:

- Incluye tanto los factores de riesgo actuales como los futuros.
- Considera los marcos normativos nacionales y los conceptos técnicos internacionales.
- Se fundamenta en los factores de carácter ambiental asociados con el desplazamiento, descritos en el numeral II.III de este documento.
- Los eventos de evolución lenta abarcan tanto los impactos graduales del cambio climático como los procesos de degradación ambiental de origen natural o antrópico, incluyendo las interacciones entre ambos.
- Facilita el registro administrativo y estadístico, permite desarrollar herramientas de monitoreo y sistemas de información basados en impactos observables y condiciones de habitabilidad, en lugar de mecanismos dependientes de diagnósticos causales.

Tabla II. Comparación de criterios con alternativas de denominación al desplazamiento

| Criterio | 1. Desplazamiento por desastres | 2. Desplazamiento por desastres y efectos adversos del cambio climático | 3. Desplazamiento por desastres y degradación ambiental | 4. Desplazamiento por desastres y eventos de evolución lenta |
|--|---------------------------------|---|---|--|
| Alcance conceptual | Limitado (solo eventos súbitos) | Amplía a cambio climático, pero puede excluir degradación no climática | Amplía, pero requiere distinguir causas | Amplio, incluye causas climáticas y no climáticas |
| Incluye degradación ambiental no climática | No | No (solo si está vinculada al clima) | Sí | Sí |
| Incluye efectos del cambio climático | No | Sí explícitamente | Depende de interpretación | Sí como parte de fenómenos graduales |
| Coherencia con estándares internacionales | Parcial | Alta | Media | Alta (alineada con concepto slow-onset displacement) |
| Facilidad para registro y políticas públicas | Alta (pero incompleta) | Media | Media | Alta (operativa y flexible) |
| Acceso a financiamiento climático | No | Sí | Depende del enfoque | Sí (si incluye eventos de evolución lenta) |
| Riesgo de exclusión poblacional | Alto | Medio-alto | Medio | Bajo |

II.II Definición de desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta

Para la propuesta de definición de desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta, se toma como base la definición de persona desplazada de la Ley 387 de 1997 y la definición de persona afectada contenida en la terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes de la UNGRD:

Situación en la que las personas y comunidades se han visto forzadas a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, debido a que su vida, integridad física o derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazados por la ocurrencia de un desastre o eventos de evolución lenta.

II.III Factores con carácter ambiental asociados con el desplazamiento

A partir del contexto nacional, que abarca tanto los desastres ocurridos como las evidencias del cambio climático, y en contraste con diversos marcos y fuentes académicas sobre los factores con carácter ambiental asociados con el desplazamiento interno, se proponen los siguientes factores (Tabla III). Si bien se sugiere diferenciarlos para su tipificación y la definición de medidas adecuadas, es fundamental que este análisis no interfiera con la atención ni las soluciones dirigidas a las personas en situación de desplazamiento. En este sentido, aunque los factores pueden ser diferenciados, es importante reconocer que determinar la causa exacta del desplazamiento es un desafío complejo. Esto se debe a que, en muchos casos, el desplazamiento está asociado a una combinación de factores, como estructuras de gobernanza débiles, el crecimiento de la población, el cambio y la variabilidad climática, la urbanización rápida y no planificada, y los usos insostenibles de los recursos naturales, entre otros.

Tabla III. Factores con carácter ambiental asociados el desplazamiento

| Factor | Marco | Causa | Fenómenos amenazantes |
|----------------------------|---|--|--|
| Desastres | Ley 1523 de 2012 Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes CONPES 4058 de 2021: Política para reducir el riesgo de desastres y adaptarse a los fenómenos de variabilidad climática | Amenaza natural | Sismo, erupción volcánica, tsunami, huracán, vendaval, etc. |
| | | Amenaza socio-natural | Inundaciones, avenidas torrenciales, movimientos en masa, incendio forestal, erosión costera, sequías. |
| | | Variabilidad climática: El Niño y La Niña | Movimientos en masa, inundaciones, crecientes súbitas, avenidas torrenciales, huracanes, sequías, incendios forestales, desabastecimiento hídrico. |
| Eventos de evolución lenta | Technical paper: Slow Onset Events del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños Comunicaciones del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) ante la CMNUCC | Aumento de la temperatura | Retroceso de páramos, derretimiento acelerado de nevados y glaciares, pérdida de fuentes y cursos de agua. |
| | | Aumento del nivel del mar | Inundación y erosión de los ecosistemas costeros. |
| | | Acidificación del océano | Deterioro de ecosistemas marinos, pérdida de medios de vida basados en la naturaleza. |
| | | Derretimiento acelerado de nevados y glaciares | Erosión, deslizamientos de tierra e inundaciones, pérdida de fuentes y cursos de agua. |
| | | Pérdida de biodiversidad | Extinción de especies clave, pérdida de medios de vida basados en la naturaleza, disminución de la seguridad alimentaria. |
| | | Salinización | Pérdida de productividad agrícola, escasez de agua potable. |
| | | Degradación de las tierras y los bosques | Inundaciones, erosión del suelo, movimiento en masa, incendios forestales. |
| | | Desertificación | Sequías extremas, erosión del suelo, incendios forestales. |

II.IV Elementos orientadores para la definición de criterios de identificación y reconocimiento de personas en situación de desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta

• Este apartado propone elementos orientadores para definir los criterios que permitan identificar y reconocer cuándo una persona se encuentra en situación de desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta. Asimismo, con base en las lecciones aprendidas del RUV del conflicto armado en Colombia, se plantean lineamientos mínimos para establecer en qué casos una persona debería ser excluida del registro.

• **Orientaciones para definir los criterios de identificación y reconocimiento:**

- a. Haber sido forzada u obligada a desplazarse desde su lugar de residencia habitual debido a un evento desencadenante.
- b. Haber residido habitualmente en el lugar y en el momento en que ocurrió el evento. Esto significa que la persona tenía una residencia estable y continua en el área afectada, y no se encontraba en tránsito, en visita temporal o con residencia ocasional. La habitualidad podría acreditarse mediante elementos como el tiempo de permanencia en el territorio, el arraigo comunitario, la tenencia de vivienda, la escolarización de hijos e hijas o la realización de actividades económicas regulares en el lugar.
- c. Permanecer dentro de las fronteras nacionales. Para este criterio es importante tener en cuenta lo indicado en el Manual de Criterios de la UARIV: Aunque las normas citadas establecieron que el desplazamiento forzado debe producirse al interior de las fronteras nacionales, es preciso señalar que la Corte Constitucional (Sentencia T-898, 2013) estableció que “no por el hecho de que una persona haya atravesado una frontera terrestre, debido a las situaciones anteriormente descritas, debe negársele la condición de víctima. Lo anterior, debido a que, para la Corte, el concepto de desplazado interno debe ser considerado en términos amplios, teniendo en cuenta la definición de dicha condición a partir de la coacción que hace necesario el traslado, siendo este el sustento jurídico para los desplazamientos transfronterizos. Al respecto, se aclara que esto no implica el reconocimiento de todo tipo de desplazamientos forzados que ocurran fuera del territorio nacional, sino aquellos en los que se logre determinar que la víctima debió traspasar las fronteras para salvaguardar su integridad o por las condiciones del territorio y su facilidad para desplazarse a países vecinos” (UARIV, 2021 p.55).
- d. Haber experimentado una afectación significativa, como la imposibilidad de continuar habitando su vivienda, la pérdida del acceso a recursos naturales esenciales para el sustento, la pérdida de medios de vida o la vulneración de derechos fundamentales. En el marco de una entrevista con la UNDRR, el funcionario entrevistado propuso asociar esta afectación con el nivel de daño en la vivienda y el tiempo estimado requerido para su recuperación o reparación (Mario Salgado, entrevista personal, 16 de mayo de 2025).

- e. Al igual que en el RUV, realizar un análisis contextual que incluya la evaluación de la gravedad del evento mediante la consulta de fuentes oficiales - como declaratorias de emergencia o desastre por parte de autoridades locales o nacionales, y el índice de riesgo del DNP -, así como la duración del desplazamiento, ya sea temporal o permanente.
- f. Considerar condiciones previas de vulnerabilidad. Estas pueden incluir haber sido víctima del conflicto armado, depender de la economía informal, contar con capacidades de respuesta limitadas, residir en zonas con recursos naturales degradados, habitar territorios controlados por actores armados ilegales o vivir en áreas de alta exposición al riesgo, como los asentamientos informales.
- g. Incorporar un enfoque diferencial que reconozca características culturales o territoriales, como la pertenencia a comunidades étnicas.
- h. Así como la Ley de Víctimas establece una fecha de corte para determinar si una persona puede ser reconocida como víctima, resulta necesario evaluar si, en el caso del desplazamiento relacionado con desastres y eventos de evolución lenta, debe definirse también un hito temporal que permita su reconocimiento como situación que requiere protección.

• **Orientaciones para definir los criterios de salida del registro:**

- a. Si han emigrado, entiéndase por emigrar el acto de salir del país para establecerse de manera permanente en otro.
- b. Si han fallecido.
- c. Incluir procedimientos para la exclusión del registro de personas que hayan ingresado de forma irregular o fraudulenta.
- d. Si ha superado su condición de vulnerabilidad o alcanzado una solución duradera. En este punto se recomienda tener como referencia a la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad frente al desplazamiento forzado, conforme a lo establecido en la Resolución 2200 de 2018 de la UARIV y el DNP. Esta resolución establece que la situación de vulnerabilidad de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV se entenderá superada si se verifica alguna de las siguientes condiciones: (1) la superación del umbral definido en el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico, calculado a partir del cumplimiento de los derechos establecidos en el anexo técnico de la resolución: identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos, y (2) la manifestación voluntaria de la persona víctima, en la que declare haber superado dicha situación.

Es importante señalar que estas orientaciones constituyen insumos para la definición de los criterios de salida, los cuales deberán ser ajustados y especificados en detalle durante el proceso de construcción del instrumento de política pública.

III. Principios fundamentales

Los principios fundamentales de un instrumento de política pública son directrices esenciales que orientan su diseño, implementación y evaluación, garantizando su coherencia con el Estado social de derecho y el respeto por los derechos fundamentales.

Para el instrumento propuesto que aborda el desplazamiento relacionado con desastres y eventos de evolución lenta, se plantea estructurar estos principios en torno a cinco ejes temáticos clave: movilidad humana, gestión ambiental, ordenamiento territorial, acción climática y GRD.

A continuación, se presentan los principios relevantes identificados en los principales marcos jurídicos y estratégicos vinculados con esta problemática.

Tabla IV. Principios extraídos de marcos jurídicos y estratégicos

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|------------------|---|---|
| Movilidad humana | Política nacional sobre cambio climático y desplazamientos provocados por catástrofes – Vanuatu, 2018 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Decisiones voluntarias e informadas: Las personas afectadas por el desplazamiento tienen el derecho a tomar decisiones voluntarias e informadas sobre su futuro, y a participar en la planificación y gestión de soluciones duraderas que reflejen sus necesidades y aspiraciones autoidentificadas. 2. Fomento de la autosuficiencia: Es esencial asegurar que las personas desplazadas sean respetadas, empoderadas y vistas como miembros económicamente productivos de la sociedad y agentes de su propia recuperación, incluyendo el impulso a intervenciones que fortalezcan sus habilidades, activos, redes y agencia. 3. Fortalecimiento de la resiliencia y capacidades de afrontamiento: Reforzar los mecanismos de afrontamiento a nivel individual, familiar y comunitario, reconociendo que las poblaciones afectadas no son homogéneas y tendrán diferentes necesidades. 4. Protección del conocimiento tradicional: El conocimiento tradicional relacionado con la tierra, la ecología, la agricultura, la música y la cultura forma parte de las identidades ni-Vanuatu y debe ser mapeado, valorado y protegido para minimizar los impactos disruptivos del desplazamiento. Este conocimiento también puede ser un recurso para ayudar a las comunidades a mitigar y afrontar los impactos relacionados con el desplazamiento. 5. Responsabilidad principal del Estado: el Gobierno tiene la responsabilidad principal de proteger y brindar servicios esenciales a su población, para permitir que florezca la resiliencia comunitaria. El Estado también tiene el rol principal de autorizar, dirigir y coordinar la provisión de asistencia humanitaria y de desarrollo, tanto de socios locales como internacionales, a las comunidades que lo necesiten. |

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|------------------|---|---|
| Movilidad humana | <p>Ley 387 de 1997</p> <p>Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria. 2. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física. 3. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar. 4. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación. 5. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen. 6. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente. 7. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen de derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley. 8. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia. |
| | <p>Decreto 250 de 2005</p> <p>Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</p> | <p>Principios de intervención.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperación y solidaridad: Para la prestación y desarrollo de las acciones en beneficio a la población desplazada, se buscarán alianzas que faciliten la cooperación mutua de diversos actores institucionales y no institucionales que desarrollan programas a favor de este grupo poblacional. El concurso solidario de organismos no gubernamentales o internacionales con el Gobierno Nacional se constituye en importantes pilares que posibilitarán la restitución de los derechos vulnerados de la población desplazada. 2. Integralidad: La atención efectiva de las necesidades de los individuos y hogares desplazados, se hará mediante acciones institucionales armónicas, coordinadas y sincrónicas, propendiendo, desde las primeras fases de la atención, por lograr la estabilización de los individuos y hogares afectados. 3. Participación y control social: La vinculación y activa participación de los desplazados, las organizaciones y asociaciones de población desplazada en la gestión, formulación, desarrollo y seguimiento, es fundamental para el logro de los alcances y propósitos del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada. 4. Atención a la vulnerabilidad: El Plan tendrá en cuenta las afectaciones de modo diferente a cada grupo de población, por lo que en su ejecución deberá contemplar intervenciones específicas y prioritarias en condiciones de equidad, flexibilizando los procedimientos para facilitar su acceso a los servicios. |
| | <p>Ley 1448 de 2011 Ley 2421 de 2024</p> <p>Por las cuales se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad Humana. La seguridad humana consiste en garantizar la protección a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medio ambientales, económicas, culturales y de la Fuerza Pública, que en su conjunto brinden al ser humano la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. El principio de seguridad implica que las entidades competentes coordinadas por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior brinden todas las garantías sobre las condiciones de seguridad necesarias para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario. 2. Buena Fe. El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba. |

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|------------------|--|--|
| Movilidad humana | <p>Ley 1448 de 2011 Ley 2421 de 2024</p> <p>Por las cuales se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno</p> | <p>3. Igualdad. Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, etnia, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica. Las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación a las víctimas se desarrollarán garantizando la igualdad formal y material.</p> <p>4. Progresividad: Supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.</p> <p>5. Gradualidad: Implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.</p> |
| | <p>Ley 2136 de 2021</p> <p>Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano</p> | <p>Coordinación, articulación y subsidiariedad: Las autoridades administrativas de todo orden y nivel coordinarán sus actuaciones e intervendrán en el diseño y desarrollo de programas, proyectos y acciones que permitan incluir a la población migrante.</p> |
| | <p>Proyecto de Ley 415 de 2024²</p> <p>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</p> | <p>1. Bloque de constitucionalidad: El Marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales incluye los principios internacionales relacionados con personas desplazadas, así como los contenidos en tratados y convenciones internacionales relacionadas con el cambio climático, la gestión y reducción del riesgo de desastres, el acceso a la información y la participación pública en asuntos ambientales, reconocidos en el bloque de constitucionalidad en Colombia.</p> <p>2. Acceso a la información y participación: Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.</p> <p>3. Transparencia y oportunidad de la información: La población desplazada por factores ambientales recibirá información transparente, clara, veraz y oportuna sobre sus derechos, deberes y obligaciones, así como sobre las medidas de atención y protección promovidas por el Estado.</p> <p>4. Progresividad: El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.</p> |

² Proyecto de ley fue archivado de conformidad con el artículo 162 Constitución Política en concordancia con el artículo 190 Ley 5ª de 1992

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|-------------------|--|---|
| Movilidad humana | <p>Proyecto de Ley 415 de 2024³</p> <p>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</p> | <p>5. Igualdad y no discriminación: Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica.</p> <p>6. Gradualidad. El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de las disposiciones contenidas en la presente ley.</p> <p>7. Colaboración armónica: Las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía.</p> <p>8. Acceso a la justicia: Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.</p> |
| | <p>Los proyectos de Ley 425 de 2025 Cámara – 015 de 2024 Senado</p> <p>Por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.⁴</p> | <p>Reconoce el desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres, convirtiendo a Colombia en el primer país de América Latina en otorgar un reconocimiento jurídico explícito a esta realidad.</p> <p>Las personas afectadas por inundaciones, deslizamientos, erupciones volcánicas, sequías y otros eventos climáticos extremos dejarán de ser consideradas únicamente como damnificados temporales y pasarán a ser reconocidas como víctimas con derechos, que requieren atención integral, continua y preventiva por parte del Estado.</p> <p>Establece la creación del Registro Único de Desplazamiento Ambiental, como base para la formulación de una política pública integral que garantice derechos fundamentales como vivienda, alimentación, acceso a servicios básicos y acompañamiento institucional, así como medidas de prevención frente a futuros desplazamientos.</p> |
| Gestión ambiental | <p>Ley 99 de 1993</p> <p>Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el SINA</p> | <p>Principios ambientales generales.</p> <p>1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará conforme a los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Entre estos principios se destacan: el derecho al desarrollo sostenible y a un medio ambiente saludable; la protección ambiental como parte integral del desarrollo; la erradicación de la pobreza como requisito del desarrollo sostenible; el acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental; el establecimiento de una legislación ambiental efectiva; la responsabilidad legal y la compensación por daños ambientales; la aplicación del principio de precaución ante riesgos ambientales; la evaluación del impacto ambiental; la notificación inmediata en caso de desastres ambientales; la participación activa de mujeres y jóvenes; el reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades indígenas; la protección del medio ambiente de pueblos bajo dominación; la prohibición de daños ambientales en situaciones de conflicto, y el reconocimiento de que la paz, el desarrollo y la protección ambiental son interdependientes, entre otros (UN, 1992).</p> <p>2. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.</p> <p>3. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.</p> |

³ Proyecto de ley fue archivado de conformidad con el artículo 162 Constitución Política en concordancia con el artículo 190 Ley 5ª de 1992

⁴ Los proyectos de ley 425 de 2025 Cámara – 015 de 2024 Senado aprobados en el mes de diciembre 2025, se puede consultar: https://normograma.com/legibus/legibus/gacetitas/2026/GC_0025_2026.pdf

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|--------------------------|---|---|
| Gestión ambiental | <p>Ley 99 de 1993</p> <p>Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el SINA</p> | <p>4. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.</p> <p>Principios normativos generales Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.</p> |
| Ordenamiento territorial | <p>Ley 388 de 1997</p> <p>Marco normativo que regula el ordenamiento territorial en Colombia</p> | <p>El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular. 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. |
| Acción climática | <p>Ley 1454 de 2011</p> <p>Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Soberanía y unidad nacional: El ordenamiento territorial debe fortalecer la integridad, defensa y cohesión del Estado unitario y descentralizado. 2. Autonomía: Las entidades territoriales tienen independencia para gestionar sus asuntos dentro del marco constitucional y legal. 3. Descentralización: Se deben transferir competencias y recursos a los niveles territoriales para mejorar su capacidad de gestión y planificación. 4. Integración: Fomenta la cooperación entre territorios fronterizos para impulsar el desarrollo y la prestación de servicios. 5. Regionalización: Promueve regiones basadas en criterios geográficos, culturales y económicos para fortalecer la planeación territorial. 6. Sostenibilidad: Busca equilibrar el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. 7. Participación: Garantiza que la ciudadanía participe activamente en las decisiones sobre el ordenamiento territorial. 8. Solidaridad y equidad territorial: Propicia el apoyo entre territorios para reducir desigualdades y mejorar la calidad de vida. 9. Diversidad: Reconoce las diferencias del país como base de la unidad nacional y la convivencia pacífica. 10. Gradualidad y flexibilidad: Permite adaptar progresivamente el ordenamiento territorial a las características de cada región. 11. Prospectiva: Establece una visión de largo plazo que oriente la organización territorial hacia objetivos estratégicos. 12. Paz y convivencia: El ordenamiento debe promover la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad institucional. 13. Asociatividad: Estimula la cooperación entre entidades territoriales para alcanzar metas comunes y generar sinergias. 14. Responsabilidad y transparencia: Fomenta el control social, la rendición de cuentas y la responsabilidad en la gestión pública. 15. Equidad social y equilibrio territorial: Busca superar los desequilibrios regionales mediante acceso equitativo al desarrollo. 16. Economía y buen gobierno: Promueve la sostenibilidad fiscal, la eficiencia del gasto público y la profesionalización de la gestión territorial. 17. Multiétnicidad: Garantiza la inclusión de pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales y ROM (gitanos) en los procesos de planificación territorial. |

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|------------------|---|---|
| Acción climática | <p>Ley 1931 de 2018</p> <p>Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Autogestión: Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, desarrollarán acciones propias para contribuir a la gestión del cambio climático con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y en armonía con las acciones desplegadas por las entidades públicas. 2. Coordinación: La Nación y las entidades territoriales ejercerán sus competencias en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. 3. Corresponsabilidad: Todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas, tienen la responsabilidad de participar en la gestión del cambio climático. 4. Costo-beneficio: Se priorizará la implementación de opciones de adaptación al cambio climático que traigan el mayor beneficio en términos de reducción de impactos para la población al menor costo o esfuerzo invertido, y con mayores cobeneficios sociales, económicos o ambientales generados. 5. Costo-efectividad: Se priorizará la implementación de opciones de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero con menores costos por tonelada de gases efecto invernadero reducida, evitada o capturada y mayor potencial de reducción o captura, y con mayores cobeneficios sociales, económicos o ambientales generados. 6. Gradualidad: Las entidades públicas desarrollarán lo dispuesto en la presente Ley en forma progresiva y de acuerdo con sus capacidades administrativas, financieras y de gestión. |
| | <p>Ley 1931 de 2018</p> <p>Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático</p> | <ol style="list-style-type: none"> 7. Integración: Los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas, proyectos y normas nacionales y territoriales, así como el diseño y planeación de presupuestos nacionales y territoriales deben integrar consideraciones sobre la gestión del cambio climático. 8. Prevención: Las entidades públicas y privadas, en el ámbito de sus competencias, deberán adoptar las medidas necesarias para prevenir los posibles riesgos y reducir la vulnerabilidad frente a las amenazas del cambio climático. 9. Responsabilidad: Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, contribuirán al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en términos de cambio climático, así como a adelantar acciones en el ámbito de sus competencias que garanticen la sostenibilidad de las generaciones futuras. 10. Subsidiariedad: Corresponde a la Nación y a los departamentos apoyar a los municipios, según sea requerido por éstos dada su menor capacidad institucional, técnica y/o financiera, para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la gestión del cambio climático. |
| | <p>E2050</p> <p>Estrategia climática de largo plazo de Colombia para cumplir con el Acuerdo de París</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Equidad: Al tener todos los ciudadanos colombianos los mismos derechos constitucionales, la construcción de una resiliencia climática socio ecológica debe tener como base la generación de equidad social entre los diferentes sectores, culturas, actores e individuos que habitan este territorio. 2. Prioridad vital de la resiliencia climática socio ecológica: La vida es el valor supremo y adelantar acciones para que el territorio nacional y su población tengan la capacidad de enfrentar los retos asociados con el cambio climático sin tener que sacrificar su bienestar. 3. Aproximación basada en conocimiento: La E2050 se debe revisar, actualizar y adaptar a las realidades regionales, a partir del diálogo de saberes entre el conocimiento tradicional y los análisis científicos, así como el criterio y experiencia de expertos de diversas ramas del saber académico y empírico. 4. Corresponsabilidad: La gestión para la construcción de resiliencia climática socio ecológica es una responsabilidad compartida pero diferenciada entre todos los miembros de la sociedad. La distribución de los riesgos y beneficios derivados de la gestión debe ser democrática, justa y equitativa. |

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|------------------|--|--|
| Acción climática | <p style="text-align: center;">E2050</p> <p>Estrategia climática de largo plazo de Colombia para cumplir con el Acuerdo de París</p> | <ol style="list-style-type: none"> 5. Transparencia: Presentar oportunamente a las diferentes instancias la suficiente información que permita entender el alcance, limitaciones, metodologías, las fuentes de información y los supuestos. Este principio incluye también el análisis crítico para reconocer, valorar y manifestar aciertos, desaciertos y lecciones aprendidas de los procesos. 6. Bienestar de la población y el mejoramiento de su calidad de vida: La calidad de vida de la población esta reciproca e indisolublemente relacionada con la construcción de una resiliencia climática socio ecológica. 7. Precaución: Cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para impedir o postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. 8. Reconocimiento, valoración e inclusión de la diferencia cultural: La construcción de una resiliencia climática socio ecológica está estrechamente vinculada con la diversidad étnica y cultural. El reconocimiento, valoración e incorporación de conocimientos y prácticas de manejo de la naturaleza de los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y comunidades locales en el diseño y estrategias locales de bajo carbono y adaptación al cambio climático de largo plazo, que construyen confianza entre las partes para articularse con las políticas de desarrollo y de ordenamiento del territorio, garantizando su sostenibilidad. 9. Igualdad de género: Sigue siendo necesario reforzar la respuesta de la política climática a las cuestiones de género en todas las actividades relativas a la adaptación, la mitigación y los medios de aplicación conexos (la financiación, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad), así como en la adopción de decisiones sobre la aplicación de las políticas climáticas. 10. Dimensión territorial: La resiliencia climática socio ecológica se construye a partir de la adecuada gestión territorial, por tanto, su gestión debe hacerse en concordancia con las políticas de ordenamiento territorial y armonía con la naturaleza. Esta dimensión también se relaciona con la diferencia biofísica y cultural que existe entre regiones del país que lleva a entender que las opciones y alternativas de acción deben adecuarse a las realidades particulares de cada territorio. 11. Descentralización: Amparada en la Constitución Política de Colombia, la gestión para la construcción de una resiliencia climática socio ecológica de largo plazo se realizará con base en el principio fundamental de descentralización, entendida en sentido amplio, abarcando los tipos territorial, funcional o por servicios, por colaboración y por estatuto personal. 12. Solidaridad: (i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones para encontrar soluciones a las dificultades individuales y colectivas, (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales, (iii) como un límite a los derechos propios. 13. Programas adaptables a escenarios inciertos: Este plan debe considerar el grado de incertidumbre existente debido a la variabilidad hidrológica, el cambio climático y los cambios sociales y políticos. Por eso, la formulación de políticas, planes y programas de inversión que se deriven de esta estrategia deben ser adaptables. 14. Medible y cuantificable: Con el avance del conocimiento y de la información disponible es necesario que el seguimiento de las metas derivadas de la E2050 esté basado en indicadores cuantitativos que permitan medir el avance y cumplimiento |

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|--------------------------------|--|--|
| Gestión de riesgo de desastres | <p>Ley 1523 de 2012</p> <p>Por la cual se adopta la política nacional de GRD y se establece el SNGRD</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad: Todas las personas naturales recibirán la misma ayuda y trato al momento de ser atendidas con ayuda humanitaria en situaciones de desastre y peligro contempladas en esta ley. 2. Protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados. 3. Solidaridad social: Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas. 4. Autoconservación: Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social. 5. Participativo: Es deber de las autoridades y entidades del SNGRD, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad. 6. Diversidad cultural: En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma. 7. Interés público o social: En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales. 8. Precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo. 9. Sostenibilidad ambiental: El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la GRD. 10. Gradualidad: La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia. 11. Sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y |

| Tema | Marco | Principios relevantes |
|--------------------------------|--|---|
| Gestión de riesgo de desastres | <p>Ley 1523 de 2012</p> <p>Por la cual se adopta la política nacional de GRD y se establece el SNGRD</p> | <p>12.Coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del SNGRD.</p> <p>13.Concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el SNGRD, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.</p> <p>14.Subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.</p> <p>15.Oportuna información: Para todos los efectos de esta ley, es obligación de las autoridades del SNGRD, mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: Posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción, así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.</p> |

Al analizar los principios relevantes, se proponen los siguientes como orientadores del instrumento de política pública:

- **Derecho a no ser desplazado forzosamente:** El Estado debe garantizar condiciones que prevengan el desplazamiento y proteger a las personas frente a desplazamientos evitables.
- **Derecho a soluciones duraderas y al retorno:** Las personas desplazadas deben contar con opciones sostenibles de retorno, reubicación o integración local, que respondan a sus necesidades y garanticen condiciones de dignidad y seguridad.
- **Igualdad y no discriminación:** Todas las personas deben ser tratadas con igualdad, sin distinción de género, etnia, condición de desplazamiento u otras características, reconociendo y atendiendo las desigualdades estructurales mediante enfoques diferenciales.
- **Reunificación familiar:** El derecho a la unidad familiar debe ser respetado y promovido en todas las etapas de atención, asistencia y solución de la situación de desplazamiento.
- **Coordinación, articulación y subsidiariedad entre niveles de gobierno:** La respuesta estatal debe organizarse de forma articulada entre entidades del orden nacional y territorial, respetando competencias, promoviendo la colaboración armónica y fortaleciendo capacidades locales.

- Gradualidad y progresividad en la implementación de medidas y garantías: El diseño e implementación del instrumento debe avanzar de forma escalonada y continua hacia la garantía plena de derechos, considerando las capacidades institucionales y presupuestales existentes.
- Atención a la vulnerabilidad: El instrumento debe reconocer y responder a las distintas formas de vulnerabilidad, considerando factores como edad, género, discapacidad o situación socioeconómica.
- Buena fe: Se presume la buena fe de las personas afectadas en los procesos administrativos y judiciales, lo cual implica eliminar barreras innecesarias en el acceso a derechos y servicios.
- Acceso a información, participación y justicia: Las personas deben contar con información clara, oportuna y comprensible, disponer de espacios efectivos de participación en la toma de decisiones, y acceder a mecanismos de protección y respuesta institucional ante vulneraciones de derechos.
- Derecho a un ambiente sano y al desarrollo sostenible.
- Función social y ecológica de la propiedad: La propiedad debe cumplir una función que beneficie al conjunto de la sociedad y respete los límites ambientales.
- Prevalencia del interés general: Las decisiones públicas deben priorizar el bienestar colectivo frente a intereses particulares.
- Prevención, precaución y resiliencia: Las medidas deben anticiparse a los riesgos, reducir vulnerabilidades y fortalecer las capacidades adaptativas de las personas, comunidades e instituciones.
- Reconocimiento de conocimientos diversos para decisiones informadas: El instrumento debe sustentarse en evidencia científica, análisis técnico y el reconocimiento de conocimientos tradicionales, locales y culturales. Integrar estas distintas fuentes de conocimiento permite formular políticas pertinentes y contextualizadas.

IV. Enfoques

Los enfoques son fundamentales para el desarrollo del instrumento de política pública, ya que orientan el análisis, la planeación y la implementación de las acciones. Incorporan dimensiones clave que permiten responder de manera efectiva, justa y contextualizada a las necesidades de las personas y territorios. Al igual que los principios, se propone que estos enfoques se estructuren en torno a cinco temas principales: Movilidad humana, Gestión ambiental, Ordenamiento territorial, Acción climática y GRD:

- **Enfoque de derechos:** El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos. Su objetivo es analizar las desigualdades que se encuentran en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo y que a menudo resultan en grupos de personas que se quedan atrás.
- **Enfoque diferencial:** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, orientación sexual e identidad de género diversa, discapacidad, orfandad, creencias, origen nacional, diversidad étnica, cultural y territorial.
- **Enfoque de interseccionalidad:** Es una perspectiva que permite conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas (pertenencia étnica, género, discapacidad, etapa del ciclo vital, entre otras) que en un contexto histórico, social y cultural determinado incrementan la carga de desigualdad, produciendo experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos.
- **Enfoque de género:** Comprende que todas las acciones de respuesta contribuyan a las garantías para la eliminación de las desigualdades e inequidades que han afectado históricamente a las mujeres y personas debido a sus orientaciones sexuales e identidad o expresión de género no hegemónicas. (..) reconoce el diseño e implementación de acciones para la superación de las barreras en el acceso a derechos que se derivan de patrones sociales y culturales de asignación de roles, así como la manera en la que operan las representaciones sociales, los prejuicios y estereotipos. (Colombia. Ministerio de la Igualdad y equidad, 2024)
- **Enfoque étnico:** Es una perspectiva que reconoce y valora la diversidad cultural y la importancia de las identidades étnicas en la sociedad. Se trata de un enfoque que considera las diferencias y particularidades de los grupos étnicos, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y el respeto por sus derechos.

- **Enfoque integral y territorial:** El análisis y la definición de medidas para la gestión de riesgos deben seguir un enfoque integral que considere las interacciones entre clima, economía, población y ecosistemas, tanto por separado como de manera agregada, desde una perspectiva territorial. En consecuencia, la gestión de riesgos de desastres y el cambio climático debe reconocer que la regulación de los patrones de ocupación del territorio es esencial para aumentar la resiliencia ante desastres y mejorar las capacidades de adaptación a los efectos del cambio climático.

- **Enfoque ecosistémico:** Es una estrategia de gestión integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos, que promueve tanto la conservación como el uso sostenible de estos recursos de manera equitativa. Su aplicación busca lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, basado en metodologías científicas centradas en los niveles de organización biológica, y en los procesos, funciones e interacciones clave entre los organismos y su entorno. Además, reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, son un componente integral de los ecosistemas.

- **Enfoque ecocéntrico:** Es un marco filosófico y práctico que busca reorientar las relaciones humanas con el mundo natural, priorizando el valor intrínseco de las entidades no humanas y los ecosistemas. Este enfoque ha cobrado gran importancia en los últimos años, a medida que el mundo se enfrenta a los desafíos de la degradación ambiental, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

- **Enfoque multiamenaza:** Dada la complejidad y simultaneidad de las interacciones entre las dinámicas humanas y las dinámicas naturales que confluyen en el planeta, y considerando tanto el incremento de las amenazas actuales y potenciales de distintos orígenes que afectan a los territorios, como el aumento de la vulnerabilidad tanto de los ecosistemas como de las comunidades humanas, la probabilidad de que un mismo territorio enfrente distintos riesgos de manera sucesiva o simultánea es muy alta. Por lo tanto, el fortalecimiento del territorio no debe centrarse en un solo tipo de amenaza, sino que debe llevarse a cabo con una visión más dinámica e integral desde una perspectiva multiamenaza.

- **Enfoque cultural:** Permite investigar las construcciones simbólicas y culturales, los comportamientos y las creencias, lo cual ayuda a generar y sostener cambios a favor de preservar el bien común.

- **Enfoque coexistencia, pacífica y social:** Se refiere a la convivencia armoniosa y no violenta entre distintos grupos o individuos, fomentando la cooperación y el respeto mutuo para prevenir conflictos y promover la paz.

- **Enfoque de participación comunitaria:** Se enfoca en que las personas y las comunidades sean actores activos en la toma de decisiones y en la resolución de problemas, reconocidos como expertos en su entorno. La Constitución Política de 1991 establece la participación ciudadana como un derecho fundamental y un pilar de la democracia participativa.

- Enfoque de soluciones duraderas: Está orientado a generar condiciones que permitan a la población en situación de desplazamiento forzado avanzar decididamente en el goce efectivo de derechos, su inclusión social y productiva, el desarrollo de proyectos de vida dignos, la estabilidad socioeconómica, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento del tejido social y comunitario. Busca transformar los territorios y comunidades afectados por el fenómeno del desplazamiento forzado, creando bases sólidas para una reparación integral y su inclusión, bajo postulados básicos de los derechos humanos.
- Enfoque reparatorio: Se entiende como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo. Las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por el desplazamiento
- Enfoque sectorial: El enfoque sectorial es una estrategia de planificación y ejecución que organiza las intervenciones alrededor de un sector específico —como salud, educación o medio ambiente— con el objetivo de fortalecer los sistemas nacionales, alinear las acciones con las políticas públicas del país, y mejorar la coordinación entre el gobierno, la cooperación internacional y otros actores.

V. Bases para definir el alcance

Se establecen los siguientes lineamientos para definir el alcance del instrumento de política pública:

- **Población objetivo:** La política está dirigida, a personas cuyas condiciones de vida se vean afectadas por desastres o eventos de evolución lenta y que deban desplazarse; la identificación y el reconocimiento de esta población se realizará conforme a los criterios que se definan en el instrumento de política.
- **Eventos considerados:** Los factores con carácter ambiental asociados con el desplazamiento están descritos en el Capítulo II: Marco Conceptual. Aunque esta clasificación no es exhaustiva, se reconoce su naturaleza dinámica, por lo cual podrá ajustarse conforme evolucionen los escenarios de riesgo y aparezcan nuevos eventos.
- **Cobertura territorial:** Esta política debe constituirse en una garantía para todas las personas afectadas por este tipo de eventos que se encuentren en el territorio nacional.
- **Movilidad humana y futuras inclusiones:** La inclusión de personas que enfrentan movilidad transfronteriza o inmovilidad forzada (incluidas situaciones de confinamiento) deberá considerarse en el mediano y largo plazo, como parte de un proceso de ampliación progresiva del alcance de la política.
- **Coordinación con otros sistemas de atención:** En situaciones en las que el desplazamiento esté relacionado con conflicto armado, proyectos de desarrollo, amenazas antrópicas, o esté vinculado a la defensa del medio ambiente (como en el caso de líderes y lideresas sociales), aunque estos no estén dentro del alcance directo de esta política, se establecerán mecanismos de orientación y articulación institucional para garantizar que las personas afectadas accedan al sistema de atención más adecuado.

VI. Objetivos

VI.I General

Establecer los lineamientos para la formulación de un instrumento de política pública para la gestión del desplazamiento interno en Colombia, derivado de desastres y eventos de evolución lenta, que tenga como eje central la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas y articule la Gestión del Riesgo de Desastres con la adaptación al cambio climático.

VI.II Específicos

- Potenciar el conocimiento sobre las causas, impactos y dinámicas del desplazamiento interno en contextos de desastres y eventos de evolución lenta.
- Fortalecer la gobernanza y las capacidades institucionales, tanto a nivel nacional como territorial, para la gestión integral del desplazamiento interno relacionado con desastres y eventos de evolución lenta, mediante acciones articuladas de conservación ambiental, reducción del riesgo y adaptación al cambio climático.
- Promover la protección integral, la restitución de los derechos fundamentales y las soluciones duraderas de las personas en situación de desplazamiento.
- Fomentar la aplicación efectiva de los mecanismos existentes de participación de personas en situación o riesgo de desplazamiento y comunidades de acogida en el diseño de la política pública y sus medidas.

VII. Líneas de acción

Se identifican tres ejes para las líneas de acción, basados en los objetivos planteados: (1) Conocimiento, (2) Gobernanza y arreglos institucionales (3) Gestión integral del desplazamiento, junto con un eje transversal de participación comunitaria. Para los tres primeros se establecerán acciones específicas, mientras que la participación comunitaria se integrará de manera transversal en ellos. Las acciones podrán ajustarse según los avances de los proyectos de ley o las directrices de la Corte Constitucional, en períodos corto, mediano y largo plazo. Para su implementación, se deben considerar los principios y enfoques establecidos en el instrumento de la política.

VII.I Conocimiento

Esta línea de acción busca profundizar la comprensión del desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta, mediante la gestión de datos, la generación de información y la promoción de investigaciones. A partir de este conocimiento, se fortalecerán las capacidades institucionales y comunitarias necesarias para orientar las decisiones en materia de gobernanza y gestión integral del desplazamiento.

- Fortalecer el monitoreo, el mapeo y la gestión de datos sobre el desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta, incluyendo variables clave como las causas, la ubicación geográfica, las características poblacionales, las zonas de alto riesgo y la simulación de escenarios climáticos o de riesgo futuro. Esta información debe incorporar un enfoque diferencial, permitir la estandarización y construcción de indicadores, y ser interoperable con otras bases de datos nacionales y regionales, con el fin de generar conocimiento que respalde decisiones informadas y una política pública basada en evidencia.
- Definir los lineamientos para la creación y operación de un registro de personas en situación de desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta implica establecer el presupuesto requerido, la entidad responsable de su administración, los criterios de identificación, las categorías de análisis y los mecanismos para la recolección, almacenamiento, gestión y seguimiento continuo de la información. Este registro debe diseñarse con criterios administrativos y estadísticos diferenciados que permitan su uso tanto en la atención directa como en la formulación de políticas públicas, e incluir reportes desagregados por variables como género, edad, discapacidad, causas y carácter del desplazamiento. Asimismo, debe contemplar información sobre grupos en situación de vulnerabilidad, incluidas personas migrantes, y garantizar su interoperabilidad con otras bases de datos nacionales y regionales. Para ello, se requiere una articulación interinstitucional efectiva que asegure flujos de información oportunos y consistentes entre entidades. El registro podrá implementarse mediante la creación de un nuevo sistema, como lo propone el Proyecto de Ley 015 de 2024, o mediante la adaptación de registros existentes.
- Analizar los sistemas de alerta temprana existentes y, de ser necesario, fortalecer en ellos el enfoque multiamenaza y territorial; asimismo, hay que asegurar que incluyan un componente social que permita una respuesta diferenciada y contextualizada.

- Desarrollar un plan de fortalecimiento de capacidades que contemple tanto la definición de los contenidos de formación como la identificación de los grupos destinatarios. Los contenidos deben abordar temas como la participación comunitaria en contextos de desplazamiento, la evaluación y el análisis de riesgos para la toma de decisiones, la planificación territorial con enfoque ambiental y de gestión del riesgo de desastres, las soluciones duraderas, el seguimiento del desplazamiento y el registro de datos. Para su construcción, es fundamental integrar tanto el conocimiento técnico acumulado por entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales y Parques Nacionales Naturales, como los saberes de las comunidades. Este plan debe estar dirigido a actores gubernamentales, incluyendo las ramas ejecutiva y judicial, así como a autoridades territoriales y comunitarias, garantizando procesos formativos pertinentes, diferenciados y orientados a dejar capacidad instalada.
- Impulsar y orientar la realización de investigaciones y estudios de riesgo e impactos del cambio climático, incluida la validación de escenarios climáticos— y el desplazamiento asociado, con el fin de generar insumos sólidos que respalden la formulación e implementación de medidas efectivas de reducción del riesgo y adaptación en los instrumentos vigentes de cada sistema. Asimismo, se propone realizar un mapeo exhaustivo de los centros y observatorios de migración existentes en el país, y fortalecer sus capacidades técnicas y operativas para optimizar su contribución a la gestión de la migración y el desplazamiento.
- Ajustar y fortalecer los mecanismos existentes de comunicación e información pública para que integren de manera explícita el desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta. Esto implica garantizar la inclusión de este tipo de desplazamiento en las estrategias de comunicación institucional y asegurar la difusión oportuna, clara y accesible de información relevante a través de plataformas digitales, medios de comunicación, canales comunitarios y espacios de coordinación interinstitucional.

VII.II Gobernanza y arreglos institucionales

Esta línea de acción comprende orientaciones para los arreglos institucionales y de gobernanza necesarios para abordar el desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta. En este marco, se propone la definición de una arquitectura institucional que determine la entidad líder en la materia, así como los elementos necesarios para la adecuada operativización del instrumento de política pública correspondiente.

- Como punto de partida, se recomienda continuar con la consolidación y adaptación del marco conceptual existente, incorporando las competencias relacionadas de cada entidad y sistema. Esto permitirá delimitar con mayor claridad el desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta y orientar los lineamientos de la política pública. A partir de este marco, es necesario definir una arquitectura institucional que facilite la implementación de los instrumentos de política. Esta arquitectura debe contemplar al menos tres elementos: una entidad líder que oriente el proceso de diseño e implementación; una unidad operativa encargada de coordinar la ejecución técnica y operativa de los instrumentos; y una instancia interinstitucional de coordinación, con capacidad de toma de decisiones y carácter vinculante.

- En este sentido, se propone designar un ministerio o entidad del gobierno nacional que actúe como ente rector y punto focal para todos los asuntos relacionados con el desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta. Aunque la política adoptará un enfoque sectorial, contar con una entidad líder es fundamental para garantizar una coordinación interinstitucional efectiva y sostenible. Una vez designada dicha entidad, se recomienda definir la forma de operacionalizar la política mediante una instancia específica, como un departamento, unidad o estructura similar, bajo su liderazgo, dotada de personal, capacidades técnicas y recursos adecuados. En el contexto colombiano, donde estos temas se gestionan a través de sistemas ya establecidos, se plantean dos posibles enfoques: crear un sistema independiente para abordar estos desplazamientos o incorporar una estructura especializada dentro del SNGRD y/o SISCLIMA.

Adicionalmente, será necesario establecer los mecanismos e instancias de coordinación y definir los vínculos con los sectores responsables de implementar las medidas en cada etapa de la política. Con el fin de aprovechar estructuras ya existentes, se propone dar continuidad a la mesa técnica actual y avanzar hacia una mesa de trabajo transitoria, que en una fase posterior podría evolucionar hacia una instancia colegiada, como mínimo un comité técnico, con nivel decisorio suficiente para liderar la construcción de políticas.

- Una gobernanza territorial sólida es esencial para una implementación eficaz del instrumento de política. Al igual que a nivel nacional, se requiere establecer una ruta clara de coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno, con una definición precisa de las competencias institucionales en las fases de planificación, respuesta y recuperación.

- Las disposiciones institucionales que se definan, como las competencias de cada nivel de gobierno —sectorial o territorial—, la creación del registro o de instancias de coordinación, deben contar con un respaldo jurídico sólido. Para ello, es necesario avanzar en la expedición de una nueva ley o en la modificación de la legislación vigente, de manera que las funciones, responsabilidades y mecanismos operativos tengan sustento legal y puedan ser implementados de forma efectiva.

- Definir los mecanismos de financiación necesarios para la implementación del instrumento de política en todos los niveles de gobierno es fundamental para su viabilidad. En lugar de crear nuevos fondos, se propone redirigir y optimizar recursos ya existentes, tanto nacionales como internacionales, que actualmente respaldan acciones de reducción del riesgo, adaptación al cambio climático y atención a emergencias. Esto implica mapear los flujos financieros disponibles para identificar oportunidades de articulación. Colombia ya cuenta con una arquitectura financiera activa que puede aprovecharse mediante ajustes normativos y programáticos que alineen estos recursos con los objetivos de la política. Entre los instrumentos relevantes se encuentran la Estrategia de Financiamiento Climático, el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, los Fondos de GRD, los recursos del Presupuesto General de la Nación y la cooperación internacional canalizada por APC-Colombia. A nivel internacional, también es posible movilizar mecanismos como el Fondo de Pérdidas y Daños, la Red de Santiago, el Fondo Verde para el Clima y el Fondo Adaptación. En este contexto, se recomienda que la instancia nacional de coordinación cuente con un grupo técnico de trabajo sobre financiamiento, encargado de identificar oportunidades, acompañar la gestión de recursos, proponer reformas normativas y promover el uso eficiente y transparente de los fondos disponibles.

- Para avanzar en la integración del desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta en los marcos de política pública, es clave generar mecanismos como protocolos y lineamientos técnicos que articulen este tema en los planes e instrumentos sectoriales y territoriales existentes (ver Tabla IV). Para ello, se debe construir una hoja de ruta que identifique los instrumentos clave —por ejemplo, en gestión del riesgo, cambio climático y ordenamiento territorial—, evalúe su coherencia y determine los ajustes necesarios para su integración efectiva. Esta articulación debe traducirse en acciones concretas, adaptadas a las capacidades institucionales de los territorios, orientadas a optimizar recursos y superar vacíos normativos. Los planes de desarrollo local se constituyen en un instrumento clave para consolidar esta articulación entre marcos normativos, planes sectoriales y agendas territoriales.

Tabla V. Instrumentos existentes por sistema

| Sistema | Instrumentos |
|------------|---|
| SISCLIMA | <ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Cambio Climático • Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático • Contribución Determinada a Nivel Nacional • Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales • Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales |
| SNGRD | <ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres • Planes departamentales y municipales de GRD • Estrategias departamentales y municipales de respuesta a emergencias |
| SINA | <ul style="list-style-type: none"> • Planes de Gestión Ambiental • Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas • Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras • Instrumentos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. |
| PLANEACIÓN | <ul style="list-style-type: none"> • Plan Departamental, Distrital y Municipal de Desarrollo • Plan de Ordenamiento Territorial |
| SNARIV | <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de doble afectación (en proceso de elaboración) |

- Alinear los programas de gobierno con la planificación de largo plazo, promoviendo que las propuestas de los candidatos a alcaldías y gobernaciones a nivel territorial sean evaluadas por su coherencia con los marcos de planificación existentes, fortaleciendo así la continuidad de las políticas públicas.
- La construcción de esta política debe garantizar la participación de actores institucionales y de las comunidades afectadas, reconociéndolos como sujetos de agencia. Su inclusión fortalece la legitimidad del proceso, permite incorporar perspectivas territoriales y promueve soluciones más pertinentes, sostenibles y centradas en los derechos de la población.
- Establecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y comunicación pública que informen periódicamente sobre avances, retos y resultados, y que faciliten la participación de la sociedad civil y otros actores en el seguimiento y vigilancia de la política.
- Implementar sistemas de monitoreo, evaluación y aprendizaje continuo que permitan medir el impacto de la política, identificar buenas prácticas y áreas de mejora, y ajustar las estrategias conforme a la experiencia y contexto cambiante.

VII.III Medidas de gestión integral del desplazamiento

Es importante precisar que, al hablar de gestión integral del desplazamiento, no se hace referencia únicamente a acciones de asistencia o atención posteriores. Por el contrario, esta gestión debe entenderse como una estrategia que abarca todo el ciclo del desplazamiento interno: desde el conocimiento y la reducción del riesgo, así como la adaptación al cambio climático, hasta la respuesta humanitaria, recuperación post desastre y las soluciones duraderas. Desde esta perspectiva, se promueve la implementación de medidas que aborden tanto las causas como las consecuencias del desplazamiento, con el objetivo de garantizar los derechos de las personas en todas las fases y desde distintos enfoques.

Medidas para la reducción del riesgo y adaptación al cambio climático

- Fortalecer los instrumentos y procesos de ordenamiento territorial para mejorar la planificación del uso del suelo y la gestión de asentamientos en zonas de alto riesgo, incluidos los asentamientos informales. Para ello, se debe garantizar el suministro de insumos técnicos desde el nivel nacional que faciliten estos ejercicios en los territorios, así como asegurar el financiamiento necesario para implementar sus resultados, especialmente en municipios y departamentos con capacidades técnicas y presupuestales limitadas. En esta misma línea, finalizar la Estrategia Nacional de Coordinación para la Adaptación al Cambio Climático de los Asentamientos y Reasentamientos Humanos, establecida en el PND, como una medida integral para abordar el reasentamiento, la legalización urbanística, el mejoramiento de asentamientos humanos y la gestión del suelo, bajo el liderazgo de la UNGRD y en articulación con entidades sectoriales y territoriales.
- Fomentar la formulación e implementación de iniciativas que contribuyan a la reducción del riesgo y a la adaptación climática, como las soluciones basadas en la naturaleza, la implementación de infraestructura resiliente y el fortalecimiento de la participación comunitaria mediante estrategias como el monitoreo local y las brigadas de prevención y de reducción del riesgo. Para ello, resulta fundamental dar prioridad y apoyo a los municipios que enfrentan restricciones técnicas y presupuestales, de manera que puedan diseñarse medidas diferenciadas que promuevan soluciones viables y sostenibles desde lo local. Además, es necesario impulsar un cambio cultural que posicione la GRD como una inversión en sostenibilidad y no como un gasto.
- Revisar y actualizar los planes de contingencia y las estrategias de respuesta en las comunidades o zonas donde el desplazamiento sea inevitable, asegurando la coordinación interinstitucional y la participación de las comunidades.
- Revisar y mejorar los mecanismos de reubicación planificada, asegurando una participación efectiva de las comunidades afectadas, la implementación de soluciones duraderas y la prevención de la reocupación de los terrenos, reconociendo que esta medida debe adoptarse como última alternativa.
- Promover que la planificación urbana y rural futura incorpore medidas específicas ante el desplazamiento asociado a desastres y eventos de evolución lenta, incluyendo, de ser necesario, ajustes normativos que garanticen su efectiva implementación.

Medidas durante el desplazamiento

- Crear o ajustar los procedimientos y protocolos institucionales para la atención de personas en situación de desplazamiento, asegurando la integración de los enfoques fundamentales de la política —en especial los enfoques de género y diferencial—, así como la participación del DPS y de los actores involucrados, con el fin de garantizar una respuesta integral durante la emergencia. Estos procedimientos deben diferenciar de manera clara entre la atención a personas damnificadas y a personas en situación de desplazamiento asociado a desastres, estableciendo rutas específicas que respondan a sus niveles de afectación, necesidades y dinámicas particulares. Asimismo, deberán estar alineados con los criterios y estándares del Manual Esfera (Asociación Esfera, 2018).
- Desarrollar e implementar estrategias operativas de respuesta a emergencias y asistencia humanitaria, basadas en un diagnóstico claro del territorio y sus comunidades, que incorporen un enfoque diferencial y promuevan la participación de grupos poblacionales y actores locales. Estas estrategias deben construirse a partir del reconocimiento de las necesidades específicas, niveles de riesgo y características socioculturales de cada grupo, garantizando su participación efectiva en todas las fases de la respuesta.
- Velar por los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, como la vida, la dignidad, la integridad, la libertad, la seguridad personal, la salud, la educación, la propiedad y el derecho a la familia, mediante la aplicación de los protocolos definidos y el respeto de los principios humanitarios. Asimismo, garantizar una asistencia adecuada que incluya alimentos, agua potable, alojamiento básico, servicios médicos y de saneamiento, incorporando el enfoque diferencial y de género.
- Incluir a las personas que, aunque no se desplazan, sufren los efectos de las causas que originan el desplazamiento, garantizando su asistencia y atención, especialmente aquellas con un alto grado de vulnerabilidad, fuerte arraigo territorial o en estado de confinamiento.
- Implementación del registro de las personas en situación de desplazamiento y de los sistemas de información asociados a este.

Soluciones duraderas al desplazamiento

- Articular los enfoques de la Estrategia Nacional de Recuperación Resiliente (UNGRD, 2025) —que orienta la recuperación sectorial e impulsa ejercicios participativos para la evaluación de daños, pérdidas y necesidades— con los criterios de soluciones duraderas definidos por el IASC que incluyen la reintegración, la reubicación y el retorno seguro. El propósito es que la recuperación no se limite a la atención inmediata, sino que contribuya al restablecimiento de las condiciones de desarrollo afectadas por el evento. Para ello, se deben diseñar medidas diferenciadas que garanticen derechos esenciales como el acceso a la vivienda, la generación de ingresos, el acceso a la justicia, condiciones de seguridad y cohesión social.
- Incluir de forma transversal una dimensión ambiental en los procesos de recuperación, mediante acciones de restauración y regeneración ecológica como parte integral de la

respuesta posterior al desplazamiento. Esta perspectiva incorpora lo planteado por el IPCC, que evidencia la interdependencia entre la vulnerabilidad climática de las personas y la de los ecosistemas. El fortalecimiento ecosistémico no solo contribuye a la recuperación ambiental, sino que también reduce los riesgos y afectaciones que enfrentan las comunidades ante eventos asociados al cambio climático y los desastres.

- Crear mecanismos de asistencia legal y jurídica para la población en situación de desplazamiento, que aseguren la investigación de las causas del desplazamiento, la restitución de derechos vulnerados y la protección de los bienes afectados.
- Proveer información clara y accesible para que las personas en situación de desplazamiento tomen decisiones informadas sobre si retornar, reasentarse o integrarse localmente, incluyendo los riesgos existentes en las zonas de retorno o reasentamiento y las medidas de protección disponibles.

VIII. Orientaciones para la formalización y conformación de la instancia interinstitucional

Dado que el desplazamiento en el contexto de desastres y eventos de evolución lenta involucra múltiples dimensiones, como la GRD, la adaptación al cambio climático, la gestión ambiental, la planificación territorial y la protección de derechos, su abordaje excede las competencias de un solo sector administrativo o sistema de política pública. En este contexto, resulta necesario contar con una instancia nacional que garantice la articulación intersectorial e interinstitucional. A continuación, se presenta una propuesta de estructura para dicha instancia.

Denominación

Con el fin de aprovechar estructuras existentes, se propone dar continuidad a la mesa técnica actual y avanzar hacia una Mesa de Trabajo transitoria, que en una fase posterior podría vincularse a una instancia colegiada, como mínimo un Comité Técnico, dado que esta debe contar con un nivel decisorio para la construcción de políticas.

“Una Mesa de Trabajo es un espacio concebido para alinear la acción de varias instituciones, alrededor de una necesidad común, sin que haya ejercicio de funciones colegiadas, generación de productos o pronunciamientos colegiados; es la concurrencia de actores a un mismo escenario con fines de mejorar la planeación y concertación de su acción individual encadenada. Su índole es facilitadora: permite la articulación operativa para la atención de un proyecto o asunto específico; esta denominación exige la participación de funcionarios con el conocimiento técnico requerido, según el tema a articular” (DAFP, 2021, p.15).

Por su parte, un comité técnico es una instancia colegiada con funciones propias, productos y pronunciamientos. Su objetivo principal es desarrollar la correcta implementación, operación y realización de tareas técnicas puntuales para poner en marcha una política pública o una estrategia. Su índole es operativa, por tanto, esta instancia exige la participación de funcionarios de cada entidad miembro con el conocimiento técnico requerido para tomar decisiones.

Objeto

Establecer una instancia para abordar el desplazamiento interno en el contexto de desastres y eventos de evolución lenta en Colombia, con el fin de coordinar acciones y contribuir al cierre de los vacíos normativos e institucionales existentes en la gestión de esta situación.

Miembros e invitados

Tabla VI. Miembros e invitados de la instancia

| Rol | Actores |
|------------------------|---|
| Miembros | <ul style="list-style-type: none"> • MIN AMBIENTE • UNGRD • DNP • Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio • Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural • Defensoría del Pueblo • DPS |
| Invitados permanentes | <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior • Procuraduría General de la Nación • Organizaciones de la sociedad civil • Federación Nacional de Departamentos • Federación Colombiana de Municipios • Grupo de Soluciones Duraderas de la Organización de las Naciones Unidas (Steering Group) |
| Invitados transitorios | <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Igualdad • IDEAM • Contraloría • Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) • Institutos como: El Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (INVEMAR) • Universidades • Centros de investigación |

Funciones y productos

Es fundamental que la instancia defina claramente sus funciones, las cuales deben estar alineadas con su objeto, redactadas de forma concreta y orientadas a la obtención de resultados medibles. En este marco, se propone una planificación estructurada en dos periodos: corto y mediano plazo, con funciones organizadas en torno a tres ejes clave: conocimiento, medidas para la gestión del desplazamiento y mecanismos de financiamiento.

Tabla VII. Funciones y productos de la instancia

| Período | Funciones | Productos |
|-----------------------|---|--|
| Corto plazo (0-1 año) | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar capacidades institucionales para comprender el desplazamiento por desastres y eventos de evolución lenta. • Crear medidas institucionales coordinadas para la gestión del desplazamiento. • Identificar mecanismos de financiamiento para implementar las acciones de la instancia. | <ul style="list-style-type: none"> • Documento de constitución y plan de trabajo de la instancia. • Informe de mapeo de actores clave y de grupos de trabajo o instancias relacionadas. • Documento técnico con conceptos homologados sobre el desplazamiento por desastres y eventos de evolución lenta. • Informe de diagnóstico que identifica vacíos normativos, institucionales y de coordinación. • Informe sobre mecanismos de financiamiento nacionales e internacionales, con una metodología para acceder a estos recursos. |

| Período | Funciones | Productos |
|--------------------------|---|---|
| Mediano plazo (1-2 años) | <ul style="list-style-type: none"> • Proponer lineamientos técnicos que orienten la actuación y articulación de las entidades involucradas, incluyendo la coordinación con instancias territoriales. • Promover la institucionalización de la instancia y considerar su eventual transición hacia un espacio de coordinación de mayor jerarquía, en función de los avances y necesidades identificadas. • Desarrollar y estructurar propuestas de financiamiento para implementar las acciones prioritizadas. • Formular recomendaciones de política pública. | <ul style="list-style-type: none"> • Documento técnico con los lineamientos y directrices para la coordinación interinstitucional y territorial. • Programa de capacitación dirigido a funcionarios públicos, entidades territoriales, organizaciones comunitarias, actores humanitarios y sectores clave. • Propuesta de evolución de la instancia hacia una de mayor nivel. • Definición de los mecanismos de financiamiento relevantes y documentos con propuestas para acceder a recursos. • Propuesta de política pública para la gestión del desplazamiento. |

Estructura funcional

- a. La designación de la presidencia y de la secretaría técnica es fundamental para el funcionamiento efectivo de la instancia. Quien ejerza la presidencia deberá liderar las sesiones y orientar las discusiones, asegurando el cumplimiento de los objetivos propuestos. Por su parte, la secretaría técnica será responsable de facilitar el desarrollo operativo de la instancia, lo cual incluye la elaboración de actas, la convocatoria a reuniones, el seguimiento a compromisos y la articulación entre las entidades participantes.
- b. Se recomienda que las figuras de la presidencia y la secretaría técnica sean rotativas entre el MADS, la UNGRD y el DNP, dada su relevancia e incidencia en el abordaje del desplazamiento objeto de estudio.

Periodicidad de las reuniones

Se sugiere que la instancia sesione de manera ordinaria mensualmente, y de forma extraordinaria cuando se presenten situaciones de emergencia o se requiera avanzar en procesos relacionados con el instrumento de política pública.

Temporalidad

Al momento de crear la instancia, es importante definir si esta tendrá una duración determinada o indefinida. En caso de proponer su carácter permanente, será necesario justificar dicha decisión, en función de su propósito y la necesidad de su continuidad para el abordaje del desplazamiento.

IX. Mecanismos de financiamiento

El financiamiento adecuado y sostenido es un pilar fundamental para la implementación efectiva de un instrumento de política pública que aborde el desplazamiento por desastres y eventos de evolución lenta. Más que crear nuevos fondos, se propone redirigir y optimizar recursos ya existentes, tanto a nivel nacional como internacional, que actualmente respaldan acciones de reducción del riesgo, adaptación al cambio climático y atención a emergencias. Esto incluye el financiamiento de programas sectoriales y territoriales que, mediante ajustes normativos y programáticos, podrían alinearse con los objetivos de esta política.

En este sentido, Colombia ya realiza inversiones significativas en gestión del riesgo, adaptación y cambio climático. Aprovechar estas inversiones requiere una visión integrada y estratégica del financiamiento disponible. Una primera acción clave será mapear los flujos financieros existentes —incluidos los presupuestos sectoriales, el fondo nacional de gestión del riesgo y los recursos movilizados a través de la estrategia de financiamiento climático— para identificar oportunidades de articulación con este instrumento.

Una fuente relevante para este ejercicio de diagnóstico es el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de financiamiento climático, una plataforma nacional que recopila información sobre inversiones en mitigación y adaptación. De acuerdo con sus reportes, en 2023 se registraron 13.764 acciones financiadas, por un valor total de 6,12 billones de pesos colombianos. Del total, un 21,05 % correspondió a mitigación, 50,71 % a adaptación y 28,24 % a acciones que combinan ambos enfoques. En cuanto al origen de los recursos, el 14,57 % provino de fuentes públicas nacionales y subnacionales, mientras que el 85,43 % correspondió a recursos internacionales, principalmente de cooperación internacional (DNP, 2025).

Este panorama evidencia que Colombia ya cuenta con una arquitectura financiera activa y diversa, lo que representa una oportunidad para alinear y orientar parte de estos recursos hacia la implementación de este instrumento. En particular, existen diversas estrategias e instrumentos financieros nacionales que podrían respaldar este objetivo, entre ellos:

- Estrategia de Financiamiento Climático: Actualizada en 2022 por el DNP y el comité de gestión financiera del SISCLIMA, busca movilizar recursos sostenibles y escalables para alcanzar los objetivos de la PNCC. Establece dos líneas estratégicas —el desarrollo de instrumentos económicos y financieros, y la gestión de fuentes de financiamiento— y dos líneas transversales —fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento— que pueden ser aprovechadas en esta política.
- Fondo para la Vida y la Biodiversidad: Creado mediante el Decreto 1648 de 2023, articula y financia planes, programas y proyectos orientados a la recuperación ambiental, la acción climática y la resiliencia en los territorios, lo cual es especialmente pertinente en zonas expuestas al desplazamiento por desastres.⁵

⁵ <https://www.minambiente.gov.co/fondo-para-la-vida/>

- **Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres:** Tanto el fondo nacional como los fondos territoriales financian acciones contenidas en los planes de gestión del riesgo, y podrían incorporar componentes específicos relacionados con la movilidad humana asociada a desastres y eventos de evolución lenta.
- **Recursos públicos generales:** Incluyen asignaciones del presupuesto general de la nación, el sistema general de regalías y el sistema general de participaciones, los cuales ya financian proyectos de desarrollo territorial y podrían ser canalizados hacia esta política mediante criterios adecuados de priorización.
- **Cooperación internacional canalizada por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia):** Las modalidades de cooperación sur-sur, triangular y donaciones en especie representan oportunidades para financiar acciones del instrumento, en especial en componentes como fortalecimiento institucional, desarrollo de capacidades y asistencia técnica.

A nivel internacional, también existen fuentes específicas de financiamiento que podrían ser movilizadas, como:

- **Fondo de Pérdidas y Daños:** Recientemente operacionalizado, busca proporcionar financiamiento para enfrentar diversos desafíos asociados con los efectos adversos del cambio climático, entre ellos emergencias climáticas, aumento del nivel del mar, desplazamiento, relocalización, migración, información climática insuficiente y reconstrucción resiliente.
- **Red de Santiago:** Su objetivo es catalizar asistencia técnica de organizaciones, organismos, redes y expertos para apoyar a los países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático. Facilita la implementación de enfoques para prevenir, minimizar y abordar las pérdidas y daños, así como el acceso a apoyo técnico y financiero, la articulación de actores y el fortalecimiento de capacidades.
- **Fondo Verde para el Clima:** Mecanismo financiero de la CMNUCC, creado en la Conferencia de las Partes (COP) 16 de 2010, con el objetivo de apoyar a los países en desarrollo en su respuesta al cambio climático. Contribuye a escalar la acción climática mediante la financiación de proyectos orientados a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a la adaptación a los impactos del cambio climático.
- **Fondo de Adaptación:** Financia proyectos y programas que apoyan a comunidades vulnerables en países en desarrollo para adaptarse al cambio climático, con base en sus necesidades y prioridades. Desde 2010, ha comprometido aproximadamente USD 1.250 millones en 183 iniciativas concretas y localizadas, beneficiando a cerca de 45,8 millones de personas. Se destaca por su enfoque de acceso directo y acceso directo mejorado, que permite a los países implementar proyectos con entidades nacionales acreditadas. Su financiamiento proviene principalmente de donaciones públicas y privadas, así como de un porcentaje de los ingresos del mecanismo de desarrollo limpio del protocolo de Kioto.

Finalmente, dada esta diversidad de fuentes, se recomienda que la instancia nacional de coordinación del instrumento cuente con un grupo técnico de trabajo sobre financiamiento, encargado de:

- Identificar y articular oportunidades de financiamiento nacional e internacional.
- Elaborar propuestas técnicas y acompañar a los entes territoriales en la gestión de recursos.
- Proponer reformas normativas o ajustes institucionales que faciliten el uso eficiente y transparente de los fondos existentes.

1. Gestión del Riesgo de Desastres

Terminología general

Factores subyacentes que provocan riesgo de desastres: Procesos o condiciones, a menudo relacionados con el desarrollo, que influyen en el nivel de riesgo de desastre aumentando los niveles de exposición y vulnerabilidad o reduciendo la capacidad. Anotación: Los impulsores subyacentes del riesgo de desastres —también denominados factores subyacentes de riesgo de desastres— incluyen la pobreza y la desigualdad, el cambio y la variabilidad climáticos, la urbanización rápida y no planificada y la falta de consideraciones sobre el riesgo de desastres en la gestión de la tierra y la gestión ambiental y de los recursos naturales, así como factores agravantes como el cambio demográfico, las políticas no informadas sobre el riesgo de desastres, la falta de regulaciones e incentivos para la inversión privada en la reducción del riesgo de desastres, las cadenas de suministro complejas, la disponibilidad limitada de tecnología, los usos insostenibles de los recursos naturales, el deterioro de los ecosistemas, las pandemias y las epidemias (UNDRR, 2017).

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, entendiéndose: 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 (Colombia. Congreso, 2012).

Prevención de riesgo: Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible. (Colombia. Congreso, 2012).

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 y la vulnerabilidad (Colombia. Congreso, 2012).

Conocimiento del riesgo

Amenaza: Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, 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 (Colombia. Congreso, 2012).

Catástrofe: Evento extremo, de origen natural o humano, que al afectar a un lugar en un momento dado puede causar daños y perturbaciones tales que desencadene un proceso de desastre (HEGOA, 2000).

Conocimiento del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre (Colombia. Congreso, 2012).

Degradación ambiental: Procesos inducidos por acciones y actividades humanas que dañan la base de recursos naturales o que afectan de manera adversa procesos naturales y ecosistemas, reduciendo su calidad y productividad. Los efectos potenciales son variados e incluyen la transformación de recursos en amenazas de tipo socio-natural. La degradación ambiental puede ser la causa de una pérdida de resiliencia de los ecosistemas y del ambiente, la cual las hace más propensos a sufrir impactos y transformaciones con la ocurrencia de un fenómeno físico peligroso. La pérdida de resiliencia puede generar nuevas amenazas de tipo socio-natural. Ejemplos incluyen degradación del suelo y erosión; deforestación; desertificación; contaminación de aire, tierra y agua; corte de manglares en zonas costeras (Lavell, 2007).

Escenario de riesgo: Son fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo del territorio presentes o futuras, que facilitan tanto la comprensión y priorización de los problemas como la formulación y ejecución de las acciones de intervención requeridas. Un escenario de riesgo se representa por medio de la caracterización y/o análisis de los factores de riesgo, sus causas, la relación entre las causas, los actores causales, el tipo y nivel de daños que se pueden presentar, la identificación de los principales factores que requieren intervención, así como las medidas posibles a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir en la planeación, ejecución y control de las líneas de acción (UNGRD, 2017).

Exposición (elementos expuestos): 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 (Colombia. Congreso, 2012).

Nivel de riesgo: Magnitud de uno o varios riesgos expresada mediante la combinación de las consecuencias y la probabilidad de ocurrencia (ISO/IEC, 2009). En Colombia, el nivel de riesgo se expresa comúnmente en tres categorías: Alto, Medio y Bajo mediante tres colores Rojo, Amarillo y Verde respectivamente. Su utilidad radica en que se convierte en la base para la estimación del costo/beneficio de las medidas de intervención territorial como la intervención correctiva y prospectiva del riesgo y la protección financiera (UNGRD, 2017).

Vulnerabilidad: Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos (Colombia. Congreso, 2012). El concepto de vulnerabilidad en el contexto de la gestión del riesgo de desastres es usado para determinar “los diferentes niveles de preparación, resiliencia y capacidades con las que cuenta un individuo ante la ocurrencia de un desastre” (Cannon et al, 2003). Una persona puede ser más o menos vulnerable ante la ocurrencia de eventos críticos externos dependiendo en como el individuo administre sus activos tangibles e intangibles, y cómo estos pueden verse afectados ante la ocurrencia de un desastre. La vulnerabilidad social entonces, va más allá de la afectación de estructuras físicas, e incluye las diferentes características y capacidades de los individuos (UNGRD & IEMP, 2016)..

Reducción del riesgo

Adaptación: Comprende el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas. En el caso de los eventos hidrometeorológicos la adaptación al cambio climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad (Colombia. Congreso, 2012).

Intervención correctiva: Proceso cuyo objetivo es reducir el nivel de riesgo existente en la sociedad a través de acciones de mitigación, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos (Colombia. Congreso, 2012).

Intervención prospectiva: Proceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevos riesgos y la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población (Colombia. Congreso, 2012).

Mitigación del riesgo: Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente (Colombia. Congreso, 2012).

Ordenamiento territorial: El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de

instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Colombia. Congreso, 1997B).

Reducción del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevos riesgos en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera (Colombia. Congreso, 2012).

Manejo de desastres

Afectado: Personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por la materialización del riesgo, y que, como consecuencia han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en su salud; los evacuados, desplazados, reubicados o que han padecido daños directos en sus medios de vida o bienes económicos, físicos, psicológicos, sociales, culturales y/o ambientales. Los indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas o añadidas a los efectos directos al cabo del tiempo, esto debido a interrupciones o cambios en la economía, infraestructuras vitales, servicios básicos, comercio y/o en su trabajo, o que vean afectados sus ámbitos sociales, sanitarios y psicológicos. Se entiende que los directamente afectados son damnificados (Comunidad Andina, 2018).

Alerta: Estado que se declara con anterioridad a la manifestación de un evento peligroso, con base en el monitoreo del comportamiento del respectivo fenómeno, con el fin de que las entidades y la población involucrada activen procedimientos de acción previamente establecidos (Colombia. Congreso, 2012).

Desastre: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción (Colombia. Congreso, 2012).

Desastre de pequeña escala: Un tipo de desastre que afecta únicamente a las comunidades locales y que requiere asistencia más allá de la comunidad afectada (UNDRR, 2017).

Desastre a gran escala: Un tipo de desastre que afecta a una sociedad y que requiere asistencia nacional o internacional (UNDRR, 2017).

Desastres frecuentes y poco frecuentes: Dependen de la probabilidad de ocurrencia y del período de retorno de un determinado peligro y sus impactos. El impacto de los desastres frecuentes puede ser acumulativo o volverse crónico para una comunidad o sociedad (UNDRR, 2017).

Desastre de evolución lenta: Se define como aquel que surge gradualmente con el tiempo. Los desastres de evolución lenta pueden estar asociados, por ejemplo, a sequías, desertificación, aumento del nivel del mar o enfermedades epidémicas (UNDRR, 2017).

Desastre repentino: Es aquel que se desencadena por un evento peligroso que surge rápida o inesperadamente. Los desastres repentinos pueden estar asociados, por ejemplo, a terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones repentinas, explosiones químicas, fallas críticas de infraestructura o accidentes de transporte (UNDRR, 2017).

Emergencia: Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general (Colombia. Congreso, 2012).

Evento: Es un fenómeno - natural, socio-natural o tecnológico - que actúa como el detonante de los efectos adversos sobre las vidas humanas, la salud y/o la infraestructura económica y social y ambiental de un territorio (OSSO & LA RED, 2009).

Manejo de desastres: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entendiéndose: rehabilitación y recuperación (Colombia. Congreso, 2012).

Preparación: Es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva y albergues y entrenamiento, con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta, como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros (Colombia. Congreso, 2012).

Recuperación: Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado (Colombia. Congreso, 2012).

Respuesta: Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación (Colombia. Congreso, 2012).

Sistemas de alerta temprana: Sistema integrado de vigilancia, previsión y predicción de riesgos, evaluación de riesgos de desastres, comunicación y preparación, sistemas y procesos que permiten a las personas, comunidades, gobiernos, empresas y otros, tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres ante la manifestación de un evento amenazante (UNGA, 2016).

Terminología sobre fenómenos amenazantes

Actividad volcánica: Conjunto de manifestaciones de la dinámica de un volcán, relacionados con la evolución geológica de la tierra, que representan procesos que ocurren tanto en su interior como en su parte externa. La actividad volcánica se puede caracterizar por sismicidad, emisión de gases, además de productos emitidos durante las erupciones como son corrientes de lava y piroclastos (UNGRD, 2017).

Amenaza antrópica: Peligro latente generado por la actividad humana en la producción, distribución, transporte y consumo de bienes y servicios y en la construcción y uso de infraestructura y edificios. Comprenden una gama amplia de peligros como lo son las distintas formas de contaminación de aguas, aire y suelos, los incendios, las explosiones, los derrames de sustancias tóxicas, los accidentes en los sistemas de transporte, la ruptura de presas de retención de agua, etc. (Lavell, 2007).

Amenaza natural: Peligro latente asociado con la posible manifestación de un fenómeno físico cuya génesis se encuentra totalmente en los procesos naturales de transformación y modificación de la tierra y el ambiente- por ejemplo, un terremoto, una erupción volcánica, un tsunami o un huracán y que puede resultar en la muerte o lesiones a seres vivos, daños materiales o interrupción de la actividad social y económica en general. Suelen clasificarse de acuerdo con sus orígenes terrestres, atmosféricos, o biológicos (en la biosfera) permitiendo identificar entre otras, amenazas geológicas, geomorfológicas, climatológicas, hidrometeorológicas, oceánicas y bióticas (Lavell, 2007).

Amenaza socio-natural: Peligro latente asociado con la probable ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación o transformación ambiental y/o de intervención humana en los ecosistemas. Ejemplos de estos pueden encontrarse en inundaciones y deslizamientos resultantes de, o incrementados o influenciados en su intensidad, por procesos de deforestación y deterioro de cuencas; erosión costera por la destrucción de manglares; inundaciones urbanas por falta de adecuados sistemas de drenaje de aguas pluviales. Las amenazas socio-naturales se crean en la intersección del ambiente natural con la acción humana y representan un proceso de conversión de recursos naturales en amenazas. Los cambios en el ambiente y las nuevas amenazas que se generan con el Cambio Climático Global son el ejemplo más extremo de la noción de amenaza socio-natural. Las amenazas socio-naturales mimetizan o asuman las mismas características que diversas amenazas naturales (Lavell, 2007).

Avenidas torrenciales: Es un flujo muy rápido a extremadamente rápido de detritos saturados, no plásticos (Índice de plasticidad menor que 5%), que transcurre principalmente confinado a lo largo de un canal o cauce con pendiente pronunciada (Hungry, et. al. 2001). Es uno de los movimientos en masa más peligrosos debido a sus características de ocurrencia súbita, altas velocidades y grandes distancias de viaje.

Ciclón tropical (depresión tropical, tormenta tropical, huracán): Es un sistema meteorológico que se genera sobre aguas marítimas de zonas tropicales y subtropicales, asociados a bajas presiones atmosféricas con circulación cerrada de los vientos de superficie alrededor de un centro bien definido (UNGRD, 2017).

Erosión costera: Se define como el retroceso de la costa o la erosión de las playas y es el resultado de la interacción entre los materiales que conforman la línea de costa y los agentes erosivos naturales y antropogénicos. Los episodios importantes de erosión costera a menudo se asocian con eventos climáticos extremos (tormentas costeras, marejadas e inundaciones) pero también por tsunamis, que conllevan olas y corrientes de mayor intensidad que pueden erosionar accidentes geográficos que normalmente están fuera de su alcance (UNGRD, 2021).

Evento hidrometeorológico: Fenómeno natural que se genera por la acción violenta de los fenómenos atmosféricos, siguiendo los procesos de la climatología y del ciclo hidrológico. Como por ejemplo las tormentas, crecientes y desbordamientos súbitos, inundaciones súbitas (MinAmbiente, 2022).

Evento hidroclimático: Fenómenos generados por la variabilidad climática que perduran largos períodos (meses) como las inundaciones de larga duración o las sequías (MinAmbiente,, 2022).

Incendio forestal: Un evento donde se tiene “fuego de origen natural o antrópico, que se extiende sin control, cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta, el cual ocasiona impactos en los ecosistemas, a nivel climático, económico y social (UNGRD, 2022).

Inundación: Acumulación temporal de agua fuera de los cauces y áreas de reserva hídrica de las redes de drenaje (naturales y construidas). Se presentan debido a que los cauces de escorrentía superan la capacidad de retención e infiltración del suelo y/o la capacidad de transporte de los canales. Las inundaciones son eventos propios y periódicos de la dinámica natural de las cuencas hidrográficas. Las inundaciones se pueden dividir de acuerdo con el régimen de los cauces en: lenta o de tipo aluvial, súbita o de tipo torrencial, por oleaje y encharcamiento (UNGRD, 2017).

Movimientos en masa: Todo movimiento ladera abajo de una masa de roca, de detritos o de tierras por efectos de la gravedad (Cruden, 1991). Algunos movimientos en masa son lentos, a veces imperceptibles y difusos; en tanto que otros pueden desarrollar velocidades altas. Los principales tipos de movimientos en masa comprenden caídas, deslizamientos, reptación, flujos y propagación lateral. Los movimientos en masa son también conocidos como: Derrumbes, alud de tierra, avalanchas, volcamientos, desprendimientos de tierra, corrimientos de tierra, movimiento de tierras, caídas de tierra, reptación, hundimientos de la tierra, rompimiento de montañas, escurrimiento de la tierra, resbalamiento de la tierra, fenómenos de remoción en masa, procesos de remoción en masa. Si bien popularmente algunos lugares los denominan volcanes y fallas, éstos corresponden a eventos geológicos diferentes. Por otra parte, es necesario aclarar que la erosión es la pérdida de suelo que puede llevar a un proceso desertización que contribuye en la generación de eventos como movimientos en masa o inundaciones, pero no corresponde en sí a un evento amenazante (dentro de la gestión del riesgo de desastres).

Sequías: Falta o escasez temporal de agua en una región por comparación de las condiciones habituales dentro de la disponibilidad hídrica de los suelos. Una sequía es un período de tiempo inusualmente seco que persiste el tiempo suficiente como para causar problemas ambientales y/o económicos y/o sociales (UNGRD, 2017).

Sismo: Sacudida brusca del terreno causado por un proceso de liberación súbita de la energía acumulada en la corteza terrestre, que puede resultar en desplazamiento o deformación de partes de la corteza y en la emisión de ondas elásticas que se propagan por el interior de la tierra. Al llegar a la superficie estas ondas producen la sacudida del terreno, que es la causa del daño y la destrucción. Los sismos son también conocidos como: temblor, terremoto y movimiento telúrico (UNGRD, 2017).

Temporal: Vendaval acompañado de lluvias fuertes. Los temporales son también conocidos como: borrasca y tromba (UNGRD, 2017).

Tsunami: Serie de olas producidas por perturbaciones fuertes e inesperadas de una masa de agua, generalmente del océano. En su gran mayoría es producida por sismos en el lecho marino, aunque también se puede producir por erupciones volcánicas, deslizamientos en el lecho de los cuerpos de agua o en sus orillas y menos frecuentemente por la caída de un meteorito (UNGRD, 2017).

Variabilidad climática: La variabilidad del clima se refiere a las variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima en todas las escalas temporales y espaciales (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos como El Niño y La Niña, etc.), más allá de fenómenos meteorológicos determinados. La variabilidad se puede deber a procesos internos naturales dentro del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos antropogénicos (variabilidad externa) (Colombia. Congreso, 2018).

Vendaval: Perturbación atmosférica que genera vientos fuertes y destructivos en una sola dirección, con velocidades entre 50 y 80 Km, en intervalos cortos de tiempo y de afectación local. Los vendavales son también conocidos como: ventisca, ráfaga y ventarrón (UNGRD, 2017).

2. Gestión del cambio climático

Acidificación del océano: Se refiere a los cambios en la química del océano que han ocurrido como resultado de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂). El océano absorbe aproximadamente una cuarta parte del CO₂ liberado a la atmósfera cada año. El CO₂ absorbido por el océano hace que el agua de mar se vuelva más "ácida", lo que interfiere con la formación de las estructuras duras de los corales y algunos moluscos; por ejemplo, las conchas y placas de estos organismos se disuelven en el agua acidificada (WIN, 2012).

Adaptación al cambio climático: Es el proceso de ajuste a los efectos presentes y esperados del cambio climático. En ámbitos sociales de decisión corresponde al proceso de ajuste que busca atenuar los efectos perjudiciales y/o aprovechar las oportunidades beneficiosas presentes o esperadas del clima y sus efectos. En los socioecosistemas, el proceso de ajuste de la biodiversidad al clima actual y sus efectos puede ser intervenido por la sociedad con el propósito de facilitar el ajuste al clima esperado (Colombia. Congreso, 2018).

Aumento del nivel del mar: Se debe a la expansión térmica de los océanos y al derretimiento de los glaciares y las capas de hielo como consecuencia del aumento de la temperatura atmosférica. Entre las evidencias de pérdidas y daños derivados del aumento del nivel del mar figuran la salinización de los suelos y la reducción del rendimiento de las cosechas en las zonas cultivadas; el deterioro del agua potable por la intrusión de salinidad en los acuíferos costeros; la inundación

y erosión de los ecosistemas costeros, incluidos los manglares; la pérdida de hábitats de peces y la reducción de la producción pesquera; los daños a las infraestructuras costeras, incluidas las carreteras y las instalaciones portuarias; y la pérdida de territorio (IPCC, 2013).

Cambio climático: Variación del estado del clima, identificable, por ejemplo, mediante pruebas estadísticas, en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o periodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera por el incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero o del uso del suelo. El cambio climático podría modificar las características de los fenómenos meteorológicos e hidroclimáticos extremos en su frecuencia promedio e intensidad, lo cual se expresará paulatinamente en el comportamiento espacial y ciclo anual de estos (Colombia. Congreso, 2018).

Degradación de tierras y bosques: La degradación del suelo es el resultado de una serie de procesos climáticos y actividades humanas que interactúan entre sí. La deforestación altera los procesos de las cuencas hidrográficas, incluida la infiltración de las precipitaciones en los suelos. Durante los periodos de precipitaciones limitadas, los suelos se secan y las precipitaciones más intensas provocan una escorrentía mayor y más rápida, aumentando así las inundaciones y la erosión. Estos procesos reducen la productividad de la tierra, con la consiguiente disminución de la producción de alimentos. Los sedimentos y los contaminantes arrastrados por las fuertes escorrentías se depositan en las masas de agua aguas abajo, perjudicando la calidad del agua y provocando inundaciones por desbordamiento. En las zonas costeras, el aumento de la sedimentación de los diques de los ríos debido a la erosión aguas arriba, junto con la destrucción de los manglares, arrecifes y otros rompeolas naturales, ha aumentado la exposición a las mareas de tempestad y a la intrusión del agua de mar en los acuíferos costeros (OMM, 2005).

Desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima: Se entiende por tal el desarrollo que genera un mínimo de Gases de Efecto Invernadero y gestiona adecuadamente los riesgos asociados al clima, reduciendo la vulnerabilidad, mientras aprovecha al máximo las oportunidades de desarrollo y las oportunidades que el cambio climático genera (Colombia. Congreso, 2018).

Desertificación: La Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación (CNUCLD) define la desertificación como la degradación de la tierra en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas (tierras secas). Los procesos que contribuyen a la desertificación incluyen: alteraciones en los patrones de temperatura y precipitación; erosión del suelo causada por el viento y/o el agua; el deterioro de las propiedades del suelo; y la pérdida a largo plazo de la vegetación natural (OMM, 2005). El cambio climático puede agravar la desertificación a través de la alteración de los patrones espaciales y temporales de temperatura, precipitación, radiación solar y vientos. El aumento de las temperaturas afecta las propiedades y procesos del suelo, incluyendo la descomposición de la materia orgánica, la lixiviación y los regímenes hídricos del suelo.

Diferencia entre variabilidad climática y cambio climático: El cambio climático es atribuido a actividades humanas que alteran la composición atmosférica y se evalúa a largo plazo (≥ 30 años), mientras que la 'variabilidad climática' es atribuida a causas naturales y se evalúa en el corto y mediano plazo (días a ≤ 30 años) (IDEAM, 2017).

Escenario de cambio climático: Son herramientas de ciencia prospectiva que permiten modelar, a partir de diferentes concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, el clima promedio del país en el futuro. Sirven como valiosas herramientas de apoyo a la gestión territorial, que orientan la adecuada toma de decisiones para anticipar posibles hechos futuros relacionados con los cambios esperados, permitiendo así planificar acciones e inversiones a desarrollar en un lugar determinado. Los escenarios no son una predicción inequívoca del futuro, estas herramientas permiten evaluar un amplio espectro de posibilidades respecto al posible comportamiento del clima en el futuro y entender las incertidumbres asociadas, para generar soluciones hoy (IDEAM, 2017).

Evento de evolución rápida: Puede ser un evento único y discreto que ocurre en cuestión de días o incluso horas, mientras que los eventos de evolución lenta se desarrollan gradualmente a partir de cambios incrementales que ocurren a lo largo de muchos años o de un aumento en la frecuencia o intensidad de eventos recurrentes (Siegele, 2012). Entre los eventos de evolución lenta figuran el aumento del nivel del mar, el aumento de las temperaturas, la acidificación del océano, el retroceso de los glaciares y sus efectos conexos, la salinización, la degradación de las tierras y los bosques, la pérdida de diversidad biológica y la desertificación (WIN, 2012).

Gestión del Cambio Climático: Es el proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático orientado a reducir la vulnerabilidad de la población, infraestructura y ecosistemas a los efectos del cambio climático. También incluye las acciones orientadas a permitir y aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera (Colombia. Congreso, 2018).

Impactos o efectos adversos del cambio climático: Refiere a las consecuencias del cambio climático materializadas sobre personas o comunidades, cuando los riesgos provienen de las interacciones entre la exposición, la vulnerabilidad y los peligros relacionados con el clima, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos, los desastres socioambientales y la degradación ambiental (CIDH, 2024).

Mitigación de Gases de Efecto Invernadero: Es la gestión que busca reducir los niveles de misiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a través de la limitación o disminución de las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento o mejora de los sumideros y reservas de gases de efecto invernadero. Para efectos de esta ley, la mitigación del cambio climático incluye las políticas, programas, proyectos, incentivos o desincentivos y actividades relacionadas con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y la Estrategia Nacional de REDD+ (ENREDO+) (Colombia. Congreso, 2018).

Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS): Son los instrumentos a través de los cuales cada Ministerio identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector (Colombia. Congreso, 2018).

Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT): Son los instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados (Colombia. Congreso, 2018).

Resiliencia o capacidad de adaptación: Capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación (Ley Colombia. Congreso, 2018).

Retroceso de los glaciares: El deshielo de los glaciares está directamente relacionado con el aumento de las temperaturas. Inicialmente, el deshielo produce erosión, deslizamientos de tierra e inundaciones, incluidas las muy peligrosas inundaciones por desbordamiento de lagos glaciares (GLOF, por sus siglas en inglés), pero, a medida que los glaciares retrocedan, la escasez de agua se convertirá en un problema a largo plazo para cientos de millones de personas, reduciendo la escurrimiento y los caudales fluviales que sustentan los ecosistemas y los medios de subsistencia humanos, y la disponibilidad de agua para riego, energía hidroeléctrica y agua potable (WIN, 2012).

Riesgo asociado al cambio climático: Potencial de consecuencias en que algo de valor está en peligro con un desenlace incierto, reconociendo la diversidad de valores. Los riesgos resultan de la interacción de la vulnerabilidad, la exposición y la amenaza. En la presente Ley, el término riesgo se utiliza principalmente en referencia a los riesgos asociados a los impactos del cambio climático (Colombia. Congreso, 2018).

Salinización: Es el proceso mediante el cual las concentraciones de sales solubles en el suelo y el agua aumentan hasta niveles que afectan negativamente los ecosistemas y las actividades humanas, como la agricultura y el acceso a agua potable (WIN, 2012).

Vulnerabilidad: Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico asociado a un fenómeno hidroclimatológico se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como al deterioro de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el recurso hídrico, los sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados (Colombia. Congreso, 2018).

3. Movilidad humana

Desplazado: Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público (Colombia. Congreso, 1997).

Desplazamiento por desastre: Se refiere a situaciones en las que las personas se ven obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual como resultado de un desastre o para evitar el impacto de un peligro natural inmediato y previsible. Ese desplazamiento resulta del hecho de que las personas afectadas (i) están expuestas a (ii) un peligro natural en una situación en la que (iii) son demasiado vulnerables y carecen de resiliencia para soportar los impactos de ese peligro (Iniciativa Nansen, 2015)

Desplazamiento por desastre transfronterizo: Se refiere a situaciones en las que las personas huyen o se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres de aparición repentina o lenta, o en el contexto de los efectos del cambio climático (Iniciativa Nansen, 2015)

Movilidad humana inducida por el cambio climático: El concepto de “movilidad humana” cubre las siguientes tipologías de movimiento: el desplazamiento, la migración, la reubicación planificada y la interacción con situaciones de inmovilidad. Por su parte, la referencia a “inducida por el cambio climático” da cuenta que la movilidad humana se ve influenciada por un contexto global y regional atravesado por la emergencia climática, cuyas consecuencias adversas provocan alteraciones en la intensidad, frecuencia y extensión de fenómenos meteorológicos extremos, desastres socioambientales y profundizan la degradación ambiental. Todas estas consecuencias, se entrelazan con otros factores tales como los sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales, impactando en el movimiento de personas o comunidades, de forma interna o transfronteriza (CIDH, 2024).

Personas desplazadas internamente: Personas o comunidades que han sido forzados u obligados a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, o a abandonarlos, en particular, a causa de desastres naturales o causados por el ser humano, y que aún no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. Dentro de la definición de personas desplazadas internamente, se emplea la expresión “en particular” sin referirse a un listado exhaustivo, pues también puede haber otras causas posibles de desplazamiento interno. Se incluyen además a las personas evacuadas o afectadas o damnificadas por desastres (CIDH 2024).

Personas desplazadas internamente: Son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o abandonar su hogar o 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 hombre, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (UN, 1998).

Personas en situación de inmovilidad inducida por el cambio climático: Personas o comunidades que habitan en zonas o áreas afectadas o expuestas al riesgo de eventos climáticos, incluidos los desastres socioambientales, imposibilitadas de desplazarse, ya sea porque no pueden adaptarse o migrar (inmovilidad involuntaria) o porque no desean migrar o desplazarse por razones culturales, tradicionales, económicas o sociales, entre otros (inmovilidad voluntaria) (CIDH, 2024).

Reubicación planificada: Un conjunto de medidas, acciones y actividades implementadas por el Estado ya sea por iniciativa propia o en respuesta a solicitudes específicas, con el fin de trasladar a personas o comunidades que habitan en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable hacia áreas más seguras, alejadas de las zonas de riesgo, que propicien su desarrollo integral (CIDH, 2024).

Solución duradera: Una solución duradera para las personas desplazadas internamente se alcanza cuando estas ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección vinculadas a su desplazamiento y pueden gozar plenamente de sus derechos humanos sin discriminación por haber sido desplazadas. Esta solución puede lograrse mediante el retorno sostenible al lugar de origen, la integración local sostenible en el lugar donde se refugiaron o el reasentamiento sostenible en otra parte del país. La búsqueda de una solución duradera debe entenderse como un proceso gradual y a largo plazo que implica reducir las necesidades específicas del desplazamiento, garantizar el

goce de derechos sin discriminación y abordar desafíos relacionados con los derechos humanos, la ayuda humanitaria, el desarrollo, la reconstrucción y la consolidación de la paz, lo cual requiere la participación oportuna y coordinada de diversos actores (IASC, 2010).

Tipos de migración: Migración Regular: Es el proceso de ingreso y salida del territorio nacional de ciudadanos nacionales y extranjeros debidamente registrados por los puestos de control migratorio habilitados por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con el uso del pasaporte, visa, documento de viaje, u otros documentos debidamente establecidos por la normatividad vigente o los acuerdos internacionales suscritos por el Estado colombiano. Migración Irregular: Ingreso o permanencia en el territorio nacional de ciudadanos extranjeros no autorizados para ingresar o permanecer en el territorio. Migración pendular: Son los migrantes que residen en zonas de frontera y se movilizan habitualmente entre los dos Estados, con la posibilidad de realizar múltiples ingresos y salidas al día, con el debido registro, por un mismo Puesto de Control Migratorio. Migración de tránsito: Migrante que ingresa al territorio nacional sin vocación de permanencia con el propósito de dirigirse hacia un tercer país. Migración con vocación de permanencia: Migrantes con el interés de permanecer en el país de manera regular para ejercer cualquier actividad lícita de conformidad a la legislación vigente (Colombia. Congreso, 2021).

REFERENCIAS

Acuerdo de Escazú. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Acuerdo de París. (2015). Acuerdo de París en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Naciones Unidas.

Asociación Esfera. (2018). Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, cuarta edición, Ginebra, Suiza.

Cannon, T., Twigg, J., y Rowell, J. (2003). Social vulnerability, sustainable livelihoods and disasters. DFID: Londres.

CIDH. (2024). Resolución 2 del 26 de diciembre 2024 sobre movilidad humana inducida por el cambio climático. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia (WIM). (2012). Technical Paper: Slow Onset Events. UNFCCC.

Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia (WIM). (2018). Technical Paper: Slow Onset Events. UNFCCC.

Comunidad Andina. (2018). Glosario de términos y conceptos de la gestión del riesgo de desastres para los países miembros de la comunidad andina. Decisión 825. Lima-Perú.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2024). Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (1992). Convención Marco sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (2010). *Acuerdos de Cancún: Decisión 1/CP.16*. CMNUCC.

Corporación OSSO & LA RED (2009). Guía metodológica Versión 8.1.9. DesInventar.

Cruden, D. M. (1991). A simple definition of a landslide. Bulletin of the International Association for Engineering Geology, 43(1), 27–29. <https://doi.org/10.1007/BF02590167>

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). En Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Naciones Unidas.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2021). Lineamientos generales para la creación, modificación y eliminación de instancias de coordinación.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida.

Grupo Asesor Interinstitucional Permanente (IASC). (2010). Marco del IASC sobre Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos.

Hungr, O., Evans, S. G., Bovis, M. J., & Hutchinson, J. N. (2001). A review of the classification of landslides of the flow type. *Environmental & Engineering Geoscience*, 7(3), 221-238.

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA). (2000) Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.

IDEAM. (2017). Resumen Ejecutivo: Tercera Comunicación Nacional de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

IDEAM. (2024). Escenarios de Cambio Climático: Cuarta Comunicación Nacional de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2024). Global Report on Internal Displacement 2024.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2025). Global Report on Internal Displacement 2025.

IPCC. (2013). Summary for Policymakers. En T. F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex, & P. M. Midgley (Eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 1–30). Cambridge University Press.

Iniciativa Nansen. (2015). Agenda para la protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y el cambio climático. Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres.

Lavell, A. (2007). Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo. Comisión Europea; Comunidad Andina. Secretaría General; CAPRADE; Apoyo a la Prevención de Desastres de la Comunidad Andina PREDECAN; Consultora Nacional Spazio Ingeniería y Medio Ambiente; 42 p. Lima; Perú.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2012). Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE). MinAmbiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2016). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC). MinAmbiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2017). Política Nacional de Cambio Climático. MinAmbiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2021). Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia (E2050). MinAmbiente

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2022). Guía para la formulación e implementación de los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territorial (PIGCCT).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2024). Primer Informe Bienal de Transparencia (BTR1) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3-14 de junio de 1992.

Naciones Unidas. (1998). Principios Rectores de los desplazamientos internos. Comisión de Derechos Humanos.

Naciones Unidas. (2005). Principios sobre la Restitución de Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios de Pinheiro). ONU.

Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Naciones Unidas. (2018). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Naciones Unidas. Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. (2023). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary (A/HRC/53/35). ONU.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2017). Disaster Risk Reduction Terminology. Ginebra, Suiza.

Organización Meteorológica Mundial. (OMM). (2005) Clima y desertificación. Departamento del Programa Mundial sobre el Clima. Ginebra, Suiza.

Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos. (1998). Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Naciones Unidas.

Siegele, L. (2012). Loss and Damage: The Theme of Slow Onset Impact. Bonn, Germany: Germanwatch.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) & Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Resolución 2200 de 2018 (agosto 6). Por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y se deroga la Resolución No. 01126 de 2015.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2021). Manual de Criterios de Valoración – Versión 3. Bogotá-Colombia

United Nations General Assembly (UNGA) (2016). Recommendations of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology relating to Disaster Risk Reduction. 18 November 2016. Geneva.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) & Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). (2016). Documento de conceptualización sobre vulnerabilidad social para Colombia. UNGRD. Bogotá-Colombia

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD). (2017). Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes. Bogotá-Colombia

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD). (2021). Erosión costera en Colombia. Colección artículos de conocimiento. Subdirección para el Conocimiento del Riesgo. Bogotá-Colombia

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD). (2022). Adopción del término unificado de incendios forestales para el país. Colección artículos de conocimiento. Subdirección para el Conocimiento del Riesgo. Bogotá-Colombia

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD). (2024). Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD). Segunda actualización, versión 2. Bogotá-Colombia

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD). (2025). Estrategia nacional de recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario. Bogotá-Colombia (pendiente aprobación por el Consejo Nacional de GRD).

Vanuatu. Government of Vanuatu. (2021). National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement.

JURISPRUDENCIA Y NORMAS

Colombia. Congreso de la República. (1991). Ley 21 de 1991 (marzo 4). Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989

Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 99 de 1993 (diciembre 22). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146.

Colombia. Congreso de la República. (1997). Ley 387 de 1997 (julio 18). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.091.

Colombia. Congreso de la República. (1997B). Ley 388 de 1997 (julio 18). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones en materia de ordenamiento territorial. Diario Oficial No. 43.091.

Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011 (junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096.

Colombia. Congreso de la República. (2011B). Ley 1454 de 2011 (junio 29). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115.

Colombia. Congreso de la República. (2012). Ley 1523 de 2012 (abril 24). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.411.

Colombia. Congreso de la República. (2017). Ley 1844 de 2017 (julio 14). Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia. Diario Oficial No. 50.300.

Colombia. Congreso de la República. (2018). Ley 1931 de 2018 (julio 27). Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Diario Oficial No. 50.667.

Colombia. Congreso de la República. (2021). Ley 2136 de 2021 (agosto 4). Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano. Diario Oficial No. 51.754.

Colombia. Congreso de la República. (2022). Ley 2273 de 2022 (noviembre 4). Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Diario Oficial No. 52.212.

Colombia. Congreso de la República. (2023). Decreto 1648 de 2023 (octubre 12). Por el cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 11 del Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con el Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Colombia. Congreso de la República. (2024). Ley 2421 de 2024 (julio 8). Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno. Diario Oficial No. 52.818.

Colombia. Congreso de la República. (2026). Proyecto de Ley 415 de 2025 (Cámara de Representantes) y Proyecto de Ley 015 de 2024 (Senado) Por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 de 2004* [Protección a población desplazada internamente por el conflicto armado].

Colombia. Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-530 de 2011* [Protección de derechos fundamentales en contextos de desastres].

Colombia. Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T-295 de 2013* [Protección de derechos fundamentales en contextos de desastres].

Colombia. Corte Constitucional. (2013B). *Sentencia T-355 de 2013* [Protección de derechos fundamentales en contextos de desastres].

Colombia. Corte Constitucional. (2013C). *Sentencia T-898 de 2013* [Protección de derechos fundamentales a población desplazada].

Colombia. Corte Constitucional. (2015). *Sentencia T-125 de 2015* [Protección de derechos fundamentales en contextos de desastres].

Colombia. Corte Constitucional. (2019). *Sentencia T-021 de 2019* [Protección del derecho a la consulta previa de comunidades afrodescendientes e indígenas].

Colombia. Corte Constitucional. (2019B). *Sentencia T-547 de 2019* [Protección integral de derechos fundamentales en situaciones de vulnerabilidad].

Colombia. Corte Constitucional. (2021). *Sentencia T-369 de 2021* [Protección de los derechos de personas afectadas por desastres naturales y megaproyectos].

Colombia. Corte Constitucional. (2022). *Sentencia T-333 de 2022* [Derecho a la vivienda digna, agua potable, saneamiento básico y ambiente sano. Protección de la comunidad raizal en el proceso de reconstrucción integral del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina].

Colombia. Corte Constitucional. (2024). *Sentencia T-123 de 2024* [Desplazamiento forzado interno por factores ambientales].

Colombia. Corte Constitucional. (2024B). *Sentencia T-305 de 2024* [Derecho a la vivienda digna de población vulnerable en materia de desalojo por ocupación de hecho].

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Documento CONPES 3919 de 2018. Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). Documento CONPES 4058 de 2021. Política Nacional para reducir el riesgo de desastres y mejorar la adaptación a la variabilidad climática.

Colombia. Ministerio de la Igualdad y equidad (2024) Resolución 668 de 2024 (12 de septiembre) por el cual se definen los enfoques que orientan la actuación y el cumplimiento de las competencias del sector igualdad y equidad.

Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). Decreto 1077 de 2015 (mayo 26). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Versión integrada y actualizada a 5 de diciembre de 2023.

Colombia. Presidencia de la República. (2005). Decreto 250 de 2005 (febrero 7). Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.816.

Colombia. Presidencia de la República. (2016). Decreto 308 de 2016 (febrero 24). Por el cual se adopta el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “Una Estrategia de Desarrollo” para el período 2015–2025.

Colombia. Presidencia de la República. (2016B). Decreto 298 de 2016 (febrero 24). Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Presidencia de la República. (2020). Decreto 1232 de 2020 (septiembre 4). Por medio del cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (Decreto 1077 de 2015).

Colombia. Presidencia de la República. (2024). Decreto 978 de 2024 (agosto 2). Por medio del cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “Una Estrategia de Desarrollo” para el período 2015-2030.