



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 135

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de febrero de 2025

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos Integrales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de diciembre de 2024

Señores

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad



Referencia: Presentación del informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 387 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos Integrales y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente y Secretario.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de PONENCIA POSITIVA para Primer Debate ante

la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 387 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos Integrales y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Coordinador Ponente Representante a la Cámara por Santander	 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Ponente Representante a la Cámara Cauca, Valle del Cauca y Nariño
---	---

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos Integrales y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

En cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate

al Proyecto de Ley número 387 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos Integrales y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley número 387 de 2024 Cámara fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Congresistas, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Senadora *Sandra Ramírez Lobo*, honorable Senador *Robert Daza Guevara*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Erick Adrián Velasco Burbano*, honorable Representante *Juan Pablo Salazar Rivera*, honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*, honorable Representante *Mary Anne Andrea Perdomo*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, honorable Representante *Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo*, honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, honorable Representante *Etna Tamara Argote Calderón*, honorable Representante *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, en concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

La iniciativa fue radicada el 17 de octubre de 2024 y remitida a la Comisión Quinta Constitucional Permanente. Mediante oficio CQCP 3.5/176/2024-2025 del 14 de noviembre de 2024, siendo comunicado el 5 de diciembre de 2024 a través de correo electrónico la Mesa Directiva de la Comisión nos designó como ponentes para primer debate.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por objeto establecer los parámetros generales para la formulación, implementación y evaluación de la política pública nacional de reasentamientos integrales en Colombia (PPNRI). Esta política busca brindar un marco normativo integral para atender los diferentes tipos de desplazamiento que requieren procesos de reasentamiento en el país, ya sea por causa del conflicto armado, desastres naturales, factores ambientales, proyectos de desarrollo o infraestructura, entre otros.

La iniciativa se estructura en dieciséis (16) artículos que desarrollan aspectos fundamentales como los objetivos de la política, sus principios orientadores, definiciones básicas, la creación de una Mesa Técnica Nacional, mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación, así como disposiciones sobre financiación y gestión social integral.

El articulado establece un marco institucional robusto para la implementación de la política, con responsabilidades claramente definidas para las entidades del orden nacional y territorial. Se

destaca la creación de la Mesa Técnica Nacional como instancia de coordinación interinstitucional, integrada por representantes de catorce entidades del Estado, incluyendo ministerios, unidades administrativas especiales y organismos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

3.1 Marco Constitucional

La Constitución Política de Colombia establece diversos principios y derechos fundamentales que sustentan la necesidad de una política pública de reasentamientos integrales. Entre estos se encuentran el derecho a la vida digna (artículo 11), a la igualdad (artículo 13), a la libre circulación por el territorio nacional (artículo 24), a la vivienda digna (artículo 51) y a gozar de un ambiente sano (artículo 79).

El artículo 2º de la Carta Política establece como fin esencial del Estado “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”. Este mandato constitucional fundamenta la obligación estatal de proteger y atender a las poblaciones que deben ser reasentadas por diversas causas.

3.2 Marco Legal y Jurisprudencial

El proyecto se enmarca en un amplio desarrollo normativo nacional e internacional sobre desplazamiento y reasentamiento. En el ámbito internacional, se destacan los Principios Deng sobre Desplazamientos Internos y los *Principios Pinheiro* sobre restitución de viviendas y patrimonio, incorporados al bloque de constitucionalidad mediante la jurisprudencia constitucional.

En el ordenamiento jurídico interno, la iniciativa se articula con normas fundamentales como:

- Ley 387 de 1997 sobre prevención del desplazamiento forzado
- Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras
- Ley 1523 de 2012 sobre gestión del riesgo de desastres
- Decreto número 4633 de 2011 sobre atención a víctimas indígenas
- Decreto número 4634 de 2011 sobre atención al pueblo Rrom
- Decreto número 4635 de 2011 sobre atención a comunidades afrocolombianas

La jurisprudencia constitucional ha sido fundamental en el reconocimiento y protección de los derechos de la población desplazada y reasentada. La Sentencia T-025 de 2004 declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Recientemente, las Sentencias T-123 y T-305 de 2024 han reconocido el fenómeno del desplazamiento por factores ambientales y la necesidad de su regulación.

Hasta el momento, Colombia no cuenta con una ley que defina a nivel nacional la política de restablecimiento o mejoramiento de las condiciones

socioeconómicas de la población objeto de desplazamiento en razón del conflicto armado, desastres naturales, factores ambientales, proyectos de desarrollo o infraestructura, entre otros, pero si se tienen documentos de reasentamiento desagradados y dispersos que solo tienen en cuenta unos factores u otros y solo algunas zonas del país, dejando de lado el apoyo mancomunado que pueda tener el aparato del Estado en estos casos, como por ejemplo, lo que ocurre actualmente en la Región del Catatumbo, en la que en 2025 se tienen algo más de 40.000 desplazados por causa de enfrentamientos desbordados entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Disidencias de las antiguas FARC (Alias Calarcá) y el Grupo Delincuencial Organizado denominado “Los Pelusos”.

4. JUSTIFICACIÓN Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO

En Colombia, pese al importante desarrollo en materia de atención del riesgo y gestión de desastres y al amplio marco normativo e institucional que rodea el fenómeno del desplazamiento interno por causa del conflicto armado, existen vacíos y deficiencias en materia de Reasentamientos, independiente del tipo de desplazamiento, así como la ausencia de una política pública nacional sobre el tema (Buitrago 2018, Duque 2006).

El impacto del desplazamiento forzado e involuntario en Colombia, no solo como producto de la violencia y el conflicto armado, desastres naturales, factores ambientales y cambio climático, sino también en razón a proyectos de desarrollo como obras públicas, infraestructura, proyectos extractivos entre otros, es muy alto, y la respuesta institucional en materia de reasentamientos, además de ser sectorizada o individualizada de acuerdo a cada proyecto o situación, en el mejor de los casos, no cuenta con unos parámetros y lineamientos generales y desde enfoques integrales que superen los procesos de reasentamientos enmarcados en el mero enfoque técnico “*que prevén la reposición material de los bienes inmuebles, incapaces en dar soluciones integrales en hechos que además de ser involuntarios, se convierten en traumáticos, invasivos y violentos que generan resistencia y rechazo.*”¹

Desde una perspectiva de derechos y en referencia a las víctimas del conflicto armado la Corte ha establecido que, “el hecho mismo del desplazamiento constituye un grave atentado en contra de un sinnúmero de derechos fundamentales tales como el derecho a la seguridad, a la integridad personal, a la residencia, a la libre locomoción, al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital, entre otros. Sin embargo, la vulneración de los derechos fundamentales de esta población no se da sólo con ocasión del hecho violento que la obliga a huir de su lugar de residencia. En realidad, la

falta de protección posdesplazamiento –período de emergencia o de restablecimiento– es lo que ubica a este grupo poblacional en una especial situación de vulnerabilidad que le impide sobrevivir en condiciones mínimas de dignidad.”²

En relación al desplazamiento por causa de desastres y factores ambientales, la Corte Constitucional asegura que “(...) *la legislación en materia de gestión del riesgo de desastres prevé disposiciones orientadas a garantizar la reubicación de las personas ubicadas en asentamientos bajo amenaza, la disponibilidad de albergues temporales en la etapa de respuesta a la emergencia y la posterior reubicación. Sin embargo, no hay lineamientos claros y específicos sobre cómo deben llevarse a cabo los procesos de reubicación, ni cuáles son las garantías y deberes básicos a tener en cuenta para garantizar soluciones duraderas que restablezcan de forma efectiva y, a largo plazo los derechos vulnerados (...)* Así mismo, (...) *se trata de un marco limitado, pues solo abarca a quienes son víctimas de desastres, más no a quienes deben desplazarse por factores complejos como la degradación ambiental o fenómenos de evolución lenta. (...) Es decir que, aunque hay una protección jurídica, existe todavía un vacío legal y regulatorio respecto del fenómeno de desplazamiento forzado por razones ambientales que es necesario resolver. Por ello, los remedios jurídicos definidos por la Corte en este caso se adoptan a la luz de dicho déficit, pero también en consideración de las garantías constitucionales y la protección que el derecho internacional ofrece a los desplazados forzados internos, incluidos, a quienes lo hacen por factores ambientales.*”³

Precisamente los desarrollos constitucionales y el marco internacional, establecen niveles mínimos de protección a la población desplazada, reconociéndolos como sujetos de especial protección constitucional debido a su condición de especial vulnerabilidad, como lo destaca la Sentencia T 369 de 2021⁴:

(...) la garantía adecuada de los derechos de los desplazados implica para las autoridades y particulares responsables obligaciones que se enmarcan en los estándares mínimos de i) proporcionar protección contra los desplazamientos (fase de prevención); ii) garantizar un nivel de vida adecuado al menos en los componentes básicos de alimentos indispensables y agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido, servicios médicos y de saneamiento, y otros que respondan a las necesidades de los desplazados (fase de protección y asistencia humanitaria durante el desplazamiento) y iii) garantizar el regreso voluntario seguro y

¹ López López, José Luis 2022. La defensa del agua y el estatuto del lugar: Estrategia y técnica de reasentamiento posdesastre en Mocoa.

² Corte Constitucional. Sentencias SU-1150 y T-1635 de 2000, T-327 y T-1346 de 2001, T-088 de 2002, T-268 de 2003 y T-790 de 2003 En <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/12/Derechos-fundamentales-de-la-poblacion-desplazada.pdf>

³ Sentencia T 123/24.

⁴ Tutela en contra de las Empresas Públicas de Medellín por afectaciones a la población Represa Ituango.

digno o el reasentamiento, además de prestar asistencia hasta tanto las personas que retornaron o se reasentaron recuperen en la medida de lo posible aquello de lo que fueron desposeídas. De no ser viable dicha recuperación, se concederá una indemnización adecuada o reparación (fase de soluciones duraderas).

Frente a los vacíos normativos y el déficit de protección a las personas reasentadas, algunas investigaciones señalan la existencia de “(...) obstáculos del ordenamiento interno colombiano para asumir los procesos de reasentamiento de población como una medida excepcional de protección de derechos (...) resaltando “la ineficacia de la actividad administrativa en la atención de población en condición de vulnerabilidad en una lógica asistencialista estatal y no desde un enfoque de derechos”⁵. Desde la perspectiva de la acción institucional y administrativa, se ha evidenciado que se ha otorgado “(...) una amplia discrecionalidad a los municipios para llevar a cabo procesos de reasentamiento que, en la práctica, se manifiestan a través de actuaciones informales –sin regulación especial o protocolos que guíen su ejecución– y que han generado la violación de los derechos humanos.”⁶

La visión limitada del Reasentamiento, ya sea por la prevalencia de un enfoque puramente técnico, o por la ausencia de regulaciones y protocolos, así como por un desconocimiento del enfoque de derechos, trae consigo consecuencias gravísimas para las poblaciones afectadas, que, aunadas al enorme impacto ya causado por el desplazamiento, terminan profundizando la crisis humanitaria ya existente, por ello es fundamental reiterar que “Sin importar la causa del reasentamiento, el Estado debe garantizar los derechos de los ciudadanos (...)” y que “(...) en la búsqueda de elevar su productividad y recuperar su legitimidad, debe lograr un escenario de corresponsabilidad entre lo político, lo económico y lo social (...)”⁷

Corresponsabilidad a la que esta iniciativa quiere aportar, integrando en una Política Pública del nivel nacional, parámetros y lineamientos generales, que, orientados por principios, enfoques de derechos y diferenciales, así como por referentes nacionales e internacionales, constituyan un marco normativo y de acción para las entidades nacionales y territoriales en materia de Reasentamientos, entendiendo que el

proceso de reasentamiento en cada caso es único y los contextos y condiciones de cada población y territorio son diversas, de allí la importancia de la participación de las comunidades en todas las etapas, ya que son ellas quienes se abocan a la reconstrucción del lugar y del entorno social, cultural y económico.

En consecuencia, con lo establecido recientemente en la Sentencia T 123 de 2024, este proyecto de ley reitera que los reasentamientos y reubicaciones, deben “darse dentro de condiciones de voluntariedad, dignidad, seguridad y sostenibilidad”, exigiendo a las entidades que se provea a las personas desplazadas “(...) el apoyo necesario para su sustento económico y se tome en cuenta, en lo posible, las labores a las que se dedicaban antes del desplazamiento y de las cuales derivan su sustento. Las decisiones que se tomen para garantizar la reubicación deberán contar con la participación informada de los accionantes”⁸.

Por estas razones, es imprescindible avanzar en iniciativas que comprendan que el proceso de Reasentamiento de población desplazada forzosa e involuntariamente, debe trascender el componente técnico que se planifica en términos estadísticos, administrativos o monetarios, entendiendo que su esencia es compleja, y aborda el componente social, cultural, económico y político. Complementario a ello, es igual de importante evidenciar el fracaso de los reasentamientos sin o con baja participación de la población, en comparación con casos exitosos en donde las comunidades han tenido la oportunidad de participar de manera incidente en la reconstrucción de su hábitat y su medio de vida (Scudder, 2005, en Serje, 2011; Cernea y McDowell, 2000) (Oliver Smith, 2006; Manz, 2004; Oliver-Smith, 1992, en Serje, 2011).⁹

Conceptualización de los procesos de Reasentamiento

El proceso de reasentamiento ha sido definido en razón del tipo de desplazamiento que ha conllevado a una población a reasentarse involuntariamente, y al sector o actividad que ha generado el desplazamiento, cuando se trata de causas antrópicas relacionadas con proyectos de desarrollo, construcción de obras e infraestructura y proyectos extractivos. Ante la complejidad de la conceptualización y de la construcción de parámetros y lineamientos para un proceso que involucra múltiples sectores, fenómenos, actividades y poblaciones, cabe retomar las palabras del profesor Stefano Anzellini, cuando afirmó que “(...) la práctica del reasentamiento de

⁵ Buitrago, Castro Erika; Echeverri Vélez Juliana Vélez. Procesos de reasentamiento en Colombia: ¿una medida de adaptación y protección de derechos humanos de las víctimas del cambio climático? Vniversitasno.136 Bogotá Jan./June2018 <https://doi.org/10.11144/javeriana.vj136.prcm>
En http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602018000100020

⁶ *Ibid.* p 1.

⁷ Botero Duque, Juan David 2006. El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso. En: Estudios Socio-Jurídicos. Bogotá (Colombia), 8(1): 145-165, enero-junio de 2006.

⁸ “En todo caso, el municipio deberá dar a los accionantes el acceso prioritario a programas dirigidos a la garantía de una vivienda digna dentro de los criterios de priorización, gradualidad y progresividad (...) Dicha solución de vivienda podrá enmarcarse en los proyectos de desarrollo urbano para construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos a los que se refiere el artículo 81 de la Ley 1523 de 2012”.

⁹ López López, José Luis 2022. La defensa del agua y el estatuto del lugar: Estrategia y técnica de reasentamiento posdesastre en Mocoa.

poblaciones constituye un desafío, no solo para las instituciones que trabajan en la relocalización de comunidades enteras, al momento de desarrollar proyectos de gran envergadura, sino también para las diversas áreas y disciplinas académicas que, al mantener una mirada crítica frente a los procesos, se ven inmersas en dilemas y conflictos que reconocen como objeto de estudio e intervención".¹⁰

Producto de esos estudios y de la necesidad regulatoria y de planificación de las entidades, se han desarrollado distintos conceptos y aproximaciones a la definición del Reasentamiento. Para empezar, se debe reconocer que los procesos de asentamiento y reasentamiento de la población en Colombia, hacen parte de procesos "mayores" o "macro" de configuración y reconfiguración del territorio y, en consecuencia, del ordenamiento territorial tanto institucionalizado y planificado, como de facto, producto de la movilidad y el traslado de la población por diversos factores, con y sin acompañamiento institucional, todo ello en el marco de dinámicas políticas y económicas nacionales e internacionales; En ese contexto cabe afirmar que "(...) los asentamientos y los reasentamientos involuntarios están ligados históricamente a una práctica de transformación de las formas de organización territorial, a la imposición de nuevas culturas económicas y a la facilitación de la extracción de los recursos".¹¹

Independientemente de las razones que los motiven, los reasentamientos se constituyen en una categoría de "transferencia de población" que transforman la organización territorial e imponen una nueva cultura socioeconómica. La población es usualmente es desplazada con la finalidad de extraer recursos naturales o como medio para suplir la demanda servicios y aliviar presión de la población sobre el territorio.¹²

Debido al impacto que tiene el desplazamiento y posterior reasentamiento, a nivel global se han establecido algunos parámetros mínimos que guíen el proceso de reasentamiento sugiriendo principalmente cuatro fases de ejecución.¹³

Fase I. Formulación del Plan de reducción de riesgos de desastre y determinación de la pertinencia del reasentamiento: De manera participativa se determina la necesidad de reasentamiento de la población. Se identifican y caracterizan las amenazas del territorio, los elementos expuestos

(viviendas y equipamientos), se evalúan las distintas vulnerabilidades, los niveles de riesgo y estimación de pérdidas potenciales, y los niveles de incertidumbre que faciliten la toma de decisiones y se asumen las responsabilidades por las consecuencias frente a riesgos potenciales.

Fase II. Preparación para la planeación y ejecución del reasentamiento: En esta fase se miden especialmente los impactos que pueden generar el desplazamiento y el reasentamiento sobre la población, el territorio, la comunidad que continuará en el lugar inicial y en la población receptora. También se prevén aquí los objetivos del reasentamiento preventivo donde se establece fundamentalmente que "por disminuir un riesgo de desastre y salvar la vida y bienes de las personas, no se deben generar riesgos sociales y económicos" (Correa, Ramírez y Sanahuja, 2011, p. 76).

Fase III. Análisis para la formulación del programa de reasentamiento: Una vez coordinadas las posibles acciones institucionales, esta fase permite la recopilación, análisis y cruces de datos y análisis de siete variables.

Fase IV. Planificación: formulación del programa de reasentamiento: contemplan dos enfoques para el reasentamiento: el individual y colectivo con sus respectivos componentes de información y comunicación, de tierras, infraestructura y acceso a servicios, entrega de viviendas, unidades productivas y traslados, de desarrollo económico y social, entre otros.

Para este proyecto de ley, y retomando elementos conceptuales de marcos normativos y de política existentes¹⁴, se entenderá el proceso de Reasentamiento como un proceso integral de intervención y acompañamiento a la población desplazada que tiene como propósito el diseño e implementación planificada de mecanismos, planes, programas y proyectos, orientados a la recuperación y reubicación de los hogares amenazados, a la protección de los derechos de las personas desplazadas, y al restablecimiento del tejido económico, social y ambiental con el objetivo de mejorar los niveles de vida que tenía la población antes del desplazamiento, bajo criterios de seguridad, mitigación del riesgo y desarrollo sostenible.

I. MULTICAUSALIDAD DE LOS REASENTAMIENTOS EN COLOMBIA

Reasentamientos causados por proyectos de desarrollo, megaproyectos y proyectos extractivos

Los desplazamientos causados por proyectos de desarrollo y proyectos extractivos son frecuentes y causan impactos profundos en las poblaciones que se encuentran asentadas en las zonas del desarrollo de megaproyectos, grandes obras de infraestructura, represas, minería etc.

Al respecto, la Corte Constitucional "(...) se ha pronunciado en algunas oportunidades frente

¹⁰ Serje, Margarita, and Stefano Anzellini, editores 2011. *Los Dilemas del Reasentamiento: Debates y Experiencias de La Mesa Nacional de Diálogos Sobre Reasentamiento de Población*. 1st ed., Universidad de los Andes, Colombia. P 14.

¹¹ Serje 2012, 19 En: Cancimance López, Andrés. Reseña <https://revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/48847/49915>

¹² Softestad, 1991, en Serje, 2011; Linebaugh y Rediker, 2005, en Serje, 2011 P 19.

¹³ Correa, Elena, Sanahuja, Haris, Ramírez, Fernando. 2011. Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre /. Banco Mundial: GFDRR.

¹⁴ Marco de política de reasentamiento plan todos somos pacífico; entre otros.

a las afectaciones que pueden desencadenar las mega obras, destacando que estas envuelven el surgimiento de una situación extraordinaria para un grupo de personas que se enfrentan a una modificación importante de sus condiciones de vida y, a la amenaza de sus derechos fundamentales a la vida digna, al ambiente sano, al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad alimentaria, entre otros. Por ello, se ha sostenido que, al ejecutarse este tipo de megaproyectos, es necesario que el Estado “observe estrictamente los parámetros de protección de los derechos de las comunidades aledañas a la zona de influencia”¹⁵.

A nivel mundial, se estima que entre 1980-1990 al menos 200 millones de personas fueron desplazadas por proyectos de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2010). En concordancia con esos hechos, la Comisión Mundial de Presas (World Commission on Dams, 2000) reportó que para el año 2000, los proyectos para la ejecución de hidroeléctricas fueron la principal causa al desplazar involuntariamente a 80 millones de personas y de este número, tan solo el 50% lograron restablecer sus medios de vida.

En Colombia, en el caso de obras públicas, tomando como referentes los marcos de política y protocolos adelantados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo, el Ministerio de Transporte presentó el Marco de Política del proyecto Nacional Urbano, en donde se define el desplazamiento involuntario como el que “se presenta cuando una persona, familia, grupo o actividad económica debe trasladarse obligatoriamente a otro lugar, por una decisión que es impuesta por un agente externo, sin que exista posibilidad de permanecer en el lugar donde habita” y se deja claro que en el caso de ese Proyecto, “el desplazamiento se presentará para las personas que residen en los predios que se requerirán para la construcción y mejoramiento de las obras de infraestructura, así como para las actividades económicas que allí se desarrollan”.

En cuanto al Reasentamiento, este marco de política, lo considera como “el proceso mediante el cual se apoya a las personas desplazadas para restablecer los niveles de vida que tenían antes del desplazamiento”, señalando como ejes centrales: (i) los principios y objetivos de la política de reasentamientos que será aplicada por los ejecutores de los subproyectos, (ii) el marco legal que rige la adquisición de predios y el reasentamiento de población, (iii) el procedimiento para la preparación de los planes de reasentamiento y para Ocupantes del Espacio Público (OEP), (iv) los criterios de elegibilidad de la población beneficiaria de las políticas, (v) los mecanismos de consulta y de solución de quejas y reclamaciones a los cuales puede acceder la población beneficiaria de las políticas en los subproyectos, (vi) los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación y, (vii)

la organización institucional y las fuentes de financiación.

El Marco de Política de Reasentamiento del Ministerio fue elaborado en 2004, y ajustado en el 2009, 2010 y 2015, “con el propósito de mitigar los impactos del desplazamiento involuntario y apoyar el restablecimiento de las condiciones económicas y el nivel de vida de la población afectada mediante planes de reasentamiento por parte de los Entes Gestores”

En el caso de proyectos mineros, es claro que “el desarrollo de grandes proyectos de minería ha implicado el desplazamiento de las poblaciones que han ocupado y usufructuado el territorio donde se construye la operación minera. Sin embargo, estos desplazamientos no suelen llevarse a cabo siguiendo procesos participativos donde los afectados puedan expresar su opinión informada. Las empresas, típicamente, han desplegado mecanismos legales disponibles para compeler o coaccionar la transferencia de tierra y el desplazamiento poblacional. La literatura disponible muestra que la simple adherencia a los derechos legales de los desplazados, tal como son definidos por el Estado, así como el pago del precio de mercado de la tierra, han demostrado ser de poca influencia en los resultados esperados (Mc Dowell, 1996; Cernea, 2000). Las poblaciones desplazadas no solamente pierden el poder sobre sus propios medios de vida, sino que también, en la mayoría de los casos, se hacen más pobres como resultado”.¹⁶

En estos contextos, se ha señalado la responsabilidad directa del Estado en relación a los reasentamientos como consecuencia de proyectos de desarrollo e industrialización etc. Sin embargo, la responsabilidad estatal no exime de responsabilidad al sector privado, en concreto a las empresas que adelantan megaproyectos:

“(…) de cara a las afectaciones a derechos humanos derivados de los megaproyectos, un parámetro jurídico internacional que tiene un grado importante normatividad para los Estados es la Observación General número Siete del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Esta indicó que la construcción de represas suele dar lugar al desalojo de la población de la zona influencia, así: “Hay otros casos de desalojos forzados que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala (...)”. Bajo este marco, la CIDH y su Relatoría Especial subrayan que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos son los Estados quienes originariamente asumen de forma directa las obligaciones allí

¹⁵ Sentencia T 369 de 2021.

¹⁶ Damonte, Gerardo y Glave, Manuel. 2019. Reasentamiento involuntario: políticas y prácticas en los Andes Mundo Agrario, vol. 20, núm. 45, 2019 Universidad Nacional de La Plata en <https://www.redalyc.org/journal/845/84561360001/html/>

*dispuestas. Sin perjuicio de ello, en la labor de traducir a la realidad los derechos humanos también reconocen que las empresas tienen la capacidad fáctica de incidir de forma directa, y en algunos casos decisiva, en su realización”.*¹⁷

En este sentido la Corte destaca lo establecido por La Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (Redesca) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente a la Responsabilidad de las empresas constructoras o ejecutoras de las mega obras, la cual se extiende a las empresas en general, que en el desarrollo de sus actividades puedan generar afectaciones e impactos negativos sobre las comunidades y sobre el ambiente. La Redesca “*ha subrayado aquellos criterios cuya incorporación es fundamental en la adopción de marcos normativos, estrategias y mecanismos para abordar el tratamiento de los desafíos en el campo empresarial desde un enfoque de derechos humanos. De acuerdo con el Informe del año 2019, dichos criterios “se desprenden del marco general del derecho internacional de los derechos humanos, del desarrollo específico dado en el sistema regional interamericano y de la aplicación progresiva que los órganos especializados en el tema han ido dando al respecto en sus análisis relacionados con el campo de empresas y derechos humanos”*”¹⁸. Dentro de esos criterios se destacan la centralidad de la persona y la dignidad humana, así como la prevención y debida diligencia en materia de derechos humanos que los Estados deben exigir a las empresas en el plano interno.

Frente a los desalojos forzosos, que pueden ser una consecuencia en proyectos de desarrollo y extractivos, Naciones Unidas y la CIDH, se han pronunciado señalando que “Los desahucios forzosos pueden ser sumamente traumáticos. Constituyen un revés considerable para las vidas de personas que ya viven en condiciones de marginalidad o vulnerabilidad en la sociedad. Además, los desahucios forzosos violan una amplia gama de derechos humanos reconocidos internacionalmente, entre otros los derechos a la vivienda adecuada, la alimentación, el agua, la salud, la educación, el trabajo, la seguridad personal, el derecho a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes, y el derecho a la libertad de movimiento”¹⁹. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general número 7 define el desalojo forzoso como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.

¹⁷ T 369 de 2021.

¹⁸ Citada por Corte Constitucional T 369/21.

¹⁹ <https://www.ohchr.org/es/land/forced-evictions-and-human-rights#:~:text=EI%20desahucio%20forzoso%20es%20%E2%80%9Ccel.de%20Derechos%20Econ%C3%B3micos%2C%20Sociales%20y>

Como consecuencia de los numerosos desalojos forzosos a nivel global, buena parte de ellos amparados en la ley y en la prevalencia del interés en general en relación a proyectos de desarrollo, el PIDESC, señala que “(...) “[l]os desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”. Por último, precisó que los Estados tiene la obligación de velar porque todas las personas afectadas por el desalojo “*tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas*” (...)”²⁰.

En suma, la construcción de megaproyectos, grandes obras y grandes proyectos extractivos especialmente de megaminería, conlleva afectaciones directas a las comunidades aledañas, e impactos en los derechos individuales y colectivos: derecho al mínimo vital, a la vivienda digna, al trabajo, a la propiedad, al ambiente sano, a la salud, a la vida digna en general, y, como lo ha señalado la Corte, estas poblaciones “(...) pueden resultar desplazadas físicamente de los lugares de habitación, privadas de sus medios de subsistencia y alteradas sus fuentes de trabajo”.²¹ Aquí resulta ilustrativo el análisis realizado por la Corte para el caso de la Represa de Ituango, pero que se hace extensiva a distintas actividades ligadas al “desarrollo” y a distintos tipos de desplazamiento, cuando considera que los impactos causados por un megaproyecto “(...)no sólo interrumpe las economías locales, sino que en la práctica desplaza personas – en sentido amplio – del acceso a una serie de recursos naturales y de insumos para su sustento. Esta forma de desplazamiento priva a las personas de sus medios de producción y disloca su medio socio-cultural. El término “afectados” por lo tanto se aplica a las personas que enfrentan cualquier tipo de desplazamiento”²².

Desplazamiento y Reasentamiento por factores ambientales

Recientemente la Corte Constitucional reconoció la existencia de desplazamiento forzado por factores ambientales en Colombia²³. Según la OIM, los desplazados ambientales superaron a los desplazados por violencia en 2019, afectando a más Estados de la región. En las Américas, el desplazamiento representó el 7.5% del total global de 2,091,000 personas, con una prevalencia de la movilización

²⁰ Citado en Sentencia T 369/21.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Otras sentencias que amparan derechos de personas que habitan en zonas de alto riesgo: Sentencias T-585 de 2008, T-624 de 2011, T-816 de 2012, T-046 de 2015 y T-327 de 2018; afectadas por eventos climáticos extremos: T 530 de 2011, T-295 de 2013, T- 355 de 2013, T -369 de 2021.

por desastres (1,687,000 personas) en comparación con los conflictos (404,000 personas)²⁴; Adriana Buchelli, de la Oficina de Acnur en Colombia señaló *“que más del 60 % de las personas desplazadas a nivel mundial son de países altamente vulnerables al cambio climático, como Afganistán y Siria, grupo del que también haría parte Colombia”* (...) *“Acnur predice que, en el 2050, los desplazados por cuestiones ambientales oscilarán entre 9.4 millones y 17.1 millones de personas en América Latina (hasta el 2.6 % de la población total de la región). Así que, en el contexto actual de la crisis climática, los Estados de América Latina deben implementar acciones urgentes y coordinadas a nivel regional e internacional para abordar de manera integral el desplazamiento ambiental”*²⁵.

La Corte Constitucional destaca el impacto del desplazamiento por factores ambientales en el país y señala el poco reconocimiento que se ha hecho de este fenómeno en Colombia: *“(…) es necesario reconocer que el conflicto armado no es la única causa de desplazamiento interno que se presenta en el país. Existen otros fenómenos que pueden llevar a que las personas tengan que dejar su lugar de origen, sus viviendas y territorios en contra de su voluntad. Un ejemplo de ello, lamentablemente cada vez más común, son los desplazamientos internos por factores ambientales, que incluyen aquellos generados por desastres, las consecuencias del cambio climático y la degradación ambiental. El desplazamiento por factores ambientales, al igual que el generado por el conflicto armado, amenaza y compromete de manera compleja el ejercicio de los derechos de las personas, y es una situación que también debe ser enfrentada por el Estado con prontitud”*²⁶.

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

La primera característica destacada por la Corte es la connotación multicausal y compleja del desplazamiento forzado por factores ambientales, empezando porque pueden ser causados por desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental. De otro lado, “Los

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

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

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

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

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

²⁴ McCarter, Gabriela. *América Latina ante el Nuevo “Síndrome de la Rana Hervida”*: Desplazamiento Forzado por cuestiones ambientales. Agenda Estado de Derecho. 2024/06/06. Disponible en <https://agendaestadodederecho.com/desplazamiento-forzado-por-cuestiones-ambientales/>

²⁵ <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/el-fenomeno-del-desplazamiento-por-factores-ambientales>

²⁶ Sentencia T 123/24.

con los recursos naturales”. Así mismo, ha hecho notar cómo las afectaciones en los ecosistemas, también impactan de manera notable a la población campesina debido a su conexión especial con el territorio”.

Un elemento clave en relación al desplazamiento forzado por factores ambientales, es su relación con el desplazamiento forzado por causa de la violencia. Precisamente la Sentencia T 305 de 2024, se refiere a las víctimas de desplazamiento por el conflicto armado, destacando que “(...) se encuentran en un mayor riesgo de verse afectadas por desastres y, consecuentemente, verse obligadas a desplazarse por factores asociados al deterioro ambiental. Por la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentra este segmento poblacional, por lo general, se ve obligado a asentarse en zonas de alto riesgo. Esta realidad exige una atención especial de parte de las autoridades encargadas de la gestión del riesgo, en particular de los entes territoriales. Por esta razón, la Sala debe evaluar la actuación de las entidades vinculadas a este trámite constitucional prestando particular atención a si cumplieron con ese deber de proteger a las partes frente al riesgo de desastres”.²⁷

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

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

Dentro de estas últimas se encuentra las Obligaciones relativas al regreso, reasentamiento y la reintegración de las personas desplazadas: “(...) Este deber está fundamentado en varios principios constitucionales, como el derecho fundamental a la reparación integral (artículo 90 de la Constitución Política), el derecho a la vivienda digna (artículo 51 de la Constitución Política) y el principio de solidaridad (artículos 1° y 95 de la Constitución

Política). La lectura de esta obligación también puede hacerse a la luz de los Principios Deng (...) el Principio 29 dispone que las autoridades competentes tienen la obligación de “prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron” y que, en caso de que esa recuperación no sea posible, las autoridades competentes deberán conceder “una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa” o prestar asistencia para que la obtengan”.

El proceso de reasentamiento y reubicación también se inspira y orienta en los Principios Pinheiro, los cuales “desarrollan de forma amplia y detallada la protección del derecho a la restitución del patrimonio y la vivienda que tienen las personas desplazadas” como lo sintetiza la Corte, quien encuentra en su análisis, que en Colombia “no hay una normativa legal para atender apropiadamente el desplazamiento forzado interno por factores ambientales, lo cual ubica a las personas desplazadas por esta causa en un déficit de protección constitucional de sus derechos fundamentales. Si bien, el marco normativo de gestión del riesgo de desastres ofrece algunas herramientas (que, en este caso han debido utilizarse) para la protección de esta población, estas no son suficientes para garantizar la totalidad de sus derechos”²⁸.

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

Reasentamiento y Desplazamiento por causa de desastres

En materia de gestión del riesgo el reasentamiento se presenta como una medida preventiva para evitar el riesgo de desastres y como mecanismo que desarrolla un encadenamiento de acciones que tienen como objetivo reubicar los hogares amenazados, comprando y/o mejorando los predios para otros usos (Caja de vivienda popular, 2022). Aunque el objetivo sea prevenir el riesgo y salvaguardar la vida, las familias se ven obligadas a abandonar su patrimonio resultado de años de esfuerzo; en consecuencia, este desplazamiento trae consigo el desarraigo territorial dejándolas expuestas y vulnerabilidades, pues, en suma, “los desastres son el producto y la manifestación concreta del encuentro en un momento y un espacio determinados de un

²⁷ Sentencia T 305 de 2024.

²⁸ Sentencia T 123 de 2024

fenómeno natural de cierta intensidad –la amenaza– y de la población susceptible a su impacto”²⁹. En este contexto, el reasentamiento “se entiende como el desplazamiento físico de una población en otro lugar, alejado del riesgo y se establece como un proceso multidimensional y complejo “que trasciende la solución habitacional y cuyas consecuencias pueden ser muy negativas si no se planifica y ejecuta adecuadamente³⁰”, el cual involucra en su proceso dimensiones físicas, económicas, legales, sociales, culturales, psicológicas, ambientales, territoriales, políticas y administrativas³¹.

Algunos estudios han mostrado que pese a que se ha creado una normatividad e institucionalidad robusta en esta materia, existen fallas, vacíos y debilidades administrativas en la implementación, debido a diversos factores: “1) de tipo estructural: recursos económicos, sistemas políticos, ideologías asistencialistas, desorganización estatal; 2) presiones dinámicas del entorno: falta de capacidades y habilidades institucionales locales y regionales para gestionar, controlar y hacer seguimiento al riesgo, procesos acelerados de urbanización y crecimiento poblacional, cambios bruscos en el ecosistema -deforestación y pérdida de suelos-; y, 3) condiciones de inseguridad: sociedad vulnerable, que desconoce, ignora o acepta los riesgos, ambiente físico frágil y exposición frecuente a amenazas naturales”³².

Precisamente, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres reportó que, desde 1980, los desastres mundiales relacionados con amenazas naturales aumentaron alrededor de un 30%. Como consecuencia de ello, la población afectada se incrementó en un 44.64%. Las pérdidas económicas aumentaron en un 29.13%, mientras que los desplazamientos relacionados con amenazas naturales, entre 1980-2020, sumaron 2.42 millones de personas³³. Para 2021, el número de desplazamientos internos en los 84 países que presentaron reporte de afectaciones por desastres ascendió a 5.9 millones de personas (UNDRR, 2022); En Colombia 6,7 millones de personas, equivalentes al 13% de la población, son vulnerables y los departamentos con menores ingresos per

cápita, tienen la mayor tasa de población afectada (DNP, 2018).

Impacto económico

El Informe del Índice de Desplazamiento Interno IDCM que adelantó estudios en 18 países (Ver imagen 06), indica que el impacto económico del desplazamiento interno el mundo para 2020 como resultado de conflicto, violencia y desastre fue de \$20.5 billones de dólares, un costo que se incrementó debido a la pandemia generada por el COVID19. En Colombia es este costo fue equivalente al 0,23% del PIB nacional con valor aproximado de \$742,2 millones de dólares³⁴.

Mapa de países incluidos en el estudio de impacto económico IDCM 2020

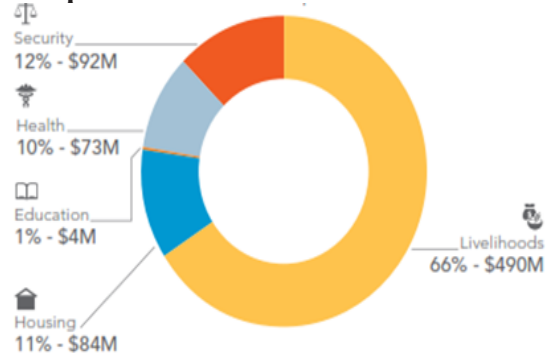


Fuente: Series temáticas IDCM (2021,b)

El efecto dominó: impactos económicos del desplazamiento interno. Revelando el costo del desplazamiento interno.

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

Impacto económico de atención IDCM en



Fuente: Unveiling the cost of internal displacement 2021.

²⁹ Haris Sanahuja en Correa, Elena, Sanahuja, Haris, Ramírez, Fernando. 2011. Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre /. Banco Mundial: GFDRR P 15

³⁰ *Ibid.* p 8

³¹ Castillo Cubillos, Mónica Alexandra 2018. Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017) En <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13560/14/TFLACSO-2018MACC.pdf>

³² Castillo Cubillos, Mónica Alexandra 2018. Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017) En <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13560/14/TFLACSO-2018MACC.pdf>

³³ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR], 2020

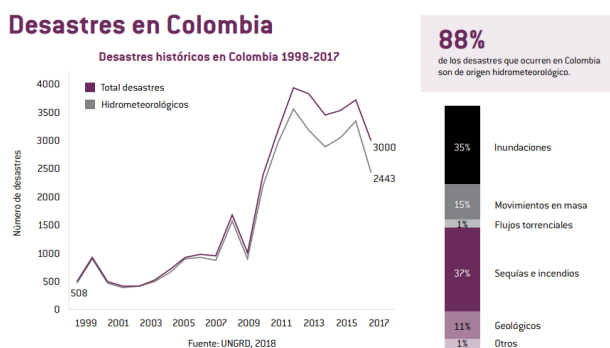
³⁴ (IDCM, 2021,b) UNVEILING THE COST OF INTERNAL DISPLACEMENT 2021. <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC%20Cost%20Estimates%20Report%202021.pdf>

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

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

Para adelantar el proceso de reasentamiento, la Ley 1523 de 2012 establece como principios orientadores del SNGRD: 1. la igualdad de las personas ante el Estado; 2. La protección de la vida de las personas, su integridad física y mental; 3. La solidaridad social entre personas naturales y jurídicas; 4. La autoconservación y las medidas necesarias para lograrlo; 5. La participación de todas las autoridades y entidades del orden nacional, comunidades étnicas, asociaciones cívicas, voluntarios, etc...; 6. De diversidad cultural; 7. De interés público o social; 8. De precaución; 9. De sostenibilidad ambiental; 10. De gradualidad mediante procesos secuenciales, 11. Sistémico en la integración sectorial y territorial; 12. De coordinación; 13. Concurrencia entre entidades públicas y privadas, locales y nacionales; 14. De subsidiariedad y 15. De oportuna información.

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



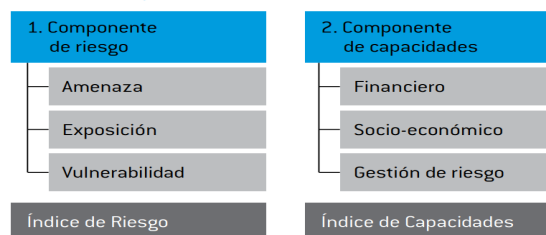
Fuente: DNP, 2018.

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

Como una medida para conocer el nivel de riesgo y de preparación Estatal para hacer frente a los desastres, Colombia con apoyo del Banco Mundial [BM] y el Mecanismo Mundial para la reducción de desastres y recuperación [GFDRR]³⁵, crearon en 2018 el Índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades (DNP, 2018), el cual tiene dos componentes: El índice de riesgo de desastre condicionado por los niveles de amenaza, de exposición de la población y los bienes frente a la amenaza y los niveles de vulnerabilidad que se crean por estas condiciones. El componente de capacidades tiene que ver con el nivel de respuesta financiera, socioeconómica y de gestión de riesgo institucional.

Índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades

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



Fuente: DNP, 2018.

En Colombia, 6.7 millones de personas son vulnerables socialmente y están expuestas a amenazas por inundaciones, movimientos en masa y flujos torrenciales y los departamentos y municipios con menos ingresos per cápita son los que presentan mayores tasas de afectaciones a la población y a sus bienes. Los desastres asociados a eventos naturales evidencian una vulnerabilidad fiscal y se convierten en un gran desafío para la sostenibilidad y estabilidad del país. En el seguimiento realizado a las afectaciones por los eventos hidrometeorológicos en el país entre 1998 y 2016, se encontró que la mayor parte de las afectaciones se generaron a viviendas y estas a su vez, fueron causadas por inundaciones lentas con el 85%, seguido de los movimientos en masa con el 14% y los flujos torrenciales el 1%. Estos porcentajes se invierten al analizar las causas

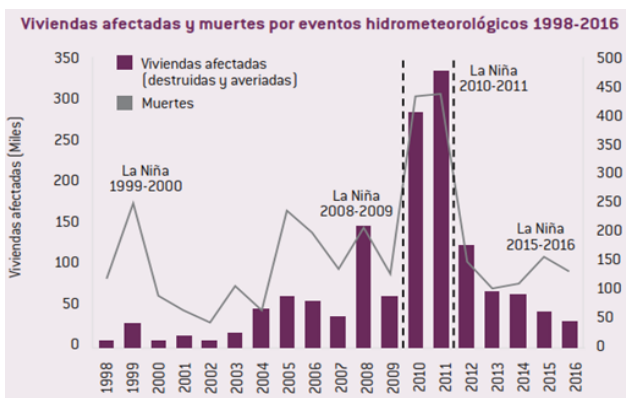
³⁵ Global Facility For Disaster Reduction and Recovery [GFDRR].

de las muertes, encontrando que el 66% de estas fueron provocadas por los movimientos en masa que ocurren de manera sorpresiva sin dar tiempo a escapar, los flujos torrenciales representan el 19% y las inundaciones lentas un 15%. En promedio, 2800 viviendas fueron destruidas y 160 personas murieron (ver imagen 13) al año (DNP, 2018).

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

“En Colombia, fueron más los desplazados por catástrofes que por el conflicto armado en 2023. 293 mil personas dejaron sus hogares por el conflicto armado y 351 mil por desastres”³⁶ y en 2024 la variabilidad climática aumentó, como lo señalaron la Ministra Susana Muhamad “*Estamos en una situación absolutamente inusual en la que cada pronóstico se ha ido adelantando*” y la directora del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Ghisliane Echeverry, quien alertó de los “*13 meses consecutivos que llevamos con los océanos calientes y 11 rompiendo récords de la temperatura del aire*”³⁷, lo que aumenta la cantidad de emergencias climáticas y el nivel de riesgo y amenaza al que debemos enfrentarnos, con eventos extremos de sequía de un lado, e inundaciones y lluvias, por el otro. Debido a estos factores el Gobierno nacional expidió el Decreto número 037 de 2024 – “Situación de emergencia nacional”, a fin de dictar e implementar medidas efectivas para mitigar los efectos de las altas temperaturas, que ya han llevado a que varios departamentos y municipios del país declaren la calamidad pública.

Viviendas afectadas y muertes por eventos hidrometeorológicos 1998-2016



Fuente: (DNP, 2018).

Por fuera del estudio del DNP, se encuentra el último desastre, sucedido en 2017 en Mocoa, capital

de Putumayo, donde una avenida fluvio-torrencial causó la muerte de 335 personas y al menos 1.462 viviendas urbanas y rurales destruidas, sin embargo, han pasado más de 5 años y tan solo se ha logrado un cumplimiento del 23% con la entrega de 300 viviendas urbanas y 36 rurales en sitio propio. Más de 1.120 familias aún se encuentran en condiciones de desplazamiento forzado y sin una solución definitiva a su problema de vivienda. Su tejido económico y sus redes comunitarias quedaron destruidas con el desastre. Lamentablemente el informe del DNP no incorporó la experiencia de Mocoa y no se encuentra información de nuevas versiones al informe y de su continuidad.

La gestión del riesgo es un proceso que debe ser liderado por la gente que se encuentra vulnerable frente a alguna amenaza y empoderar los ejercicios de conocimiento del riesgo para que estos se mantengan en el tiempo. Para garantizar esta condición, se requiere del Estado para dar el acompañamiento técnico, la formación, las herramientas y uso de técnicas adecuadas que generen capacidad instalada y transferencia de conocimiento, situación que implica generar un registro de las acciones desarrolladas y evaluaciones de lecciones aprendidas. Si alguna de estas situaciones falta o falla, el proceso preventivo del riesgo puede interrumpirse y pueden reconfigurar nuevos escenarios de riesgo. La gestión del riesgo también se propone como el medio más efectivo para actuar de manera preventiva cuando se demuestre que existe un alto riesgo para la población.

En materia de Reasentamientos, la atención de desastres asociados a eventos hidrometeorológicos, el reasentamiento de viviendas debe ser el eje central y una prioridad en el proceso de reconstrucción. La vivienda se reconoce como el núcleo del hábitat humano y de la ciudad donde confluyen las dimensiones socioculturales, físico-ambientales y económicas- financieras; consecuentemente, el reasentamiento debe contemplar estos aspectos para la reconstrucción del tejido económico y social. El reasentamiento posdesastre debería orientarse en al menos cuatro principios: 1. Garantizar la sostenibilidad del territorio, 2. Reubicar en zonas seguras libres de riesgo, 3. Garantizar la participación ciudadana incidente como técnica social y política y 4. Garantizar condiciones iguales o mejores al asentamiento inicial. Estos elementos permitirán generar un proceso de construcción colectiva (López, 2022).³⁸

Precisamente uno de los elementos centrales en el reasentamiento es la garantía de participación de las comunidades, familias y personas desplazadas, “(...) particularmente, desde la formulación del plan de reasentamiento la comunidad debe ser incluida, no únicamente como víctimas de una catástrofe natural sino como actores centrales en la gestión de riesgo de desastres (BID 1999; Naciones Unidas y BID 2007; Correa, Sanahuja y Ramírez 2011). En este sentido, se destaca la participación desde

³⁶ Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno en <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/el-fenomeno-del-desplazamiento-por-factores-ambientales>

³⁷ <https://www.portafolio.co/economia/regiones/colombia-emergencias-climaticas-que-vivira-el-pais-en-el-segundo-semester-del-2024-medio-ambiente-604884>

³⁸ Cita.

una perspectiva institucional, pues el deber ser es que desde el mismo proceso e institucionalidad se contemple y se promueva la participación de la población objetivo de la reubicación”³⁹.

El desplazamiento por causa de la violencia y el conflicto armado en Colombia

La violencia y el conflicto son la primera causa de desplazamiento forzado en Colombia. Esta situación ubica al país en el tercer lugar con mayor número de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de 2021 del mundo, con un total de 5.235.000 desplazados, 292 mil personas adicionales a las 4.943.000 reportadas en 2020, con un crecimiento del 5.91%. Esta cifra es solo superada por Siria y la República Democrática del Congo; sin embargo, la situación de violencia en el 2021 generó un desplazamiento cuatro veces mayor en Colombia respecto a los dos países de medio oriente (ver tabla 01).

Tabla 01: Desplazamiento forzado por conflicto y violencia entre 2020 y 2021

País	2020	2021	Incremento	%
Siria	6.568.000	6.662.000	94.000	1,43
Congo	5.268.000	5.339.000	71.000	1,35
Colombia	4.943.000	5.235.000	292.000	5,91

Fuente: Elaboración propia con base en el IDMC (2021; 2022).

Para la atención de la población víctima de la guerra, el país cuenta con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) del cual hacen parte cerca de cincuenta entidades del Estado del orden nacional y regional. Fue creado en el marco de la Ley 1448 de 2011, con el objetivo de adelantar la estructuración de los diferentes planes, programas y proyectos con las mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones. Este proceso debe articular las distintas políticas públicas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral para las víctimas. La entidad encargada de coordinar el Sistema es la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) a través del registro único de víctimas.

Según la Ley 1448 de 2011, se establecen 13 hechos victimizantes:

1. Despojo de tierras
2. Secuestro
3. Extorsión
4. Amenaza;
5. Ataques y pérdida de bienes civiles
6. Atentado contra bienes públicos
7. Delitos contra la libertad
8. Delitos contra la integridad sexual

9. Desaparición forzada
10. Homicidio en persona protegida, asesinatos y masacre
11. Accidente por mina antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado
12. Tortura o tratos crueles, inhumanos y degradables
13. Reclutamiento forzado de niños, niñas o adolescentes. reclutamiento forzado de menores.

Al comparar los datos reportados por el IDMC a 31 de diciembre de 2022, (IDCM, 2023) refiere a 4.766.280 personas desplazadas frente a las 8.375.715 personas reportados por la Unidad de víctimas a 31 de diciembre de (UARIV, 2022). El centro de monitoreo aclara que la reducción del 43% tiene que ver con 2.968.943 personas (con corte de 30 de junio de 2022) que han logrado superar las condiciones de vulnerabilidad de desplazamiento, considerando el acceso a servicios básicos fundamentales como “identificación, la salud, la atención psicosocial, la educación, la alimentación, la vivienda, la reunificación familiar y la generación de ingresos” al igual que las personas fallecidas.

Durante el 2022, según la UARIV se presentaron 161.615 nuevos desplazamientos con un incremento del 1.96%⁴⁰. La violencia tuvo una afectación directa a la población étnica, pues el 86% de las personas confinadas pertenecían a comunidades indígenas y afro⁴¹ (OCHA, 2022).

La cifra de desplazamiento forzado en Colombia estuvo ligada directamente con los confinamientos y restricciones a la movilidad generados por los grupos armados al margen de la ley. En la etapa de la negociación del acuerdo, estas acciones se redujeron de 74 mil en 2013 a tan solo 1.400 en 2017; sin embargo, con el cambio de gobierno, los acuerdos y compromisos pactados por parte del Estado se incumplieron y algunos de los desmovilizados retomaron las armas y el conflicto armado volvió a intensificarse para ubicarse en un total de 108.600 eventos aproximadamente a finales de noviembre de 2022, con tendencia al ascenso (OCHA, 2022).

En 2023, según informes de la Defensoría del Pueblo, “en el país hubo 154 eventos de desplazamiento forzado, lo cual representa un incremento del 7% en comparación con el 2022, cuando sucedieron 144 hechos de la misma naturaleza. El año anterior se presentaron 215 eventos de confinamiento, lo cual significa un incremento del 63% en comparación con el 2022,

⁴⁰ <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/regik,mstro-unico-de-victimas-ruv/37394>

⁴¹ OCHA, (2022). Panorama de las necesidades humanitarias Colombia https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia_hno_1022_es.pdf

³⁹ Castillo Cubillos, Mónica Alexandra 2018. Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017) En <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13560/14/TFLACSO-2018MACC.pdf>

cuando se registraron 132 (...) fueron 54.665 personas las que debieron abandonar sus hogares como víctimas de este flagelo, en 17 departamentos (...) Los enfrentamientos entre grupos armados ilegales que buscan el control territorial fueron la causa principal de más del 50% de los eventos en el 2023”⁴².

En 2024 según informes de OCHA, el desplazamiento ha aumentado en un 37%, debido principalmente a la agudización de la confrontación entre grupos armados ilegales. Según la Defensoría, entre enero y mayo, se registraron un total de 73 eventos, 30 más que los acaecidos en la misma época del 2023. Igualmente, ha registrado alrededor de 35 eventos de desplazamiento forzado masivo que han afectado a cerca de 12.000 personas, especialmente en el Pacífico colombiano.⁴³

5. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal negativo en las finanzas del Gobierno o cualquier otra entidad pública, pues no impacta de manera negativa el Marco Fiscal de Mediano Plazo de ningún orden. Por ello, no resulta necesario realizar una estimación razonable del impacto fiscal de la norma.

Por otra parte, de conformidad al artículo 39 del Decreto Ley 111 de 1996, se entenderá que las inversiones necesarias para garantizar el cumplimiento de la presente disposición estarán supeditada a la disponibilidad de recursos y a las prioridades del Gobierno.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Siguiendo lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para los congresistas que participen en su discusión y votación. La iniciativa establece disposiciones de carácter general que no generan beneficios particulares, actuales y directos a los parlamentarios.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de un análisis detallado del articulado, no se consideran necesarias modificaciones al texto original del proyecto. Por lo tanto, se presenta ante la Comisión el texto original como fue radicado con una pequeña corrección de error de digitación en su artículo 14, el cual se presentó con una numeración repetida, cambiando el segundo artículo 14, por artículo 15, y los siguientes de manera respectiva.

8. PROPOSICIÓN

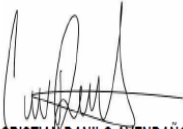

Con fundamento en las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia POSITIVA y solicito

⁴² <https://defensoria.gov.co/-/durante-el-2023-en-colombia-cerca-de-121.000-personas-fueronv%C3%ADctimas-de-desplazamiento-forzado-masivo-y-confinamiento>

⁴³ <https://defensoria.gov.co/-/defensor-del-pueblo-alerta-sobre-aumento-de-eventos-relacionados-con-el-riesgo-de-desplazamiento-forzado-en-el-pa%C3%ADs>

respetuosamente a los honorables miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 387 de 2024 Cámara**, por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos Integrales y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

 <p>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Coordinador Ponente Representante a la Cámara por Santander</p>	 <p>JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Ponente Representante a la Cámara Cauca, Valle del Cauca y Nariño</p>
--	---

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la Política pública nacional de reasentamientos integrales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los parámetros generales para la formulación, implementación y evaluación de la política pública nacional de reasentamientos integrales en Colombia (PPNRI).

Artículo 2°. Objetivos. La PPNRI tendrá como objetivos, los siguientes:

1. Definir los parámetros para la planeación, ejecución y seguimiento de los procesos de reasentamiento a nivel nacional, en zonas libres de amenazas antrópicas o naturales y sin afectar determinantes ambientales, a fin de brindar condiciones de seguridad, garantía de derechos y dignidad para las personas, comunidades y familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable y desplazados internos como consecuencia de desastres naturales, cambio climático y factores ambientales, la violencia y el conflicto armado interno, proyectos de desarrollo e infraestructura, proyectos extractivos y por declaratoria de áreas protegidas y de especial interés ambiental, entre otros que puedan generar reasentamientos en Colombia.
2. Mitigar y compensar los impactos a los pobladores originados por el desplazamiento cuando este sea inevitable.
3. Garantizar el restablecimiento y/o mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población desplazada,

promoviendo la reconstrucción del tejido económico y psicosocial.

4. Definir los lineamientos generales de los planes sociales orientados a la atención y acompañamiento de la población en proceso de reasentamiento.
5. Diseñar e implementar el reasentamiento como una estrategia para contribuir al mejoramiento del ordenamiento territorial y urbanístico de los territorios.
6. Garantizar la participación ciudadana en la formulación, seguimiento a la implementación y evaluación de la PPNR.
7. Garantizar el acompañamiento social, técnico, jurídico y operativo antes, durante y posterior al reasentamiento
8. Determinar factores diferenciales de atención para la población reasentada.
9. Definir los elementos y acciones fundamentales para garantizar la sostenibilidad de los procesos de reasentamiento y reubicaciones

Artículo 3°. Principios. La PPNRI se orientará por los siguientes principios y enfoques:

Reconocimiento del bloque de Constitucionalidad. Harán parte integral de la PPNRI los Principios internacionales relacionados con personas desplazadas, reconocidos en el bloque de Constitucionalidad en Colombia, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron.

Enfoque de derechos. El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) o enfoque de derechos, es un marco conceptual que busca contribuir al proceso de desarrollo humano y orientar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los derechos de las personas.⁴⁴ El enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación.

Igualdad. Poblaciones y familias en condiciones similares y afectadas por la misma actividad, factor o fenómeno, tienen derecho a recibir igual trato, y a contar con similares prerrogativas de asistencia y apoyo para el restablecimiento.

Restablecimiento de condiciones de vida. Toda persona, comunidad o población afectada por la pérdida de vivienda o trabajo, tiene derecho a recibir asistencia y apoyo en el restablecimiento de sus condiciones anteriores, sin importar la forma de tenencia o de uso acredite del inmueble.

Equidad. Las soluciones de reasentamiento deben ser pertinentes a los impactos causados por el desplazamiento involuntario. Deben tener en cuenta tanto la diversidad cultural como la heterogeneidad

socioeconómica de los pobladores para establecer acciones diferenciales en los temas en los que se identifiquen vulnerabilidades, incluyendo las de género y las generacionales.

Protección de grupos en situación de discriminación histórica. Adoptar enfoques diferenciados y garantizar la incorporación de una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en cuenta la posible agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos en razón de factores como la raza, etnia, género, edad, el país de nacimiento, o la posición económica.

Participación y consentimiento previo e informado. Durante la planeación, ejecución y evaluación del proceso de reasentamiento, las personas, familias y comunidades afectadas tendrán derecho a la participación y a la consulta y consentimiento previo e informado en el caso de los grupos étnicos.

Dignidad. Se entiende como el inicio del proceso hacia el goce efectivo de los derechos vulnerados, mediante la respuesta efectiva de las entidades responsables de la reubicación y reasentamiento, bajo un enfoque sustitutivo, transformador y de equidad, que garantice el trato digno y no discriminatorio permitiendo así la inserción en los procesos sociales, económicos y culturales de los hogares reasentados o reubicados y a la reconstrucción de los procesos colectivos y comunitarios determinados por la relación íntima con el territorio.

Inclusión. El reasentamiento de la población incorporará enfoques y acciones con perspectiva de género, diferencial, poblacional, territorial, ambiental, sociocultural, económico y el apoyo a la provisión de servicios sociales, en pro del cumplimiento del derecho a la inclusión social.

Información. La población en proceso de reasentamiento recibirá información transparente, clara, veraz y oportuna sobre sus derechos, deberes y obligaciones, en consecuencia, el plan de reasentamiento, así como todos los programas y actividades proyectadas, serán difundidas por las entidades y actores responsables, y validadas por las personas, comunidades y familias reasentadas.

Mejoramiento del ordenamiento urbano y rural. El plan de reasentamiento debe contribuir al ordenamiento urbano y rural, armonizándose con las disposiciones previstas por los entes territoriales, y aportando al desarrollo territorial sostenible

Mitigación del Riesgo. El ejercicio de la acción urbanística tendrá dentro de sus principios orientadores básicos la prevención de los riesgos naturales en el territorio para cuyos efectos realizarán los estudios necesarios y las medidas de mitigación con el objeto de garantizar que los desarrollos de vivienda se realicen en suelos aptos para el efecto.

Celeridad. Las entidades responsables de la ejecución de las acciones y actividades relacionadas con los reasentamientos, asignarán los recursos físicos, profesionales, administrativos y financieros necesarios y suficientes para la ejecución de los

⁴⁴ <https://www.unicef.org/chile/media/7021/file/mod%201%20enfoque%20de%20derechos.pdf>

planes de reasentamiento en el tiempo previsto, evitando mayores impactos en la calidad de vida y derechos de la población reasentada.

Sustentabilidad ambiental. Los procesos de reasentamiento deben preverse desde una perspectiva de profundo respeto por la naturaleza y los lugares que serán intervenidos. Además de garantizar condiciones seguras en términos geomorfológicos, se respetarán las determinantes ambientales del lugar y se fortalecerán las condiciones y funciones de los ecosistemas allí presentes, como una estrategia de integralidad.

Artículo 4°. *Definiciones.*

Reasentamiento. Es el proceso integral de intervención y acompañamiento a la población desplazada que tiene como propósito el diseño e implementación planificada de mecanismos, planes, programas y proyectos, orientados a la recuperación y reubicación de los hogares amenazados, a la protección de los derechos de las personas desplazadas, y al restablecimiento del tejido económico, social y ambiental con el objetivo de mejorar los niveles de vida que tenía la población antes del desplazamiento, bajo criterios de seguridad, mitigación del riesgo y desarrollo sostenible.

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

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

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

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

riesgo. La intensidad de los daños que produce la materialización del riesgo sobre la comunidad está directamente relacionada con su grado de vulnerabilidad para enfrentarlo.

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.

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

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

Artículo 5°. *Atención con enfoque diferencial.* Se garantiza la incorporación del enfoque diferencial en todas las etapas del proceso de reasentamiento, reconociendo las características particulares de la población reasentada, en razón de su edad, etnia, género, orientación sexual, capacidades diversas, autoidentificación campesina.

Artículo 6°. *Mesa técnica nacional.* Créase la mesa técnica nacional para la formulación e implementación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos de Colombia. Esta mesa técnica queda conformada por un (1) delegad (a) de las siguientes entidades del Estado, sin perjuicio de otras que puedan vincularse:

1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
3. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)
4. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)
5. Unidad de Restitución de Tierras (URT)
6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
7. Agencia Nacional de Tierras
8. Ministerio de Transporte
9. Agencia Nacional de Infraestructura
10. Ministerio de Minas y Energía
11. Departamento Nacional de Planeación
12. Parques Nacionales Naturales

13. Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
14. Comité Nacional para el conocimiento del riesgo
15. Comité Nacional para el Manejo de Desastres.

Parágrafo 1º. Se establecerán los criterios y mecanismos que garanticen la participación efectiva de la ciudadanía en la formulación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos en un tiempo no mayor a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de esta ley

Parágrafo 2º. En el proceso de formulación de la PPNRI, cada entidad concurrirá y planteará los lineamientos que considere específicos y necesarios, en el marco de la normatividad vigente que rige a cada sector involucrado, articulando los parámetros definidos en esta ley a sus procedimientos, protocolos y marcos de política sectorial en materia de reasentamientos y reubicaciones.

Parágrafo 3º. Se invita a participar de manera voluntaria a Organismos internacionales como Naciones Unidas y organismos multilaterales con experiencia y desarrollo en materia de Reasentamientos como el Banco Mundial Banco y/o Banco Interamericano para el Desarrollo entre otros, a la Mesa nacional de reasentamientos y se convocará a Universidades del país para que, en el marco de su autonomía, se vinculen al proceso de formulación de la PPNRI.

Artículo 7º. Plan estratégico nacional. La Mesa técnica nacional, creará un Plan estratégico de implementación de la Política Nacional de Reasentamientos, definiendo objetivos, indicadores, cronograma, metas para la administración, en el nivel nacional y regional, a partir de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Parágrafo 1º. En la construcción del Plan Estratégico de implementación de la PPNRI, se tendrán en cuenta las acciones institucionales contempladas en la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y lo establecido en la Estrategia nacional de coordinación para la adaptación al cambio climático de los asentamientos y reasentamientos humanos, en lo que corresponda.

Parágrafo 2º. En el caso de los procesos de reubicación de población víctima de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, se tendrán presentes los criterios y disposiciones referentes a los procesos de retornos y reubicaciones establecidos en la normativa vigente.

Parágrafo 3º. En el Plan Estratégico Nacional se definirán los mecanismos que conlleven a la estandarización y unificación de categorías, variables, indicadores e instrumentos metodológicos y técnicos a nivel nacional con el fin de guiar a las entidades públicas y privadas que adelanten procesos de reasentamiento, independiente de la causa que lo haya generado, y de garantizar igualdad, equidad e inclusión a la población reasentada.

Artículo 8º. Planificación local de reasentamientos. Las alcaldías Municipales en coordinación con el Departamento y la Nación, regularán y reglamentarán los procesos de reasentamiento en consonancia con los parámetros y principios establecidos en esta ley y con lo establecido en la PPNRI, desarrollando protocolos, herramientas e instrumentos eficaces para el reasentamiento y la reubicación de las personas desplazadas internamente, que respeten integralmente los estándares obligatorios de derechos humanos, integrándolos, en el marco de su autonomía, a los planes de desarrollo locales y planes de ordenamiento territorial

Parágrafo 1º. Se fortalecerá la capacidad técnica y operativa de las entidades territoriales para el reasentamiento a nivel local, a partir de procesos de formación y asistencia técnica promovidos desde las entidades nacionales.

Artículo 9º. Registro de reasentamiento. La UNGRD, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Departamento Nacional de planeación, o quienes hagan sus veces, crearán, gestionarán y actualizarán un Sistema de Registro de personas, familias y comunidades reasentadas, en coordinación con las entidades territoriales con el objetivo de consolidar y sistematizar la información del nivel nacional y regional en materia de atención a personas desplazadas y reasentadas, a fin de evitar la duplicidad de acciones y beneficios.

Artículo 10. Seguimiento y evaluación. Les corresponde a las entidades responsables de la formulación e implementación de la PPNRI, establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Reasentamientos, garantizando la participación ciudadana.

Parágrafo. Con el objetivo de evaluar la implementación de la Política Nacional de Reasentamientos Integrales y verificar la calidad del proceso regulatorio, así como la efectividad de las medidas, programas, proyectos y actividades que de ella se deriven, el Departamento Nacional de Planeación realizará seguimiento y análisis de impacto normativo a través de La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP).

Artículo 11. Financiación. La Nación, a través de las entidades responsables de la ejecución de la PPNR en el nivel nacional, dispondrá la asignación, reorganización y redistribución de los recursos físicos, humanos, presupuestales y financieros necesarios para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la Política Pública Nacional de Reasentamientos en el marco de las asignaciones incorporadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación, en colaboración armónica con las distintas entidades e instituciones involucradas, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y el marco fiscal de mediano plazo.

Parágrafo 1º. El Fondo nacional de adaptación concurrirá en la ejecución de esta política, a través

de proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial, regional, participativo, de justicia ambiental, integral e intersectorial

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales y los Fondos de Desarrollo Local, en el marco de su autonomía y obligaciones legales vigentes, podrán concurrir con recursos de sus presupuestos en la implementación de esta política pública y destinarán las partidas requeridas para garantizar los procesos integrales de reasentamiento según corresponda.

Parágrafo 3°. La Mesa técnica nacional en el marco del Plan estratégico de implementación de la PPNR, definirá los criterios para la gestión de recursos financieros y técnicos de Cooperación Internacional y diplomacia humanitaria.

Parágrafo 4°. Las empresas privadas y públicas que, en la ejecución de proyectos de desarrollo, obras e infraestructura, minería y otros proyectos extractivos, pongan en riesgo o causen desplazamiento y reasentamiento involuntario de la población en su área de influencia, destinarán los recursos necesarios y suficientes para la construcción participativa de los Planes de Reasentamiento y de su implementación, integrando marcos de compensación, indemnización y todas las medidas necesarias para el restablecimiento de las condiciones de vida de la población afectada, atendiendo el principio de debida diligencia, garantizando las buenas prácticas en reasentamientos, y siguiendo los lineamientos de esta política, las obligaciones establecidas por las entidades competentes, así como los estándares internacionales.

Artículo 12. Gestión social integral. En el marco del enfoque de derechos, las entidades nacionales y territoriales deberán garantizar a las familias y comunidades reasentadas la oferta institucional necesaria para acceder a los servicios de salud, educación y programas de integración social dirigidos a población vulnerable, entre otros.

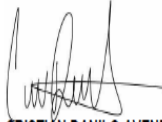

Parágrafo. Análisis del riesgo de empobrecimiento. En el caso de personas, familias y comunidades reasentadas involuntariamente pertenecientes a sectores marginados y de bajos ingresos, se priorizará en los diagnósticos, planes y medidas adoptadas, el análisis de riesgo de mayor empobrecimiento debido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

Artículo 13. Seguimiento y control de zonas de riesgo no mitigable e instrumentos de planificación territorial. Los predios identificados en alto riesgo no mitigable, serán declarados, conforme a la normatividad vigente, como suelo de protección y zonas de riesgo no mitigable y esa información será tomada en cuenta en todos los instrumentos de planificación territorial. Para garantizar que estas áreas no sean nuevamente ocupadas por la población reasentada u otras comunidades, se crearán estrategias o programas de control y seguimiento a obras públicas y otras intervenciones en el territorio.

Artículo 14. Comisión de seguimiento. El Congreso de la República creará una comisión de seguimiento a la formulación, implementación y evaluación de la Política Pública Nacional de Reasentamientos Integrales.

Artículo 15. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará esta ley durante el año siguiente a su entrada en vigencia.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Coordinador Ponente Representante a la Cámara por Santander	 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Ponente Representante a la Cámara Cauca, Valle del Cauca y Nariño
---	--