

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: **LEONIDAS NAME GOMEZ**
Secretario General

MARCELA TOVAR THOMAS
Coordinadora Grupo de Cooperación Internacional

DE: **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS / Sentencia 123 de 2024 – DERECHOS HUMANOS / Desplazamiento forzado por Factores ambientales – GESTIÓN DEL RIESGO / Cooperación internacional

FECHA: 29/11/2024

Cordial Saludo,

Por medio del presente documento, la Oficina Asesora Jurídica – OAJ de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD emite respuesta a la consulta elevada ante esta dependencia por parte del secretario general por medio de la comunicación interna No. 2024IE06364 del 24 de septiembre de 2024.

1. CONSULTA

El secretario General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres solicita se haga pronunciamiento acerca de las siguientes preguntas de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia T-123 de 2024

- a) *“¿Cuál es la interpretación legal de la sentencia T-123 en relación con las competencias de la UNGRD y las acciones que podemos implementar en el marco de la cooperación internacional?”*

- b) *¿Qué acciones específicas sugiere la oficina jurídica que debemos adelantar desde la Oficina de Cooperación Internacional para garantizar el cumplimiento de la sentencia? Esto incluye la identificación de posibles socios estratégicos y mecanismos de financiamiento.*

c) *¿Cuáles son los posibles riesgos legales que podríamos enfrentar en la implementación de las acciones sugeridas, y cómo podemos mitigarlos?*

2. ANTECEDENTES:

La Ley 1523 de 2012 *“Por el cual se Adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, el Decreto 1289 DE 2018 *“Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”*, Decreto 603 de 2022 *“Por medio del cual se adiciona el Título 8 en la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, para crear el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia y se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del mismo.”*

Artículo 43 de la Ley 1523 de 2012 el cual dispone: *“La Cooperación Internacional en materia de gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo el apoyo en situaciones de desastre que sean explícitamente requeridas por el Gobierno Nacional deberán ejercerse teniendo como objetivo central el fortalecimiento del sistema nacional y de las entidades públicas, privadas y comunitarias que lo integran. La ayuda humanitaria deberá proveerse teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia que rigen a nivel internacional a las instituciones que se encargan de prestarla”*

El Decreto 1289 de 2018, en su artículo 2.3.1.6.1.2.4., establece que el director general de la UNGRD, con la aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, puede *“apoyar con recursos u otorgar apoyo humanitario en especie”* en casos de desastres internacionales, requerimientos oficiales o acuerdos internacionales relacionados con la gestión del riesgo de desastres. Esto implica que la UNGRD tiene la competencia para gestionar la cooperación internacional en materia de atención a desastres, incluyendo aquellos que generan desplazamiento forzado, como los eventos climáticos extremos que motivaron la Sentencia T-123 de 2024. Dicha competencia se enmarca en la promoción de la “diplomacia humanitaria”, lo que sugiere una participación activa de la UNGRD en la búsqueda de soluciones conjuntas con otros países para afrontar los desafíos del desplazamiento forzado por causas ambientales.

En el contexto de la Sentencia T-123 de 2024, la competencia de la UNGRD para gestionar la cooperación internacional cobra especial relevancia al reconocer el desplazamiento forzado por factores ambientales como una realidad que exige la

protección del Estado, incluyendo la implementación de medidas de prevención, mitigación y atención. En este sentido, la cooperación internacional puede ser crucial para fortalecer las capacidades nacionales en la gestión del riesgo de desastres, el desarrollo de sistemas de alerta temprana, la implementación de estrategias de adaptación al cambio climático y la atención humanitaria a las poblaciones desplazadas. La UNGRD, como ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tiene un rol fundamental en la articulación de esfuerzos con la comunidad internacional para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*” tiene enfoque integral hacia la Gestión del Riesgo de Desastres el cual hace énfasis en la necesidad de unir actores diferenciales del cambio.

La Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2023-2026, el Decreto 603 de 2022 crea el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), con el fin de coordinar y articular la cooperación internacional.

A nivel internacional, diversos organismos han reconocido la gravedad del desplazamiento forzado por cuestiones ambientales y han instado a los Estados a tomar medidas para prevenirlo y atenderlo. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, en su informe “*Desplazamiento y cambio climático*”, advierte sobre el aumento de los desplazamientos por desastres naturales y la necesidad de fortalecer la protección de las personas afectadas. Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, en su publicación “*Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Evidencia para la acción*”, destaca la importancia de integrar la dimensión ambiental en las políticas migratorias y de desarrollo. Asimismo, la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres - PDD de la OIM, en su “*Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*”, insta a los Estados a fortalecer la cooperación internacional para abordar este desafío. Estos pronunciamientos reflejan un consenso creciente sobre la necesidad de una acción global coordinada para proteger los derechos de las personas desplazadas por factores ambientales.

En el ámbito americano, diversos países y organismos regionales han emprendido acciones para abordar el flagelo del desplazamiento forzado por cuestiones ambientales. La Conferencia Regional sobre Migración (CRM), mecanismo de diálogo y cooperación en materia migratoria en América del Norte, Centroamérica y el Caribe, ha incluido en su agenda el tema del desplazamiento por desastres y cambio climático. Por su parte, organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

han publicado estudios e informes que analizan la relación entre el cambio climático, la migración y el desplazamiento forzado en la región, instando a los países a implementar políticas públicas que aborden esta problemática.

Al nivel nacional, países como México han otorgado protección a personas desplazadas por desastres naturales, aplicando la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena. Si bien aún existen desafíos en la protección de los derechos de las personas desplazadas por factores ambientales en la región, estas iniciativas reflejan una creciente conciencia sobre la necesidad de abordar esta problemática de manera conjunta y coordinada.

Para el caso en concreto, La CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Primera de Revisión mediante Sentencia T - 123 de 2024 Expediente T-8.480.624 abordó el desplazamiento forzado interno por factores ambientales y ordenó entre otras cosas a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD:

*(...) Segundo. **ORDENAR** a la Alcaldía de Saravena, con el apoyo subsidiario de la Gobernación de Arauca y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, verificar la situación actual de acceso a alimentación, agua potable, alojamiento y vivienda básicas, vestido adecuado y servicios médicos y de saneamiento básico de José Noé Mendoza Bohórquez y Ana Librada Niño de Mendoza y, en el caso de alguna carencia, ofrecer, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, la atención humanitaria que requieran para garantizar esos derechos.*

***Tercero. ORDENAR** a la Alcaldía de Saravena y a la Gobernación de Arauca, con el acompañamiento de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, que determinen, mediante un estudio detallado, el nivel de riesgo y vulnerabilidad en que se encuentra el predio El Paraíso, ubicado en la vereda de Campo Oscuro, y establezcan si dicho riesgo puede mitigarse a través de las acciones previstas en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres u otras acciones. Tanto el estudio del riesgo como la ejecución del plan de mitigación deberán realizarse a más tardar en un año a partir de la notificación de la presente sentencia y deberán contar con un cronograma acelerado de implementación, debidamente concertado entre las entidades responsables y garantizar la participación de los accionantes y las comunidades afectadas.*

*En caso de que el municipio establezca que el riesgo es mitigable, el estudio con el nivel de riesgo y el plan de obras de mitigación deben ser puestos a disposición de los accionantes para que puedan tomar una decisión informada respecto de si desean o no retornar a ese predio. En caso de que decidan hacerlo, se **ORDENARÁ** al municipio que garantice el retorno voluntario, seguro, digno y sostenible de los accionantes a su predio con una vivienda adecuada y habitable, según un cronograma acelerado de implementación que se acuerde con los accionantes. Igualmente, se **ORDENARÁ** a la Alcaldía que les preste apoyo y acompañamiento para el desarrollo de cultivos y*

actividades agropecuarias similares a las que tenían en el predio antes de la emergencia que llevó al abandono de este.

(...)

Octavo. ADVERTIR a las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que deben implementar estrategias planeadas y dirigidas a la prevención del desplazamiento forzado por factores ambientales, según las consideraciones expuestas en esta sentencia.

Finalmente, debe advertirse que en la parte considerativa del fallo en cuestión se observa el siguiente apartado el cual modula el alcance de las órdenes dadas a la UNGRD.

... “en esta providencia se ordenará a la UNGRD que, en su calidad de órgano director y coordinador del SNGRD, brinde permanente apoyo y asesoría a las entidades territoriales para el cumplimiento de las órdenes aquí impartidas y para su fortalecimiento institucional en la gestión del riesgo de desastres y la atención al desplazamiento forzado por razones ambientales (...)

En este contexto, la Sentencia T-123 de 2024 se alinea con los llamados de la comunidad internacional al reconocer el desplazamiento forzado por causas ambientales y exigir al Estado colombiano la adopción de medidas para su prevención, mitigación y atención. La sentencia, al hacer eco de los principios rectores de los desplazamientos internos y de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y cambio climático, se convierte en un referente para la construcción de una política pública que garantice la protección de las personas desplazadas por factores ambientales, en línea con los estándares internacionales y las mejores prácticas.

3. COMPETENCIA

En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 2672 de 2013, es competencia de la Oficina Asesora Jurídica “1. Asesorar al director general y a las dependencias de la Unidad en los Asuntos Jurídicos relacionados con la entidad y emitir los conceptos legales que se le requieran”.

Adicionalmente, en atención a lo dispuesto en la Sentencia T-123 de 2024 de la Corte Constitucional, la UNGRD tiene la obligación de garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en relación con la atención y mitigación de los riesgos asociados al desplazamiento forzado por desastres naturales, especialmente en lo que compete a la evaluación y gestión del riesgo.

En este caso, la solicitud de concepto jurídico guarda relación con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 1523 de 2012 y el artículo 2.3.1.6.6.1 del Decreto 1289 de 2018. Estos marcos normativos disponen que la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD puede actuar en coordinación con las entidades territoriales para garantizar una respuesta efectiva frente a la problemática de riesgos que afecta a las comunidades desplazadas por fenómenos ambientales.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario indicar que, de conformidad con el Plan Estratégico para la Cooperación Internacional (PECI) de la UNGRD y el Decreto 603 de 2022, la coordinación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. En este contexto, la UNGRD debe articularse con estas entidades para gestionar recursos y asistencia internacional en casos que involucren desplazamientos forzados por desastres naturales, tal como se desprende de la Sentencia T-123 de 2024.

En todo caso, atendiendo a que en la consulta se solicita manifestarse sobre la viabilidad de una determinación jurídica, debe aclararse que esta dependencia, en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, tiene competencia para emitir conceptos sobre las implicaciones jurídicas de una decisión, no para aprobar o improbar la misma, así como tampoco tiene competencia para recomendar socios estratégicos y /o mecanismos de financiación.

Por otra parte, de acuerdo con la sentencia, se recuerda que la UNGRD debe garantizar la participación efectiva de las comunidades afectadas en la toma de decisiones sobre mitigación y prevención de riesgos, priorizando un enfoque basado en los derechos humanos y en la biculturalidad.

Por lo tanto, pese a que este despacho está presto a asesorar al Secretario General y a las dependencias de la Unidad en los asuntos jurídicos relacionados con la entidad, se insta a las áreas técnicas a garantizar en el marco de sus funciones al cumplimiento de las medidas ordenadas por la Corte, incluyendo la ejecución de estudios de riesgo y la implementación de medidas de mitigación en los plazos establecidos.

Finalmente, cualquier reemplazo o ajuste en las funciones debe respetar el marco normativo que regula la creación y competencias de la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD, garantizando que estas se alineen con los estándares internacionales y nacionales señalados en la Sentencia T-123 de 2024.

4. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo expuesto en la solicitud, se resolverán los siguientes problemas jurídicos que sirven metodológicamente para satisfacer los interrogantes planteados en la consulta.

1. ¿Cuál es el desarrollo y alcance que le da la Sentencia T-123 de 2024 frente al fenómeno del desplazamiento forzado por factores ambientales?
2. ¿Cuáles son las competencias de la UNGRD de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia T-123 de 2024?
 - 2.1. ¿Cómo se realiza la activación de los mecanismos de cooperación internacional por parte de la UNGRD?
 - 2.2. ¿Cuáles son las competencias de la UNGRD frente a la situación objeto de decisión por parte de la Corte Constitucional impartida en la Sentencia T-123 de 2024?

5. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Desarrollo y alcance de la Sentencia T-123 de 2024 frente al fenómeno del desplazamiento forzado por factores ambientales.

La Corte Constitucional reconoce el desplazamiento forzado interno como un fenómeno de movilidad humana que vulnera de manera grave y multidimensional los derechos humanos de las personas que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual sin cruzar la frontera de su propio país. Este fenómeno, que causa desarraigo y afecta las condiciones de vida de las personas, genera una amenaza y vulneración compleja de derechos constitucionales, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, de allí que, para la Corte, el desplazamiento forzado exija una respuesta estatal integral que proteja a la población desplazada desde una perspectiva multidimensional.

Si bien el conflicto armado ha sido históricamente la principal causa de desplazamiento forzado en Colombia, la Corte reconoce la existencia de otros fenómenos que obligan a las personas a abandonar sus hogares, como los desastres naturales, las consecuencias del cambio climático y la degradación ambiental. El desplazamiento por estos factores, al igual que el generado por el conflicto armado, amenaza los derechos de las personas y requiere una respuesta estatal pronta y efectiva.

La Corte advierte que el desplazamiento por factores ambientales es un fenómeno cada vez más frecuente, que puede manifestarse de forma repentina o gradual, como en el

caso de la degradación ambiental progresiva. Este tipo de desplazamiento, aunque menos visible, también tiene consecuencias devastadoras para las personas, especialmente para las más vulnerables. Por ello, la Corte considera necesario reconocer, visibilizar y abordar el desplazamiento por factores ambientales como una categoría especial de los desplazamientos forzados internos que requiere una atención prioritaria y el fortalecimiento de la respuesta estatal.

Dada la magnitud del asunto, La Corte dispuso dentro de su análisis de instrumentos internacionales aplicables al fenómeno del desplazamiento forzado interno por factores ambientales, trayendo a colación una serie de principios e instrumentos internacionales que constituyen lineamientos para la interpretación de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos ante dicho fenómeno.

Dentro de tales principios señaló los Principios Deng (1990), con los cuales se identifican diversas causas del desplazamiento forzado, incluyendo entre estos, los factores ambientales como desastres naturales o provocados por el ser humano; y los Principios Pinheiro, que abordan la restitución de viviendas y patrimonio de refugiados y personas desplazadas, con un enfoque en donde los Estados deben intervenir con acciones y procesos sostenidos en el tiempo para la reconstrucción de los proyectos de vida de quienes han sido víctimas del desplazamiento sin importar las causas que lo originaron.

De igual forma, se analizó el marco normativo internacional relacionado con el desplazamiento interno debido a factores ambientales, principalmente por el cambio climático, en donde se identificaron tres grupos clave de instrumentos: primero, los derechos humanos, con instrumentos como la Declaración Universal y pactos internacionales; segundo, el derecho ambiental, destacando la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, que abogan por la cooperación y adaptación a los efectos del cambio climático; y tercero, la Gestión del Riesgo de Desastres, con los marcos de acción de Hyogo y Sendai, que promueven la reducción del riesgo y la resiliencia ante desastres. Además, se menciona la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, que apoya la preparación ante el desplazamiento forzado por desastres naturales. Estos instrumentos subrayan la importancia de la cooperación internacional y la adaptación para gestionar los desplazamientos causados por el cambio climático y otros desastres.

Es decir, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad urgente de abordar el desplazamiento interno por causas ambientales, especialmente el cambio climático. Se han desarrollado marcos y principios para guiar a los Estados en la preparación, respuesta y recuperación a este fenómeno, enfatizando un enfoque basado en los

derechos humanos que permita soluciones duraderas y la protección efectiva de los desplazados. En los próximos pasos, se profundizará en las obligaciones de los Estados y las recomendaciones para la acción.

En el análisis hecho por la Corte, se concluye que el desplazamiento forzado por factores ambientales puede ocurrir por multiplicidad de factores, entre ellos los procesos lento y progresivos del medio ambiente (degradación ambiental) Esto hace que el fenómeno sea multicausal y difícil de identificar con precisión, ya que involucra una combinación de factores **sociales, políticos, económicos, demográficos y ambientales**.

En igual sentido se señala un Carácter "forzado" y no siempre inmediato de este tipo de desplazamientos, pues no siempre es inmediatamente forzado por un desastre específico; en algunos casos, las personas se ven obligadas a desplazarse como respuesta a una **progresiva disminución de recursos** o en anticipación a desastres, lo que genera una movilidad que puede estar en un espectro entre lo **voluntario** y lo **forzado**, así mismo, en ocasiones, este desplazamiento se da **como medida preventiva** para evitar un desastre inminente.

También se señalan los efectos del cambio climático y la degradación ambiental: Los efectos adversos del cambio climático, como el aumento de temperaturas que reducen la disponibilidad de recursos vitales (agua, alimentos), afectan actividades como la pesca y la agricultura, forzando a las personas a migrar. Aunque este tipo de desplazamiento no ocurre de manera abrupta, se considera **forzado** porque la subsistencia de las personas está comprometida.

En conclusión, la Corte aboga por una visión **amplia e integral** del desplazamiento forzado en el contexto del cambio climático y la degradación ambiental. Las políticas deben tener en cuenta no solo los desplazamientos repentinos por desastres, sino también aquellos originados por condiciones ambientales deterioradas que dificultan la supervivencia, incluso si la migración parece en algún momento una opción "voluntaria".

4.2. Competencias de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres frente al desplazamiento forzado interno por factores ambientales.

La política pública nacional en materia de gestión del riesgo de desastres, está contenida en la Ley 1523 de 2012, la cual además crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGRD), conformado por un conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias junto con sus instrumentos de política pública, que de manera coordinada y planificada buscan desarrollar y garantizar la gestión del riesgo de desastres en el país a través de múltiples instrumentos (políticas, normas, estrategias, planes, proyectos, etc.)¹

Así mismo, el artículo 18 de la Ley 1523 de 2012 le otorga a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) las funciones de (i) articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional; así como también (ii) articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales que hacen parte del mismo; y (iii) elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas.

Por otro lado, el artículo 3 del Decreto Ley 4147 de 2011, establece como objetivo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo *“dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo”* del SNGRD.

4.2.1. Activación de los mecanismos de cooperación internacional por parte de la UNGRD.

La política de cooperación internacional de la UNGRD se encuentra establecida en el artículo 43 de la Ley 1523 de 2012 como el apoyo a situaciones de emergencias requerida por el Gobierno Nacional desde la asistencia humanitaria conforme a los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia. Además, el Decreto 1289 de 2018, por medio artículo 2.3.1.6.6.1, concibe la cooperación internacional como acciones de apoyo internacional por parte de la UNGRD por medio del envío de recursos y ayudas humanitarias.

Por su parte, el Decreto 603 de 2022 crea el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia (SNCIC) estableciendo dentro de sus lineamientos al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Departamento Nacional de Planeación y a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia como coordinadores del SNCIC.

¹ Ley 1523 de 2012. Artículo 5.

En desarrollo de los anteriores postulados la UNGRD elaboró el Plan Estratégico de Cooperación Internacional 2022-2026 (PECI 2022-2026) como instrumento guía para el desarrollo de la cooperación internacional en materia de gestión del riesgo.

El Plan Estratégico de Cooperación Internacional 2022-2026 (PECI) es el instrumento orientador que establece las directrices para el desarrollo de la cooperación internacional, las relaciones internacionales y la asistencia humanitaria internacional en el ámbito de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). En su Título 5, denominado “*Relaciones Internacionales y Política Exterior en GRD alineadas al Sistema Nacional de Cooperación Internacional*”, el PECI establece que la cooperación internacional debe regirse por los lineamientos de la política exterior definidos por la Cancillería de Colombia. Además, debe coordinarse con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En el apartado 5.1 se establece que las relaciones internacionales pueden ser de carácter bilateral, multilateral, regional o subregional. Los mecanismos de cooperación se clasifican en dos categorías principales:

1. Mecanismos financieros, que pueden ser:

- Reembolsables: préstamos o créditos que deben ser devueltos bajo condiciones específicas.
- No reembolsables: aportes financieros que no requieren devolución, como subvenciones o donaciones.

2. Mecanismos no financieros, que incluyen:

- Asistencia técnica.
- Donaciones en especie.
- Operaciones de respuesta humanitaria.
- Capacitaciones.
- Convenios.
- Intercambio de experiencias.
- Desarrollo de proyectos conjuntos.

Todos estos mecanismos deben alinearse con la política exterior del país y coordinarse con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), conforme a lo estipulado en el Decreto 603 de 2022.

Por su parte, el Título 9, titulado “*Asistencia Humanitaria Internacional*”, establece que el Grupo de Cooperación Internacional de la UNGRD debe centrar sus esfuerzos en

fortalecer las relaciones internacionales y coordinar el apoyo internacional. La colaboración con los socios internacionales en la gestión de desastres y eventos antrópicos no intencionales se realizará de acuerdo con los protocolos y procedimientos definidos en el PECl 2022-2026 y el SNCl.

En cuanto a la recepción de ofertas de cooperación internacional, estas deben ser canalizadas a través del Grupo de Cooperación Internacional de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), siguiendo los procedimientos diplomáticos establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC-Colombia. De este modo, el Grupo de Cooperación Internacional, en coordinación con la Sala de Crisis, las subdirecciones misionales y la Dirección General de la UNGRD, evaluará la pertinencia y viabilidad de cada oferta. Esta evaluación se basará en la *Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades* (EDAN), permitiendo así determinar el proceso a seguir conforme a las directrices establecidas en el PECl 2022-2026.

Además, el PECl 2022-2026 en su Título 6 (Página 16) detalla los tipos de cooperación internacional que pueden ser solicitados y apoyados, destacándose la cooperación financiera y no financiera, con diversas alternativas de colaboración.

En resumen, el PECl proporciona el marco organizativo y los mecanismos necesarios para asegurar que la cooperación internacional en la Gestión del Riesgo de Desastres se gestione de manera coherente y coordinada. Todo esto, alineado con la política exterior del país y con los procedimientos establecidos, cuyo objetivo será maximizar la efectividad de la respuesta ante los desastres y fortalecer la cooperación internacional en situaciones de emergencia.

Por otra parte, la Resolución 1289 de 2023 de la UNGRD, en su artículo 3 establece las funciones del Grupo de Cooperación Internacional, resaltando las siguientes por estar relacionadas con lo ordenado en la Sentencia T-123 de 2024:

ARTÍCULO TERCERO: Las funciones del Grupo de Cooperación Internacional continuarán a cargo de la Secretaría General y quedarán así:

1. Liderar la difusión y el cumplimiento de lo establecido en el Plan Estratégico de Cooperación Internacional de Gestión del Riesgo de Desastres, elaborado en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC-Colombia, y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. Promover alianzas con socios estratégicos de la cooperación internacional y del sector privado para fortalecer las capacidades del SNGRD, y posicionar a Colombia como un líder a nivel regional y global en la materia.

- 3. Gestionar con socios estratégicos recursos físicos, técnicos, jurídicos, humanos y financieros para el apoyo a las intervenciones de gestión del riesgo de desastres encaminadas al logro de las metas del Gobierno Nacional.*
- 4. Generar un banco de proyectos y un banco de cooperantes que respondan a las demandas identificadas por el SNGRD y faciliten la gestión de recursos por parte de socios estratégicos.*
- 5. Acompañar y hacer seguimiento del cumplimiento de los compromisos derivados de las alianzas estratégicas de la UNGRD y del SNGRD, en estrecha coordinación con las áreas misionales de la UNGRD,*
- 6. Apoyar a las áreas misionales en la identificación, sistematización e intercambio de lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.*
- 7. Coordinar, acompañar y monitorear la participación de Colombia en el marco de Mecanismos Subregionales y Globales de Cooperación relevantes a la Gestión del Riesgo de Desastres, entre los que se encuentran el Sistema de Naciones Unidas, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres- CAPRADE, la Asociación de Estados del Caribe- AEC, etc.*
- 8. Coordinar en colaboración con las otras áreas de la UNGRD el desarrollo de eventos y reuniones con socios estratégicos en contribución al cumplimiento de la misión.*

En conclusión, la UNGRD desempeña un papel fundamental en la implementación de políticas para la atención de la población desplazada por cuestiones ambientales. Su rol como ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres la posiciona como líder en la coordinación interinstitucional para la prevención del desplazamiento, la atención humanitaria y el reasentamiento de las comunidades afectadas. La UNGRD debe promover la gestión del riesgo con enfoque diferencial, priorizando la protección de los derechos de las personas desplazadas y asegurando el cumplimiento de la Sentencia T-123 de 2024 y demás normativas aplicables. La cooperación internacional, como herramienta para fortalecer las capacidades nacionales y acceder a recursos, debe ser gestionada de forma responsable y transparente, considerando los riesgos legales inherentes a su implementación. En definitiva, la UNGRD tiene la responsabilidad de liderar la construcción de un país más resiliente e inclusivo, donde se garantice la protección de las personas desplazadas por factores ambientales y se promueva el desarrollo sostenible.

4.2.2. Competencias de la UNGRD frente a la situación objeto de decisión por parte de la Corte Constitucional impartida en la Sentencia T-123 de 2024.

La Sentencia T-123 de 2024 dispone que la Alcaldía de Saravena, con el apoyo subsidiario de la Gobernación de Arauca y de la UNGRD, lleve a cabo estudios detallados para determinar el nivel de riesgo y vulnerabilidad de las áreas afectadas, como el predio "El Paraíso" en la vereda de Campo Oscuro. En este contexto, la UNGRD, a través de su Subdirección de Conocimiento del Riesgo, tiene la competencia y la capacidad técnica para brindar asistencia en la identificación de los riesgos, mientras la Subdirección de Reducción puede intervenir con la formulación de planes de mitigación adecuados. Dichas actividades se enmarcan dentro de las funciones misionales de la Subdirección, la cual cuenta con la experiencia y el conocimiento necesario para contribuir al cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional.

En cuanto a la reubicación y retorno de los afectados, la Sentencia T-123 de 2024 establece que, en aquellos casos donde el riesgo sea mitigable, la UNGRD, en coordinación con las autoridades locales, debe garantizar el retorno voluntario, seguro, digno y sostenible de las personas desplazadas a sus lugares de origen. Para ello, la Subdirección de Manejo del Riesgo de la UNGRD cuenta con las competencias misionales necesarias para liderar este proceso, asegurando que las viviendas sean adecuadas y habitables, y brindando apoyo para el desarrollo de actividades económicas que permitan la subsistencia de los retornados. Esta labor implica la articulación de acciones con otras entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como con organizaciones internacionales y la sociedad civil, con el fin de brindar una atención integral a las personas desplazadas y facilitar su reintegración socioeconómica. La Subdirección de Manejo del Riesgo, en cumplimiento de su misión y con base en su experiencia en la gestión de desastres, está en capacidad de desarrollar e implementar estrategias de reubicación y retorno que cumplan con los estándares establecidos por la Corte Constitucional y garanticen la protección de los derechos de las personas afectadas por el desplazamiento forzado por causas ambientales.

Dadas dichas condiciones frente al caso en particular, el Grupo de Cooperación Internacional de la UNGRD, deberá analizar si en el marco de sus funciones y recursos es posible contribuir al cumplimiento de las órdenes impartidas frente a la situación, sujetos y territorios específicos que fueron objeto de decisión de la Corte Constitucional impartida por medio de la Sentencia T-123 de 2024, teniendo en cuenta sus efectos *inter comunis*, es decir: *“para beneficiar a todas las personas que se encuentren en una situación similar a la de los demandantes, esto es, a todas las personas desplazadas por el desbordamiento del río Bojabá”*. En todo caso, esta decisión deberá articularse con los

procesos de las demás dependencias misionales de la UNGRD, las cuales aportarán el sustento de gestión de recursos.

6. RESPUESTA

5.1. ***“¿Cuál es la interpretación legal de la sentencia T-123 en relación con las competencias de la UNGRD y las acciones que podemos implementar en el marco de la cooperación internacional?”***

La UNGRD, en virtud de sus competencias legales y en cumplimiento de la Sentencia T-123 de 2024, se posiciona como un actor fundamental en la prevención del desplazamiento forzado por factores ambientales y en la atención a las personas desplazadas. Como ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la UNGRD está llamada a coordinar acciones con las demás entidades que lo conforman para garantizar una respuesta integral y efectiva a esta problemática. Su rol protagónico se materializa en la articulación de esfuerzos interinstitucionales que permitan la implementación de medidas de prevención, mitigación y atención al desplazamiento forzado por causas ambientales, en consonancia con los lineamientos establecidos en la sentencia.

En particular, la Corte Constitucional ha enfatizado la responsabilidad de la UNGRD en el desarrollo e implementación de estrategias de prevención del desplazamiento forzado por factores ambientales. Esto implica la formulación de políticas y programas que anticipen y mitiguen los riesgos asociados a desastres naturales y al cambio climático. Con sus competencias actuales, la UNGRD está en capacidad de liderar la construcción de un marco de acción que promueva la resiliencia de las comunidades frente a los efectos del cambio climático y reduzca el riesgo de desplazamiento forzado. La sentencia no solo reconoce la importancia de la UNGRD en esta materia, sino que también la faculta para desempeñar un papel activo en la protección de los derechos de las personas desplazadas por factores ambientales sin requerir de un mecanismo internacional.

Finalmente, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-123 de 2024, advierte a la UNGRD y a las demás autoridades estatales sobre la necesidad de integrar un enfoque basado en los derechos humanos en la implementación de políticas de gestión del riesgo de desastres. Esto implica garantizar un acompañamiento sostenible a las comunidades afectadas, con estrategias de seguimiento que permitan su participación en la toma de decisiones y respondan a las perspectivas diferenciales, asegurando la protección de los derechos de las poblaciones vulnerables. En este sentido, la UNGRD, en el marco de sus competencias y en cumplimiento de la sentencia, debe promover la participación comunitaria en la gestión del riesgo, fortalecer la coordinación interinstitucional para

brindar una atención integral a las personas desplazadas por factores ambientales, y asegurar que las medidas adoptadas se implementen con un enfoque diferencial que tenga en cuenta las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables.

5.2. “¿Qué acciones específicas sugiere la oficina jurídica que debemos adelantar desde la Oficina de Cooperación Internacional para garantizar el cumplimiento de la sentencia? Esto incluye la identificación de posibles socios estratégicos y mecanismos de financiamiento?”

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres resalta la importancia de contar con recursos adecuados para la financiación de proyectos. Las fuentes de financiación pueden variar según la causa u objeto de la actividad estatal, los actores involucrados, el tipo de relación internacional adoptada y el mecanismo de cooperación establecido. Esta financiación puede ser interna o externa, pública o privada, y puede otorgarse de manera onerosa o a título gratuito.

En situaciones de desastre que excedan la capacidad de respuesta del Estado, corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores emitir un llamamiento internacional, siguiendo el procedimiento descrito en la Guía de Llamamiento Internacional (Ilustración N° 7 del PEI 2022-2026). La cooperación internacional debe coordinarse conforme a las recomendaciones de la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN).

En este contexto, y de acuerdo con el artículo 3 de la resolución 1289 de 2023, el Grupo de Cooperación Internacional de la UNGRD tiene dentro de sus funciones “*Gestionar con socios estratégicos recursos físicos, técnicos, jurídicos, humanos y financieros para el apoyo a las intervenciones de gestión del riesgo de desastres encaminadas al logro de las metas del Gobierno Nacional.*” Así como “*Generar un banco de proyectos y un banco de cooperantes que respondan a las demandas identificadas por el SNGRD y faciliten la gestión de recursos por parte de socios estratégicos.*”

Adicionalmente, si ya existen mecanismos de cooperación internacional o acuerdos directos con la UNGRD, la activación o ejecución del proyecto podrá realizarse según la guía específica, disponible en el sistema Neogestión con el código G-1602-CI-01, sin interferir en el mecanismo de cooperación establecido. Asimismo, deberá seguirse el Procedimiento de Operaciones Internacionales de Asistencia a Emergencias, también disponible en Neogestión, bajo el código PR-1602-CI-07.

Se recomienda que el Grupo de Cooperación Internacional actúe alineado con los procesos establecidos por las subdirecciones misionales de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Esto implica que las negociaciones con socios

estratégicos se enfoquen en proyectos que respondan a las funciones específicas de las subdirecciones.

En el caso de la coordinación con la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo, es posible adelantar proyectos que promuevan la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del mismo, así como su monitoreo, seguimiento y comunicación, con el objetivo de incrementar la conciencia social sobre el riesgo y contribuir a los procesos de reducción y manejo del mismo.

Con el apoyo de la Subdirección de Manejo de Desastres, se recomienda garantizar una coordinación eficiente en la ejecución de actividades que respondan a emergencias de manera eficaz y efectiva, maximizando la capacidad de recuperación.

Por medio de la Subdirección para la Reducción del Riesgo, es posible implementar acciones de mitigación y prevención, destinadas a disminuir la exposición y vulnerabilidad de las personas, bienes, infraestructura y recursos ambientales, con el fin de minimizar las pérdidas frente a eventos adversos.

5.3. “¿Cuáles son los posibles riesgos legales que podríamos enfrentar en la implementación de las acciones sugeridas, y cómo podemos mitigarlos?”

En definitiva, la Sentencia T-123 de 2024 representa un llamado a la acción para la UNGRD, exigiendo un rol proactivo en la protección de las personas desplazadas por factores ambientales. En línea con la Ley 1523 de 2012, la sentencia demanda una gestión del riesgo con enfoque diferencial que priorice la prevención, la atención humanitaria y el reasentamiento de las comunidades afectadas. Para ello, la UNGRD debe asumir un liderazgo en la coordinación interinstitucional, asegurando una respuesta integral que salvaguarde los derechos de los desplazados ambientales, enmarcada en los principios de conocimiento, reducción, manejo del riesgo. Es crucial resaltar que el incumplimiento de las acciones ordenadas podría constituir una violación de derechos fundamentales, como el derecho a la vivienda digna, la seguridad personal y la igualdad. Se hace necesario, entonces, establecer un plan de acción claro, con cronogramas específicos y responsables definidos, que garantice la implementación efectiva de la sentencia y la protección de la población desplazada por factores ambientales.

La implementación de acciones de cooperación internacional para la atención de la población desplazada por factores ambientales y cambio climático exige a la UNGRD una gestión rigurosa y consciente de los riesgos legales inherentes. En primer lugar, es imperativo cumplir con la Ley de Cooperación Internacional (Ley 715 de 2001) y demás normas nacionales, lo que implica obtener las autorizaciones gubernamentales necesarias, alinear las acciones con las prioridades nacionales.

Asimismo, se debe prevenir la responsabilidad por daños en la reubicación, garantizando que las viviendas entregadas cumplan con estándares mínimos internacionales, y coordinar con las autoridades ambientales para que las intervenciones se ajusten a las regulaciones ambientales y de ordenamiento territorial. Además, es fundamental fortalecer la coordinación con las autoridades locales y ambientales para asegurar que las acciones implementadas sean coherentes con las políticas de ordenamiento territorial y protección ambiental. Finalmente, se debe priorizar la participación de las comunidades afectadas en la toma de decisiones y en el diseño e implementación de las acciones de cooperación internacional, con el fin de garantizar que respondan a sus necesidades y prioridades.

Finalmente, se recuerda que la presente posición jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose simplemente en un criterio orientador, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni mucho menos una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

Atentamente,



JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: *Andrés Lamus / Contratista OAJ*
Laura Sepúlveda / Contratista OAJ
Revisó: *Diego Bernal / Contratista OAJ*
Johana Sanabria / Contratista OAJ
Aprobó: *Camilo Torres / Asesor OAJ*



Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS / Sentencia 123 de 2024 – DERECHOS HUMANOS / Desplazamiento forzado por Factores ambientales – GESTIÓN DEL RIESGO / Cooperación internacional

1 mensaje

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ <jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co> 30 de noviembre de 2024, 16:11
 Para: Leonidas Name Gómez <leonidas.name@gestiondelriesgo.gov.co>, Marcela Tovar Thomas <marcela.tovar@gestiondelriesgo.gov.co>
 Cc: Jurídica Jurídica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, Paula Andrea Ramirez Brand <paula.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>, Laura Alejandra Sepulveda Dominguez <laura.sepulveda@gestiondelriesgo.gov.co>, DIEGO CAMILO BERNAL FORIGUA <diego.bernal@gestiondelriesgo.gov.co>, Johanna Sanabria Vargas <johanna.sanabria@gestiondelriesgo.gov.co>, ANDRÉS MAURICIO LAMUS OSORIO <andres.lamus@gestiondelriesgo.gov.co>

PARA: LEONIDAS NAME GOMEZ
 Secretario General

MARCELA TOVAR THOMAS
 Coordinadora Grupo de Cooperación Internacional

DE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
 Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS / Sentencia 123 de 2024 – DERECHOS HUMANOS / Desplazamiento forzado por Factores ambientales – GESTIÓN DEL RIESGO / Cooperación internacional

RADICACIÓN 2024 IE 08312

Atentamente,



Jorge Maldonado
 Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co
 Teléfono: 6015529696 Ext:300
 Av. Calle 26 No. 92 – 32, Ed. G4. Bogotá, Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifíquese al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.

2024IE08312_241129_234402.pdf
 384K