

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2025EE21198

Fecha: 02/12/2025

Bogotá DC,

SEÑORA
MARIA ALEJANDRA OROZCO TORRES
mariaalejandraorozco16@gmail.com

ASUNTO: Consulta sobre migración ambiental y atención a desplazados por desastres naturales.

TEMA: DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES – Definición, aplicación, competencia.

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 solicitud de concepto formulada ante esta Entidad mediante la Comunicación Externa No. 2025ER20733 del 7 de octubre de 2025, a través de la cual la peticionaria plantea los siguientes requerimientos:

I. CONSULTA

La ciudadana María Alejandra Orozco Torres solicitó a la UNGRD concepto sobre los siguientes interrogantes:

1. *“Me indique si la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres reconoce oficialmente la categoría de migración ambiental dentro de sus planes, protocolos o lineamientos de gestión del riesgo.*
2. *Precise si existe algún registro nacional o local de personas y comunidades desplazadas a causa de desastres naturales o eventos asociados al cambio climático.*
3. *Me informe qué programas o medidas de prevención, atención y protección existen para las familias que deben migrar dentro del territorio colombiano por razones ambientales.*
4. *Señale si se encuentran diseñados planes de reubicación o reasentamiento de comunidades desplazadas por desastres naturales, e indique los criterios de acceso a dichos planes.*
5. *Informe qué tipo de coordinación se adelanta con Migración Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y otras entidades estatales en torno a la atención de la migración ambiental.*
6. *Indique qué mecanismos de participación ciudadana se encuentran habilitados para que las comunidades en riesgo de migración ambiental puedan incidir en la formulación de políticas y planes de gestión del riesgo”*

II. ANTECEDENTES

La Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres¹ (SNGRD).

La Sentencia T-123 de 2024 por medio de la cual se reconoce el desplazamiento forzado interno por factores ambientales.

¹ <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1682614>

El concepto con radicado No. 2025EE06926 del 7 de mayo de 2025 sobre desplazamiento forzado en materia de gestión del riesgo de desastres y enfoque diferencial en discapacidad

El concepto con radicado No. 2025EE10490 del 11 de julio de 2025 sobre la atención a población migrante en materia de gestión del riesgo de desastres.

III. COMPETENCIA

La competencia de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UNGRD para atender peticiones y consultas tiene fundamento en el numeral 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto Ley 2672 de 2013.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

Del contexto fáctico y normativo que enmarca la solicitud de consulta, el problema jurídico a resolver consiste en determinar la existencia del reconocimiento, alcance y tratamiento que el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD otorga al desplazamiento forzado por desastres en el marco de sus planes, políticas y lineamientos de gestión del riesgo de desastres, así como determinar la existencia de registros, programas, medidas o planes específicos orientados a la atención, protección, reubicación o reasentamiento de las personas y comunidades afectadas por dicha situación.

V. ANÁLISIS JURÍDICO

En atención a la consulta elevada por la ciudadana María Alejandra Orozco Torres, a continuación, se presenta el análisis jurídico correspondiente, mediante el cual se dará respuesta de manera ordenada a cada uno de los interrogantes planteados.

1. Reconocimiento de la categoría de migración ambiental.

En el informe de la Organización Internacional de la Migraciones (IOM) sobre “*Climate Change and Human Mobility*” se señala que los efectos del cambio climático y la degradación ambiental actúan como multiplicadores de riesgo, afectando derechos fundamentales como la vida, la salud, la vivienda y los medios de subsistencia. Estos impactos incrementan la vulnerabilidad de las poblaciones más marginadas y pueden desencadenar movilidad tanto voluntaria como forzosa. En el caso colombiano, mientras la movilización transfronteriza por factores ambientales se enmarca como migración ordinaria, el desplazamiento interno por desastre activa obligaciones reforzadas del Estado. Así, la evidencia de la IOM refuerza la necesidad de distinguir jurídicamente entre migración ambiental y desplazamiento interno por desastre, puesto que la naturaleza del deber estatal y la cobertura de protección varían significativamente².

En el contexto de la movilidad humana asociada al cambio climático y a los impactos ambientales, resulta fundamental distinguir entre “*migración ambiental*” y “*desplazamiento ambiental o climático*”. La migración ambiental describe movimientos de personas que, aunque condicionados por degradación ambiental, variabilidad climática o eventos hidrometeorológicos, pueden mantener cierto margen de decisión y planificación: el traslado se produce sin que exista necesariamente una amenaza directa e inmediata a la vida o a la integridad. En contraste, el desplazamiento ambiental o climático implica un movimiento no voluntario: se activa cuando el territorio deja de ser habitable o seguro por razón de un evento o proceso ambiental (súbito o de lenta evolución), forzando a las

²https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbdl2601/files/documents/2024-07/CAMBIO%2520CLIMATICO%25201_baja.pdf

personas a abandonar su lugar de residencia. Esta distinción no es solamente descriptiva, sino jurídica: mientras la migración ambiental suele ser tratada bajo regímenes migratorios generales, el desplazamiento interno de origen ambiental se conecta con el deber reforzado del Estado de protección inmediata, acceso a asistencia humanitaria y reconocimiento formal de afectaciones, como lo ha señalado la CIDH en su Resolución 2/2024 sobre movilidad inducida por el clima, al subrayar que los Estados deben adoptar medidas de protección diferenciada cuando la movilidad es forzada y afecta derechos fundamentales. De este modo, la diferencia central no radica únicamente en la causa ambiental del movimiento, sino en el grado de voluntariedad y, por tanto, en el nivel y tipo de obligaciones jurídicas que se activan para el Estado³.

Así las cosas y con el fin de aclarar el alcance de las competencias de la UNGRD respecto del fenómeno del “*desplazamiento forzado por factores ambientales*”, debe aclararse que dicha denominación, implementada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-123 de 2024, no distingue entre las situaciones de emergencia⁴ constitutivas de desastre o calamidad pública⁵, regladas en la Ley 1523 de 2012, de otras de carácter gradual o intencional que escapan al régimen de competencias de gestión del riesgo de desastres, como lo sería la degradación ambiental o el cambio climático, las cuales son objeto de competencia, principalmente, del sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible.

Por lo tanto, en este documento se hará referencia exclusivamente al “*desplazamiento forzado por desastre*” como problemática objeto de competencia del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), en un sentido similar a como lo ha entendido la comunidad internacional⁶, pues al no ser mencionada dicha problemática de forma expresa en la Ley 1523 de 2012, su atención corresponde a una aplicación transversal y armónica del régimen de gestión del riesgo de desastres con el ordenamiento jurídico colombiano en general, según procede a explicarse a continuación.

2. Registro Nacional de personas y comunidades desplazadas a causa de desastres naturales.

El artículo 45 de la Ley 1523 de 2012 creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNIGRD, dentro del cual la UNGRD creó el Registro Único de Damnificados – RUD por medio de las Resoluciones 1256 de 2013 y 1190 de 2016, herramienta utilizada para identificar y caracterizar a las personas naturales y jurídicas damnificadas por desastres, con el fin de determinar la magnitud de las afectaciones ocasionadas, por medio de una operación estadística tipo registro. Dicho portal se puede consultar en el siguiente enlace: <http://201.130.16.28:8080/HOME/HOME>

En todo caso, la UNGRD ha fortalecido el RUD como herramienta para recoger información útil sobre familias que pierden sus medios de vida, vivienda o territorio a causa de desastres, facilitando la planeación de acciones de prevención y atención. En concreto, el RUD fue actualizado el presente año por medio del formato: Registro UniFamiliar de Emergencia - RUFEE, el cual incluyó: la identificación de las afectaciones

³ https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2024/Resolucion_cambio_climatico.pdf

⁴ Ley 1523 de 2012, artículo 4, numeral 9. “*Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general*” (Subraya y negrita fuera de texto).

⁵ La declaratoria de desastre se diferencia de la de calamidad pública por la autoridad que la emana, correspondiendo la primera al presidente de la república y la segunda a los entes territoriales. Por lo demás el trámite es asimilable en ambos casos en sus etapas y requisitos.

⁶ UNDRR. (2019). Desplazamiento por desastres: Cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Recuperado el 22 de abril de 2025 de: <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/undrr/2018/es/126619>

de vivienda y si hubo lugar a evacuación del lugar de residencia, pudiendo con ello determinarse la ocurrencia y la temporalidad o permanencia del desplazamiento forzado.

No obstante, debe indicarse que actualmente cursa en el congreso una iniciativa para crear un registro enfocado específicamente en el desplazamiento forzado por desastres, habida cuenta de que, de conformidad con el análisis realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-123 de 2024, existe aún en el ordenamiento jurídico la necesidad de establecer un mecanismo para el reconocimiento jurídico de la situación particular de las personas afectadas por esta problemática, con el fin de hacer exigible la restauración de su vida digna, comprender la magnitud de la problemática y hacer más eficiente la labor de las autoridades estatales.

3. Programas o medidas de prevención, atención y protección para las familias que deben migrar dentro del territorio colombiano por razones ambientales.

Partiendo del hecho de que el desplazamiento forzado es, después de la muerte, la peor tragedia que puede dejar un desastre, debe resaltarse que absolutamente todos los programas y medidas del SNGRD son formas de atención a dicha problemática, garantizándole a las personas damnificadas desde la protección a su mínimo vital hasta el goce del territorio en un sentido amplio, por medio de asistencia alimentaria y de aseo, apoyo psicosocial, alojamientos temporales, subsidios y subvenciones, adquisición predial, obras de infraestructura, etc.

En todo caso, el principio de gradualidad⁷ reconoce que la gestión del riesgo de desastres es una política pública en constante construcción y fortalecimiento, dentro de lo cual la consolidación del concepto de “*desplazamiento forzado por desastre*” es un avance significativo que está en proceso de implementación.

En todo caso, existe también la posibilidad de que una migración de personas, independientemente de su causa, configure una situación de desastre o calamidad pública por implicar una aglomeración de personas, hecho que aumenta la demanda de prestación de servicios públicos por parte de la administración en cuanto a seguridad, salubridad y tranquilidad⁸, constituyendo un hecho antropogénico no intencional que ocasiona una alteración o interrupción intensa o grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad⁹. En este caso, la SNGRD está llamado a responder en relación con el territorio donde se presenta la aglomeración, con el cuidado de no usurpar competencias de otros sectores que están llamados a enfrentar las causas estructurales de la migración. Por ejemplo, si el desplazamiento se dio por causa del conflicto armado, deberá ser el SNARIV quien garantice el retorno al territorio.

Ahora bien, ante la ocurrencia de una emergencia, se entiende que el primer respondiente es el alcalde, quien “*como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio*”¹⁰. En caso de que el ente territorial no cuente con los medios técnicos o económicos para enfrentar el riesgo o su materialización¹¹, podrá solicitar apoyo de forma ascendente al gobernador¹², a las corporaciones autónomas regionales¹³ y a la UNGRD, en ejercicio del principio de subsidiariedad y coordinación establecido en los artículos 1, 288 y 315

⁷ Ley 1523 de 2012, artículo 3, numeral 10. “*La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia.*”

⁸ Ley 1523 de 2012. Artículo 12.

⁹ Ley 1523 de 2012. Artículo 4, numeral 9

¹⁰ Ley 1523 de 2014. Artículo 14.

¹¹ Ley 1523 de 2014. Artículo 3. Numeral 14

¹² Ley 1523 de 2014. Artículo 13.

¹³ Ley 1523 de 2014. Artículo 31

de la Constitución Política, así como los numerales 12 al 14 del artículo 3 y el artículo 60 de la Ley 1523 de 2012.

4. Planes de reubicación o reasentamiento de comunidades desplazadas por desastres naturales.

La UNGRD ha llevado a cabo históricamente procesos de rehabilitación y reconstrucción enfocados en la recuperación de comunidades y territorios afectados por eventos naturales o antrópicos no intencionales. En este contexto, se han formulado y ejecutado proyectos reasentamiento, los cuales tienen como objetivo principal restituir los derechos de la población damnificada, garantizando soluciones habitacionales dignas, seguras y sostenibles.

En concreto, la intervención de la UNGRD ha consistido en la ejecución de planes, programas y proyectos de reasentamiento, los cuales consisten en un *“proceso de intervención de predios y/o viviendas en condiciones de alto riesgo, riesgo inminente o que hayan sido afectadas por una situación de desastre o calamidad pública, con el fin de proteger la vida de las personas, a través de una relocalización transitoria o de su reubicación definitiva”*.

Dicha definición se encuentra contemplada en el artículo 2 de la Resolución 257 de 2023 de la UNGRD *“Por la cual se adoptan instrumentos y procedimientos para la identificación y evaluación de áreas, predios y familias que sean objeto de reasentamiento por haber sido afectadas por desastres o calamidades o que estén en condición de alto riesgo o en riesgo inminente”*, cuyas disposiciones resultan aplicables a todas las autoridades del SNGRD, garantizando uniformidad en el alcance de la política y los medios para concretarla.

En términos generales, los procesos de reasentamiento han comprendido las fases de identificación de terrenos seguros, diseños técnicos, obtención de licencias, procesos contractuales y construcción de soluciones habitacionales, hasta el acompañamiento social para asegurar el arraigo y la apropiación del nuevo entorno por parte de las comunidades beneficiarias.

Para lograr dicho cometido, el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 dispone de un régimen especial conforme al cual las autoridades del SNGRD pueden acudir a medidas especiales sobre servidumbres, adquisiciones de predios, expropiaciones por vía administrativa y proyectos de desarrollo urbano, además de todas las demás medidas que aportan transversalmente a superar las necesidades y problemáticas derivadas del desplazamiento forzado por desastre.

En ese sentido, resaltamos la reciente expedición de la Resolución 1153 del 11 de noviembre de 2025, *“Por la cual se establecen instrumentos para la identificación, selección, adquisición y adjudicación de vivienda nueva (en proyecto, en construcción o edificada) o vivienda usada como alternativas habitacionales para atender los proyectos de reasentamiento en favor de las familias afectadas por desastres”*, siendo éste otro avance significativo en la solución de la problemática, ofreciendo un mecanismo más expedito y participativo.

En todo caso, debe recordarse que la UNGRD actúa en subsidiariedad ante la falta de capacidad institucional de las instancias de menor jerarquía territorial, para lo cual es preciso señalar la importante tarea del municipio como primer respondiente, quien debe identificar la problemática en el caso en concreto por medio del EDAN y el RUD, diseñar una estrategia de intervención por medio del PAE y adelantar diligentemente las solicitudes de apoyo ante las gobernaciones, las corporaciones autónomas regionales y finalmente a la Nación, de resultar necesario.

Finalmente, se resalta que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo se encuentra elaborando el proyecto de Decreto denominado *“Por medio del cual se reglamenta el artículo 38 de la Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, y se adopta la Estrategia Nacional de Coordinación para la Adaptación al Cambio Climático de los Asentamientos y Reasentamientos Humanos y se dictan otras disposiciones”*. Este instrumento, definitivamente, va aportar significativamente a los territorios en el comprensión y organización institucional frente al desplazamiento forzado por desastre.

5. Tipo de coordinación con Migración Colombia, el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible, y otras entidades estatales en torno a la atención de la migración ambiental.

La Defensoría delegada para derechos de la población en movilidad cuenta con una Mesa de creación sobre política pública sobre movilidad climática de la cual hace parte la UNGRD, en el marco de sus competencias.

No obstante, en el marco del proyecto de ley 015 de 2024 "Por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones", en su artículo 4 se establece la creación de una mesa interinstitucional encargada de orientar la construcción de una política pública para el desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y las situaciones de desastre o calamidad pública.

6. Mecanismos de participación ciudadana se encuentran habilitados para que las comunidades en riesgo de migración ambiental puedan incidir en la formulación de políticas y planes de gestión del riesgo.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) utiliza diversos mecanismos de participación ciudadana a, los cuales son:

- **Consulta ciudadana:** La Consulta ciudadana es un mecanismo de participación que busca conocer las opiniones, sugerencias o propuestas, comentarios y aportes de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés con respecto a los proyectos, normas, políticas, programas o trámites adelantados por la entidad antes de la formulación de los mismos o la toma de decisiones, los cuales se pondrán a disposición de los ciudadanos y los sectores en la página web de la entidad para la realización de comentarios y la recepción de opiniones.
<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>
- **Mesas Territoriales:** Cuando la política pública tiene incidencia directa en el rol de las comunidades como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la UNGRD, por medio de un equipo de trabajo social, adelanta estudios de campo para que la política pública desarrollada refleje las necesidades y consideraciones de la comunidad.
- **Atención presencial** en las oficinas que los miembros del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres disponen para la atención y participación en su jurisdicción.
- **Atención virtual:** Hace referencia a la interacción en línea con el ciudadano a través de los canales virtuales ligados a la página web de la entidad: Chat Institucional, Sistema PQRSD <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/PQRSD2.aspx> y/o correo electrónico contactenos@gestiondelriesgo.gov.co.
- **Atención Telefónica:** Hace referencia a la interacción con el ciudadano de manera telefónica a través de la Línea Gratuita de Atención al Usuario 018000113200.

VI. RESPUESTA

1. ¿La UNGRD reconoce oficialmente la categoría de migración ambiental dentro de sus planes, protocolos o lineamientos de gestión del riesgo?

La UNGRD no reconoce oficialmente la categoría de migración ambiental dentro de sus instrumentos de gestión; sin embargo, sí reconoce y atiende el desplazamiento forzado por desastres naturales, conforme a lo establecido en la Sentencia T-123 de 2024, que ordena al Estado adoptar medidas específicas de protección para las personas afectadas por eventos de origen natural o antrópico.

En concreto, la UNGRD dirige, orienta y coordina políticas, programas o acciones continuas en materia de migración, cuando ésta se deriva de una situación de desastre o calamidad pública, o cuando dicho fenómeno amenaza la seguridad, salubridad o tranquilidad del territorio receptor de la población desplazada.

2. ¿Existe algún registro nacional o local de personas y comunidades desplazadas a causa de desastres naturales o eventos asociados al cambio climático?

No existe un registro exclusivo de migración ambiental, pero la UNGRD cuenta con el Registro Único de Damnificados (RUD), que permite identificar y caracterizar a las personas afectadas por desastres o calamidades públicas en todo el territorio nacional. En todo caso, por medio del Proyecto de Ley 015 de 2024, cursa en el Congreso de la República una iniciativa que busca implementar dicho registro.

3. ¿Qué programas o medidas de prevención, atención y protección existen para las familias que deben migrar dentro del territorio colombiano por razones ambientales?

El desplazamiento forzado por desastre está íntimamente ligado a la misionalidad de las entidades del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Por lo tanto, todos los programas y medidas existentes son forma de atención directa a dicha problemática. Dentro de estas actuaciones se incluyen: asistencia alimentaria y de aseo, apoyo psicosocial, alojamiento temporal, subsidios y subvenciones, gestión predial, obras de infraestructura, entre otras acciones, todas dirigidas a garantizar el mínimo vital y la restauración de las condiciones de vida digna de las comunidades afectadas.

4. ¿Se encuentran diseñados planes de reubicación o reasentamiento de comunidades desplazadas por desastres naturales? ¿Cuáles son los criterios de acceso?

Sí, la UNGRD ejecuta procesos de reasentamiento para comunidades en alto riesgo o afectadas por desastres, de acuerdo con las Resoluciones 257 de 2023 y 1153 de 2025. Actualmente se encuentra en proceso de elaboración un decreto que adopta la estrategia nacional de asentamientos y reasentamientos humanos en el marco de la gestión del riesgo de desastres.

5. ¿Qué tipo de coordinación se adelanta con Migración Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y otras entidades estatales en torno a la atención de la migración ambiental?

La UNGRD participa, en el marco de sus competencias, en la Mesa de creación sobre política pública de movilidad climática liderada por la Defensoría del Pueblo, donde se coordina con entidades como Migración Colombia y el Ministerio de Ambiente. Además, el Proyecto de Ley 015 de 2024 propone una mesa interinstitucional específica para orientar la construcción de la política pública sobre desplazamiento forzado interno por

causas climáticas y ambientales, fortaleciendo así la articulación entre las entidades estatales en esta materia.

¿Qué mecanismos de participación ciudadana se encuentran habilitados para que las comunidades en riesgo de migración ambiental puedan incidir en la formulación de políticas y planes de gestión del riesgo?

La UNGRD realiza consultas públicas y mesas territoriales en el marco de la elaboración de la política pública y cuenta con mecanismos de atención presencial, telefónica y digital para quienes quieran enterarse e intervenir en los procesos adelantados por la Unidad.

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.

Agradecemos la atención prestada.

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Analizó y elaboró: Karen Muñoz / Abogada / Contratista OAJ – FNGRD
Revisó y aprobó: Camilo Torres / Asesor Jurídico / Contratista OAJ – FNGRD

Anexos: Concepto_2025EE03926
Concepto_2025EE0490

Archivado en: Z:\4. DOCUMENTOS DE APOYO\OFICIOS ELABORADOS POR LA OAJ\OFICIOS 2025

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2025EE06926
Fecha: 07/05/2025

Bogotá D.C,

FEDERICO ISAZA PIEDRAHITA
VALERIA CABRERA BERNAL
JUANITA BOGOYA AREVALO

Clínica de derecho de interés público de la Universidad de los Andes
Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social – PAIIS

paiis@uniandes.edu.co

j.bogoya@uniandes.edu.co

f.isaza@uniandes.edu.co

v.cabrera10@uniandes.edu.co

ASUNTO: Consulta con radicado 2025ER04477 del 11 de marzo de 2025.

TEMA: DESPLAZAMIENTO FORZADO EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y ENFOQUE DIFERENCIAL EN DISCAPACIDAD

Cordial saludo,

Por medio del presente documento, la presente Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) brinda respuesta a la consulta con radicado 2025ER04477, en los términos del numeral 2 del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011¹, en los siguientes términos:

1. CONSULTA

Se consultaron ante esta entidad diferentes asuntos relacionados con desplazamiento forzado y el enfoque diferencial en discapacidad, atendiendo al rol de la UNGRD como coordinadora del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SNGRD).

2. COMPETENCIA

La Oficina Asesora Jurídica de conformidad con los numerales 1 y 5 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto Ley 2672 de 2012 tiene la competencia para atender peticiones y consultas.

En este caso en particular la petición guarda relación con la actuación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como coordinadora del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SNGRD) de conformidad con el artículo 11 y 18 de la Ley 1523 de 2012.

¹ **ARTÍCULO 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario indicar que, de acuerdo al artículo 8 de la Ley 1523 de 2012, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres está conformado por:

- “1. *Las entidades públicas. Por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión.*
2. *Entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales.*
3. *La Comunidad. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas.*”

Por lo tanto, pese a que esta Oficina Asesora Jurídica se encuentra presta a brindar respuesta a fondo a las peticiones y consultas relacionadas con las funciones de la UNGRD, ello no implica el reemplazo de las responsabilidades propias de cada uno de los integrantes que conforman el SNGRD.

3. PROBLEMA JURÍDICO

¿EN qué han consistido las actuaciones de la UNGRD como coordinadora del SNGRD en relación con el desplazamiento forzado y la inclusión del enfoque diferencial en discapacidad?

4. ANÁLISIS JURÍDICO

Dada la transversalidad de las preguntas elevadas ante esta entidad, se procederá a dar primero una respuesta global que abarque el régimen de competencias de la UNGRD respecto del desplazamiento forzado, las medidas tomadas y la inclusión del enfoque diferencial en las mismas; para así, en segunda medida, responder de forma concreta y sucinta a los interrogantes específicos planteados en la consulta.

La presente consulta se resuelve a partir de un trabajo de compilación y análisis realizado por la Oficina Asesora Jurídica, teniendo en cuenta los aportes técnicos, operativos y jurídicos de las diferentes dependencias de la entidad (Subdirección General, Subdirección para el Conocimiento del Riesgo, Subdirección para la Reducción del Riesgo y Subdirección para el Manejo de Desastres), los cuales se adjuntan al presente documento.

4.1. Régimen de competencias de la UNGRD frente al desplazamiento forzado.

Con el fin de aclarar el alcance de las competencias de la UNGRD respecto del fenómeno del “*desplazamiento forzado por factores ambientales*”, debe aclararse que dicha denominación, implementada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-123 de 2024, no distingue entre las situaciones de *emergencia*² constitutivas de *desastre* o *calamidad pública*³, regladas en la Ley 1523 de 2012, de otras de carácter gradual o intencional que escapan al régimen de competencias de gestión del riesgo de desastres, como lo sería la degradación ambiental o el cambio climático, las cuales son objeto de competencia, principalmente, del sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible.

² Ley 1523 de 2012, artículo 4, numeral 9. “Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general” (Subraya y negrita fuera de texto).

³ La declaratoria de desastre se diferencia de la de calamidad pública por la autoridad que la emana, correspondiendo la primera al presidente de la república y la segunda a los entes territoriales. Por lo demás el trámite es asimilable en ambos casos en sus etapas y requisitos.

Por lo tanto, en este documento se hará referencia exclusivamente al “*desplazamiento forzado por desastre*” como problemática objeto de competencia del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), en un sentido similar a como lo ha entendido la comunidad internacional⁴, pues al no ser mencionada dicha problemática de forma expresa en la Ley 1523 de 2012, su atención corresponde a una aplicación transversal y armónica del régimen de gestión del riesgo de desastres con el ordenamiento jurídico colombiano en general, según procede a explicarse a continuación.

Ante emergencias constitutivas de desastre o calamidad pública, independiente de si sus consecuencias implican la configuración de un desplazamiento forzado, la Ley 1523 de 2012 contempla la obligación estatal de implementar medidas de *respuesta*⁵ y *recuperación*⁶ respecto de la población y el territorio afectados, diferenciándose éstas por la inmediatez de las primeras y la planeación a mediano y largo plazo de las segundas.

Así las cosas, debe entenderse, necesariamente, que todas las medidas tomadas por la UNGRD en ejercicio de sus competencias son formas de atención de las personas damnificadas por desplazamiento forzado cuando dicho fenómeno se presenta, las cuales van desde la satisfacción del mínimo vital hasta la garantía del goce del territorio en un sentido amplio; a saber: asistencia alimentaria, apoyo psicosocial, alojamientos temporales, subsidios, obras de infraestructura, entre otros.

Ciertamente, dichas medidas pueden ser evaluadas conforme a su efectiva satisfacción, aclarando que el *principio de gradualidad*⁷ reconoce que la política de gestión del riesgo se encuentra en construcción y fortalecimiento, dentro de lo cual el avance en la consolidación de un concepto de “*desplazamiento forzado por desastre*” es un avance significativo que está en proceso de implementación.

En esa medida, resulta necesario acotar el concepto del desplazamiento forzado (indistintamente de sus causas), en aras de caracterizar las afectaciones específicas de esta problemática y las medidas concretas que se han tomado y que se pretenden tomar frente a su atención, con el fin de brindar una respuesta pertinente y de fondo a la consulta elevada.

En los términos de la Sentencia T-123 de 2024 de la Corte Constitucional, reiterando la Sentencia T-369 de 2021, “*el desplazamiento forzado interno es un fenómeno de movilidad humana que lesiona de manera intensa y multidimensional los derechos*

⁴ UNDRR. (2019). *Desplazamiento por desastres: Cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia*. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Recuperado el 22 de abril de 2025 de: <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/undrr/2018/es/126619>

⁵ Ley 1523 de 2012, artículo 4, numeral 24. “Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación.”

⁶ Ley 1523 de 2012, artículo 4, numeral 20. “Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado.”

⁷ Ley 1523 de 2012, artículo 3, numeral 10. “La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia.”

humanos de las personas que han sido obligadas a abandonar su residencia habitual sin cruzar la frontera de su propio país. El desplazamiento forzado causa desarraigo, aleja a la persona de su entorno, de sus propiedades y, en general, de su forma de vida”.

En suma, este fenómeno se caracteriza por la imposibilidad de una determinada comunidad para continuar habitando el territorio en el que se encontraba asentada y por la consecuente imposibilidad de disfrutar efectivamente de sus derechos fundamentales en relación con una afectación a las condiciones mínimas de vida digna. Por lo tanto, las medidas a tomar en relación con la esencia de la problemática deberán consistir en garantizar el asentamiento sin riesgo y la restauración de las condiciones dignas de vida de una comunidad obligada a desplazarse forzosamente de su territorio.

4.1.1. Articulación interinstitucional del SNGRD:

Antes de entrar en materia sobre el objeto de la consulta, resulta crucial aclarar que el rol de la UNGRD respecto del SNGRD es esencialmente de dirección y coordinación de sus miembros y de formulación, implementación, articulación y evaluación de la política pública, según lo estipulado en el artículo 4 del Decreto 4147 de 2011 y los artículos 9, 15 y 18 de la Ley 1523 de 2012.

La responsabilidad de determinar e implementar medidas relacionadas con el conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de desastres en su jurisdicción recae en la Alcaldía y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, tal y como lo dispone el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012. Estas acciones deben ser planificadas e implementadas a través del Plan Municipal de Gestión del Riesgo y la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias, conforme a lo estipulado en los artículos 32 y 37 de la Ley 1523 de 2012. Además, deben integrarse en los instrumentos de planeación del desarrollo y ordenamiento del municipio y contar con la creación del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo, siendo estos los mecanismos que permiten materializar las medidas de protección de la población damnificada.

Cuando la capacidad operativa, técnica o financiera del municipio se ve superada, es viable solicitar apoyo inicialmente al nivel departamental (Gobernaciones) y regional (Corporaciones Autónomas Regionales) y, posteriormente, al nivel nacional (ministerios y entidades cabezas de sector). Estas instancias forman parte del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y deben actuar dentro del marco de sus competencias.

Para llevar a cabo la articulación entre los diferentes actores del SNGRD, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 desarrolló los principios de asignación de competencias en materia de gestión del riesgo de la siguiente manera:

“11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades

mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.”

De acuerdo con lo anterior, el funcionamiento del SNGRD está basado en un modelo escalonado de poderes que parte de la autonomía municipal, recurre en primera medida al apoyo departamental y regional y culmina con la intervención nacional cuando ello resulta necesario.

4.2. Medidas frente al desplazamiento forzado por desastre.

4.2.1. Procesos de reasentamiento:

La UNGRD ha llevado a cabo históricamente procesos de rehabilitación y reconstrucción enfocados en la recuperación de comunidades y territorios afectados por eventos naturales o antrópicos no intencionales. En este contexto, se han formulado y ejecutado proyectos reasentamiento, los cuales tienen como objetivo principal restituir los derechos de la población damnificada, garantizando soluciones habitacionales dignas, seguras y sostenibles.

En concreto, la intervención de la UNGRD ha consistido en la ejecución de planes, programas y proyectos de *reasentamiento*, los cuales consisten en un “*proceso de intervención de predios y/o viviendas en condiciones de alto riesgo, riesgo inminente o que hayan sido afectadas por una situación de desastre o calamidad pública, con el fin de proteger la vida de las personas, a través de una relocalización transitoria o de su reubicación definitiva*”.

Dicha definición se encuentra contemplada en el artículo 2 de la Resolución 257 de 2023 de la UNGRD⁸, *“Por la cual se adoptan instrumentos y procedimientos para la identificación y evaluación de áreas, predios y familias que sean objeto de reasentamiento por haber sido afectadas por desastres o calamidades o que estén en condición de alto riesgo o en riesgo inminente”*, cuyas disposiciones resultan aplicables a todas las autoridades del SNGRD, garantizando uniformidad en el alcance de la política y los medios para concretarla.

Para lograr dicho cometido, el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 dispone de un régimen especial conforme al cual las autoridades del SNGRD pueden acudir a medidas especiales sobre servidumbres, adquisiciones de predios, expropiaciones por vía administrativa y proyectos de desarrollo urbano, además de todas las demás medidas que aportan transversalmente a superar las necesidades y problemáticas derivadas del desplazamiento forzado por desastre.

En términos generales, los procesos de reasentamiento comprenden las fases de identificación de terrenos seguros, diseños técnicos, obtención de licencias, procesos contractuales y construcción de soluciones habitacionales, hasta el acompañamiento social para asegurar el arraigo y la apropiación del nuevo entorno por parte de las comunidades beneficiarias.

En todo caso, debe recordarse que la UNGRD actúa en subsidiariedad ante la falta de capacidad institucional de las instancias de menor jerarquía territorial, para lo cual es preciso señalar la importante tarea del municipio, quien debe adelantar, en primera instancia, las solicitudes de apoyo ante las entidades del orden departamental y regional en caso de que la situación calamitosa los supere, así como canalizar la solicitud a través del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación y ante la UNGRD como coordinadora del sistema de gestión de riesgos por desastres.

Para que la UNGRD pueda garantizar la trazabilidad del conducto regular dispuesto en la Ley 1523 de 2012, así como estudiar la viabilidad de un proyecto de reasentamiento, solicita como mínimo los siguientes documentos a los entes territoriales:

1. Copia de Acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres CMGRD/ Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres – CDGRD con su respectivo registro de asistencia.
2. Copia del Decreto de Calamidad Pública.
3. Copia de Oficio de validación del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres –CDGRD (Cuando existe declaratoria de nivel Municipal).
4. Copia de Informe de Evaluación de Daños y Análisis de necesidades (EDAN).
5. Copia de Acta del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres – CDGRD con su respectivo registro de asistencia.

⁸ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2023, marzo 15). *Resolución 257 del 15 de marzo de 2023: Por la cual se adoptan instrumentos y procedimientos para la identificación y evaluación de áreas, predios y familias que sean objeto de reasentamiento por haber sido afectadas por desastres o calamidades o que estén en condición de alto riesgo o en riesgo inminente.* <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Resoluciones/RESOLUCION-257-DEL-15-DE-MARZO-DE-2023.pdf>

6. Copia de Oficio solicitud apertura del Registro de la Población Damnificada (RUD).

7. Registro de la Población Damnificada. (El registro físico del RUD debe reposar en el sistema de información disponible (CMGRD/CDGRD).

8. Copia de Plan de Acción Específico -PAE.

Actualmente, la UNGRD cuenta con 24 proyectos en ejecución activos de reasentamiento que buscan favorecer a 4.358 familias en 12 departamentos del país, de la siguiente manera:

REASENTAMIENTOS EN PROCESO				
CANTIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	MODALIDAD	NUMERO NUCLEOS FAMILIARES
1	PUTUMAYO	MOCOA SAUCES II	SAUCES II EVENTO 2017-REASENTAMIENTO URBANO	909
2	PUTUMAYO	MOCOA VEREDAL	SAUCES III EVENTO 2018 REASENTAMIENTO RURAL NUCLEADO	87
3	PUTUMAYO	MOCOA CONSULTA PREVIA	INDIGENA INGA MUSURUNAKUNA	7
4	CHOCO	LLORO/BORAUDO	RURAL NUCLEADO	300
5	CHOCO	BOJAYA - POGUE	RURAL NUCLEADO	168
6	TOLIMA	VILLARICA	URBANO	894
7	TOLIMA	IBAGUE	MULTIFAMILIAR	150
8	RISARALDA	PEREIRA-DOSQUEBRADAS	MULTIFAMILIAR	138
9	ATLANTICO	PIOJO-LOS GUAYABALES	URBANO	249
10	CAUCA	ROSAS EVENTO 2022	RURAL DISPERSO EN 10 PREDIOS INICIALES	152
11	CAUCA	CORINTO EVENTO 2017	RURAL NUCLEADO	36
12	BOLIVAR	MAGANGUE	REASENTAMIENTO BARRIO GIRARDOT	114
13	CAUCA	CARMEN DE BOLIVAR	REASENTAMIENTO URBANO	224
14	CAUCA	TABLON DE GOMEZ-	RESGUARDO DE APONTE	308
15	NARIÑO	TABLON DE GOMEZ	COMUNIDAD CAMPESINA	72
16	BOYACA	SOCOTA	SOCOTA	150
17	CUNDINAMARCA	CUNDINAMARCA DECLARATORIA VARIABILIDAD CLIMATICA	BOGOTA	SIN INFORMACION
18	CHOCO	CHOCO DECLARATORIA VARIABILIDAD CLIMATICA	CHOCO	SIN INFORMACION
19	ANTIOQUIA	BRICEÑO	URBANO	37
20	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL 26	EASENTAMIENTO RURAL, PREDIOS EN CAQUEZA	26
21	CUNDINAMARCA	QUETAME 56	REASENTAMIENTO RURAL, PREDIOS EN CAQUEZA Y UNE	83
22	CUNDINAMARCA	SILVANIA	REASENTAMIENTO RURAL, VEREDA AZAFRANAL	48
23	NORTE DE SANTANDER	ABREGO	REASENTAMIENTO RURAL	147
24	NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	URBANO -BARRIO 23 DE ENERO	59
TOTAL FAMILIAS A REASENTAMIENTAR				4.358

4.2.2. Registro de desplazamiento forzado por desastre:

Actualmente, la UNGRD no cuenta con las estadísticas específicas sobre personas movilizadas voluntaria o forzosamente a causa de emergencias por desastres, debido a que la sistematización de información sobre desastres se realiza mediante mecanismos de registro, en donde no se contempla un campo específico para determinar el número de población desplazada o evacuada. En todo caso, por medio del Proyecto de Ley 015 de 2024, cursa en el Congreso de la República una iniciativa que busca implementar dicho registro.

Actualmente, los datos de damnificados por desastre y calamidades públicas, se recopilan a través de los siguientes instrumentos:

a) El reporte de emergencias a la Citel de la UNGRD que opera las 24 horas los siete días de la semana mediante llamada telefónica o correo, información que es sistematizada en la base de datos Excel y unida con la base de datos de DESINVENTAR de la Corporación OSSO, para unificar la información y ponerla a disposición del público⁹.

b) Plataforma Registro Único Damnificados – RUD, utilizada para Identificar y caracterizar a las personas naturales y jurídicas DAMNIFICADAS por los

⁹ Consolidado de Atención de Emergencias. (s.f.). Looker Studio. Recuperado de <https://lookerstudio.google.com/reporting/a850fdeb-1229-4623-8a35-13895d4ec484>

eventos de origen natural o antropogénicos no intencionales, con el fin de determinar la magnitud de las afectaciones ocasionadas en todo el territorio colombiano, por medio de una operación estadística tipo registro. A continuación, se presenta un diagrama sobre la creación de dicho RUD¹⁰.

4.2.3. Implementación y desarrollo del concepto de desplazamiento forzado en materia de gestión del riesgo de desastres.

Advirtiendo que el concepto preciso para hablar de desplazamiento forzado en el marco del régimen de gestión del riesgo es el que reconoce su causa en el desastre, debe advertirse que la Oficina Asesora Jurídica de la UNGRD, en el marco del seguimiento de la Sentencia T-123 de 2024, ha convocado mesas técnicas con el acompañamiento de todas las dependencias misionales para cumplir los mandatos de la Corte Constitucional.

A la fecha, las dependencias de la entidad están preparando insumos para consolidar un documento que permita comunicar a los miembros del SNGRD las medidas que, en virtud de la normativa vigente, pueden ser tomadas para garantizar la protección de la población desplazada por desastres.

Adicionalmente, la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo indica que, en cumplimiento de la orden Décimo Primera de la Sentencia T-123 de 2024¹¹, la UNGRD se encuentra participando conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, Migración Colombia, el Departamento de Planeación Nacional, entre otras entidades de orden nacional, en el análisis del marco normativo y conceptual que permitan encaminar y determinar las necesidades específicas en materia de política pública y que no sean redundantes de la normativa y legislación ya existente para la atención integral de las personas damnificadas por desastres.

Por otra parte, a partir de los proyectos de Ley 299 de 2022 y 015 de 2024, se ha constituido la mesa de trabajo de movilidad humana en la que han participado el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ministerio de Ambiente), Ministerio de Interior, a través de Migración Colombia y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). En esta Mesa se han adelantado las discusiones conceptuales sobre desplazado, migrante, evacuado y movilidad humana en general.

De forma independiente, el DNP adelantó una consultoría en materia de conceptualización sobre tipos de migraciones, usando estudios de caso como desplazamiento por ciclón tropical (Providencia), avenida torrencial (Mocoa) y erosión costera (La Guajira). Dicho trabajo ha sido mencionado en varias sesiones de la Mesa, no obstante, no ha sido compartido para su revisión y las implicaciones legales que tienen los diferentes términos.

Adicionalmente, a la luz de la discusión del proyecto de Ley 015, Ministerio de Ambiente en asocio con PNUD contrataron la consultoría que busca establecer el marco conceptual para la identificación de los tipos de desplazamientos internos por

¹⁰ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Recuperado de <http://201.130.16.28:8080/HOME/HOME#>

¹¹ Décimo Primero. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno nacional para que desarrolle un marco normativo para enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado interno por factores ambientales con enfoque diferencial y que atienda las obligaciones del Estado según lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. Así mismo se deberá poner en marcha una política pública que, de manera progresiva, permita a todos los actores del Estado enfrentar este fenómeno de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia. Mientras dicha regulación es expedida, las autoridades encargadas de enfrentar el fenómeno de desplazamiento forzado interno por factores ambientales deberán, como mínimo, cumplir con las siguientes garantías: i) proporcionar protección contra los desplazamientos (fase de prevención); ii) garantizar a los afectados 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 básicas de los desplazados; iii) garantizar, en caso de ser posible, el regreso voluntario seguro y digno o el reasentamiento; y (iii) prestar la asistencia requerida hasta tanto las personas que retornaron o se reasentaron recuperen en la medida de lo posible aquello de lo que fueron desposeídas.

factores ambientales, análisis de la política pública en el marco del SNGRD, SINA y el SISCLIMA.

Recientemente, el 11 de febrero de 2025, la UNGRD, desde la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo, participó de una entrevista de opinión adelantada por la consultoría en mención, orientada a la revisión conceptual de los términos: degradación ambiental, cambio climático y desastres, así como las implicaciones de sostenimiento que tendría la norma en materia de aprobarse.

4.3. Enfoque diferencial en la política de gestión del riesgo de desastres.

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 13 el derecho a la igualdad, estableciendo que *“el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*. Esta disposición impone al Estado un mandato claro de adoptar acciones afirmativas orientadas a la inclusión y protección reforzada de las personas en condición de vulnerabilidad, como lo son las personas con discapacidad.

En el marco del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), la Ley 1523 de 2012 incorpora y operacionaliza este principio de igualdad material. En su artículo 3, numeral 1, establece que *“todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria”*, lo que implica que dicha ayuda debe prestarse sin discriminación, pero también que debe ajustarse a las necesidades específicas de cada grupo poblacional vulnerable, con el fin de garantizar su acceso efectivo a los derechos. Igualmente, el numeral 5 del mismo artículo reconoce como principio rector el *“enfoque diferencial”*, el cual ordena considerar las condiciones particulares de las poblaciones al momento de formular políticas y acciones en materia de gestión del riesgo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la política de inclusión diferencial resulta ser un asunto transversal a todos los subprocesos de la gestión del riesgo de desastres, observándose su inclusión tanto en instrumentos específicos sobre la materia como en los demás que acompañan la actividad institucional cotidiana. Adicionalmente, se han adelantado actividades de construcción de política pública entre los miembros del SNGRD, de cuyas memorias se han podido consolidar y mejorar los instrumentos en mención.

En todo caso, debe señalarse que la efectividad de estas medidas requiere un constante monitoreo, evaluación y ajuste, de modo que no se queden en formulaciones abstractas, sino que se materialicen en prácticas institucionales concretas y sostenidas, labor que ha mantenido adelantándose al interior del SNGRD bajo la coordinación de la UNGRD, reconociendo la necesidad de continuar fortaleciendo la política pública.

En este sentido, la implementación del enfoque diferencial por discapacidad constituye una responsabilidad compartida por las distintas entidades que conforman SNGRD, entre las cuales se destaca la UNGRD, como entidad encargada de liderar, coordinar y orientar las acciones en esta materia; las entidades territoriales, incluyendo gobernaciones y alcaldías, que deben incorporar este enfoque en la planificación, formulación e implementación de sus estrategias de gestión del riesgo; y las organizaciones de la sociedad civil, que cumplen un papel fundamental en la promoción de la participación activa, el seguimiento y la

veeduría ciudadana para garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en todas las fases del proceso de gestión del riesgo.

4.3.1. Instrumentos directos:

4.3.1.1. Guía de enfoque diferencial general:

Para lograr la inclusión diferencial en el funcionamiento del SNGRD, la UNGRD emitió un documento guía denominado *“El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: etnia, género y discapacidad”*¹², el cual *“recoge y pone en función de la de gestión del riesgo de desastres los conceptos, referentes normativos y las políticas públicas relacionadas con enfoque diferencial, buscando brindar orientaciones para la incorporación en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en el nivel nacional y territorial”*.

En relación con el enfoque diferencial por discapacidad, dicho documento desarrolla las acciones para su incorporación en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres; los responsables a nivel del Sistema Nacional; los procedimientos y medidas según el tipo o subcategoría de discapacidad; y la normativa e instrumentos de política pública sobre la materia.

En términos generales, la política general de enfoque diferencial no sólo es abordada desde un enfoque teórico, sino que representa realmente una guía de acción para los agentes de la gestión del riesgo de desastres, garantizando la materialización efectiva de la intervención estatal en dichas situaciones.

A continuación, se resumen los aspectos clave que permiten materializar la política pública de inclusión diferencial conforme a cada uno de los subprocesos de gestión del riesgo:

Para la Subdirección de Conocimiento del Riesgo:

- Identificación y socialización de buenas prácticas: Se promueve la recopilación y difusión de experiencias exitosas sobre la inclusión de personas con discapacidad en acciones de gestión del riesgo, tanto a nivel nacional como regional.
- Participación en consejos de gestión del riesgo: Se fomenta la inclusión de personas con discapacidad en los consejos municipales y departamentales de gestión del riesgo, permitiendo una identificación oportuna de factores de vulnerabilidad y riesgo.
- Formulación de planes comunitarios y familiares: Se orienta la creación de planes de gestión del riesgo que consideren las necesidades específicas de las personas con discapacidad, asegurando su participación activa en la planificación y toma de decisiones.

Para la Subdirección de Reducción del riesgo:

- Diseño de estrategias participativas: Se impulsa la creación de estrategias que fortalezcan el conocimiento de las poblaciones sobre los riesgos en su

¹² Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2019). *El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Etnia, género y discapacidad*. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/ENFOQUE-DIFERENCIAL-Y-DE-GENERO-UNGRD.pdf>

entorno, su reducción y la preparación ante emergencias, con un enfoque diferencial que incluya a las personas con discapacidad.

- Implementación de rutas de evacuación accesibles: Se establece la necesidad de instalar rutas de evacuación en edificaciones indispensables, adaptadas para la población en condición de discapacidad, garantizando su seguridad en situaciones de emergencia.

Para la Subdirección para el Manejo de desastres:

- Promoción de la participación social y comunitaria: Se busca fortalecer la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones y seguimiento de la gestión del riesgo de desastres en las entidades territoriales.
- Estrategias de información, educación y comunicación (IEC): Se desarrollan estrategias de IEC que sean inclusivas y accesibles, permitiendo que las personas con discapacidad conozcan los riesgos que enfrentan y las alternativas para disminuir su vulnerabilidad.

Respecto a los procedimientos correspondientes a la categoría de discapacidad, el documento reconoce la diversidad dentro de la población con discapacidad y establece la necesidad de adaptar las acciones de gestión del riesgo a las características específicas de cada tipo de discapacidad:

- En el caso de la discapacidad física, se plantea la adecuación de infraestructuras, rutas de evacuación y entornos seguros que garanticen accesibilidad universal.
- Para la discapacidad sensorial, tanto visual como auditiva, se enfatiza en el desarrollo y difusión de materiales informativos en formatos accesibles, como braille, audiodescripciones, pictogramas o lenguaje de señas.
- En cuanto a la discapacidad cognitiva, se promueve la implementación de estrategias pedagógicas, comunicativas y educativas que utilicen lenguaje claro, apoyos visuales y metodologías adaptadas que faciliten la comprensión y participación activa de estas personas en todas las fases del proceso de gestión del riesgo.

En todo caso, se recomienda revisar el documento para conocer a detalle el alcance de la política de inclusión diferencial.

4.3.1.2. Módulo de *“abordaje comunitario y enfoque inclusivo en la gestión del riesgo de desastres”* enfocada en discapacidad.

En el campus virtual de la UNGRD, está cargado el módulo *“abordaje comunitario y enfoque inclusivo en la gestión del riesgo de desastres”*, por medio del cual se instruye a los gestores del riesgo en el conocimiento y manejo de las discapacidades. Este documento, profundiza a detalle las herramientas contempladas en la guía previamente expuesta, complementando y constituyendo el eje práctico y materializador del enfoque diferencial en discapacidad en la política de gestión del riesgo.

A continuación, se expone brevemente la estructura del módulo:

- Conceptos asociados al tema de la discapacidad, con el fin de tener un conocimiento estructural sobre la problemática.
- Definición detallada de tipos de discapacidades junto con acciones específicas para interactuar con cada una.

- Análisis sobre el uso del lenguaje junto con reflexiones prácticas.
- Aspectos clave para la organización y planificación de eventos con enfoque diferencial.
- Estadísticas sociológicas, económicas y culturales en relación con los tipos de discapacidad.
- Organización y representación de personas en condición de discapacidad.
- Barreras institucionales que deben reconocerse y superarse.
- Acciones obligatorias de inclusión en procesos de asistencia humanitaria.

En este caso también se recomienda revisar el documento para conocer a detalle el alcance de la política de inclusión diferencial por discapacidad.

4.3.1.3. Eventos de construcción colectiva de política pública:

En 2020 se llevó a cabo el foro virtual de *“Equidad e Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Gestión del Riesgo de Desastres”*¹³, con el propósito de orientar a los integrantes del Sistema Nacional de Discapacidad (SND) y del SNGRD sobre acciones para fortalecer en el país la inclusión y la participación de las personas en situación de discapacidad en la gestión del conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres.

En 2021, la UNGRD en asociación con la Consejería para la Participación de Personas con Discapacidad y Humanity & Inclusion, reunió a la Federación Nacional de Sordos de Colombia FENASCOL, la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Limitados Visuales CONALIVI y la Asociación Colombiana de Síndrome de Down ASDOWN, para adelantar el taller *“Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres en Colombia: Una mirada desde la Discapacidad”*¹⁴ con el propósito de orientar la gestión del riesgo de desastres desde las particularidades de cada discapacidad.

En el año 2022 a través de la serie *“El planeta pide la palabra”* de la UNGRD se transmitió el tema *“experiencias en gestión del riesgo de desastres con enfoque diferencial”*¹⁵.

También en el año 2022 la UNGRD participó en la organización e implementación de un diplomado en gestión de riesgo de desastres con un enfoque inclusivo, específicamente con énfasis en discapacidad. Este diplomado fue diseñado e implementado en colaboración entre la UNGRD, la ONG Humanity & Inclusion y la Universidad de Manizales. El programa estuvo dirigido a representantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) a nivel departamental, municipal y comunitario asegurando la participación de personas con discapacidad. El objetivo principal fue promover una gestión del riesgo que incluya a todos los sectores de la población, garantizando que las voces de quienes están en situaciones de mayor vulnerabilidad fuesen escuchadas y consideradas en los procesos de toma de decisión.

¹³ <https://www.youtube.com/watch?v=vNAoo16pTsg>

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=ZkPsLPCSgpc>

¹⁵ https://www.youtube.com/watch?v=jaz1c5V_Dgs

El año 2023 se realizó un trabajo en conjunto con las alcaldías locales y la población con discapacidad en Cali y Pereira. Este esfuerzo se centró en la implementación de la adenda de discapacidad, un documento elaborado por la UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) que tiene como objetivo garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres. La adenda subraya la importancia de considerar las necesidades y derechos de estas personas en la planificación y respuesta ante desastres, promoviendo su participación activa y asegurando que sus perspectivas sean tenidas en cuenta.

4.3.1.4. Manual de Estandarización de ayuda Humanitaria de Colombia:

La UNGRD cuenta con el Manual *“Estandarización de ayuda Humanitaria de Colombia”*¹⁶, el cual consta de 9 capítulos donde están los protocolos de respuesta para ayuda humanitaria, medios de vida, ayuda no alimentaria, alojamientos temporales, agua y saneamiento, jornadas de salud en respuesta; donde en cada uno se mencionan temas de discapacidad y género.

4.3.1.5. Sistemas de Alerta Temprana:

los sistemas de alerta temprana se diseñan según el fenómeno amenazante para alertar a un barrio o vereda en función de la posible materialización del riesgo. Lo que se ha evidenciado es que en los barrios o veredas la población que lo habita es heterogénea.

Dentro del diseño de los SAT implementados por la UNGRD, usualmente para el componente de difusión de alertas, se instalan alarmas sonoras y alarmas visuales, las cuales sirven para población con discapacidad sonora o visual, según el caso y para la comunidad en general. Respecto a la movilidad reducida, esto se mira en la capacidad de respuesta comunitaria para evacuar en el momento que suena la alarma y depende mucho de que la ruta de evacuación sea accesible, lo cual ya debe existir si se cumplen las normas indicadas en el literal a del numeral 3 de este oficio.

No obstante, en esta área aún falta un camino importante por recorrer, en ese sentido la UNGRD aboga por la investigación para crear sistemas de alerta más inclusivos.

4.3.1.6. Estrategia Nacional de Gestión del Riesgo con Enfoque de Discapacidad:

Actualmente, desde la Subdirección para la Reducción del Riesgo se ha asignado un monto de \$1.500.000.000 para llevar a cabo un proyecto destinado a diseñar e implementar una Estrategia Nacional de Gestión del Riesgo con Enfoque de Discapacidad. El objetivo de esta iniciativa es fortalecer las capacidades de los diversos actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Para lograrlo, se realizará un proceso que incluirá diagnósticos sobre el estado del enfoque de discapacidad en los distintos instrumentos normativos y de planificación, así como la creación de herramientas de implementación y el fortalecimiento de capacidades. Además, se implementará un programa piloto en un departamento del

¹⁶Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *Manual de estandarización de la ayuda humanitaria en Colombia*. https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/documents/manuales/manual_de_estandarizacion_ahe_de_colombia.pdf

país, con el fin de establecer capacidades que reduzcan la vulnerabilidad de la población con discapacidad ante desastres.

Este proyecto está siendo estructurado para su ejecución por la Organización CIPS y la ONG Inclusiva.

4.3.2. Instrumentos transversales:

4.3.2.1. Nivel nacional:

En términos generales, el SNGRD cuenta con diversos instrumentos de planeación dentro de los cuales se incluye como un eje articulador la aplicación del enfoque diferencial por discapacidad, entre los cuales, los más importantes por su alcance nacional son: el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030¹⁷, la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias¹⁸, la propuesta de Estrategia de Recuperación Resiliente¹⁹ y el marco de la Política de Reasentamiento²⁰.

En cuanto a la proyección de la política pública de inclusión diferencial a futuro, se destaca en particular que en la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015 -2030: *“Una estrategia de desarrollo”* se considera que *“El impulso a la gestión de riesgo debe reconocer la diversidad ecológica, social y cultural en los territorios”*; de ahí que su objetivo 3° consista en *“Promover la participación incidente en la gestión del riesgo de desastres y la adaptación frente al cambio climático teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de la población y de la sociedad en los territorios”*. En consecuencia, se resaltan las siguientes estrategias:

N°	Estrategia	N°	Proyecto	Objetivo del Proyecto	Meta	Entidad Responsable	Plazo de Ejecución
3.1	Desarrollar una estrategia de participación social y comunitaria para la gestión del riesgo de desastres a partir de las realidades y condiciones territoriales, en el marco del enfoque diferencial, respetando la diversidad de prácticas, conocimientos tradicionales, ancestrales, saberes y cosmovisiones de los pueblos indígenas y las comunidades locales y tradicionales.	3.1-p1	Diseño e implementación de lineamientos para incluir en los procesos de presupuesto participativo la GRD. Nuevo Proyecto	Fortalecer la participación de las organizaciones sociales comunitarias en la gestión del riesgo de desastres a través de la formulación, implementación y financiación de propuestas participativas para el desarrollo social sostenibles que faciliten la gestión del riesgo (conocimiento, reducción y manejo), y para la adaptación y resiliencia ante los efectos del Cambio Climático, en el marco de los presupuestos participativos.	Implementación de lineamientos en seis (6) municipios, cada uno correspondiente a una región.	INTERSECTORIAL SECTOR PRESIDENCIA UNGRD SECTOR INTERIOR Min interior	Largo

¹⁷ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2024). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Una estrategia de desarrollo* (Segunda actualización). <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/paginas/plan-nacional-de-gestion-del-riesgo.aspx>

¹⁸ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2025). *Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE)*. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estrategia-Nacional-para-la-Respuesta-a-Emergencias-ENRE.aspx>

¹⁹ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (s.f.). *Estrategia Nacional de Recuperación Resiliente*. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estrategia-Nacional-de-Recuperacion-Resiliente.aspx>

²⁰ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (s.f.). *Marco de Política de Reasentamiento El Charco y Timbiquí*. https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co:8443/bitstream/handle/20.500.11762/20013/MARCO_DE_POLITICA_DE_REASENTAMIENTO_EL_CHARCO_Y_TIMBIQUI.pdf?sequence=65&isAllowed=y

N°	Estrategia	N°	Proyecto	Objetivo del Proyecto	Meta	Entidad Responsable	Plazo de Ejecución
3.3	Impulsar y fortalecer la participación incidente de las comunidades en los procesos de gestión del riesgo, y en las instancias del SNGRD para la toma de decisiones en los diferentes niveles territoriales, haciendo uso de diferentes mecanismos, entre ellos, la formulación e implementación de proyectos comunitarios de gestión del riesgo de desastres.	3.3-p1	Lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres, con enfoque de interseccionalidad. (I.D. anterior 5.3.1)	Diseñar y socializar los lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres con enfoque de interseccionalidad.	Lineamientos para la gestión del riesgo de desastres diseñados y socializados.	SECTOR PRESIDENCIA UNGRD	Largo

En cuanto al rol concreto de la UNGRD dentro del Sistema Nacional, su Plan Estratégico Institucional 2022-2026²¹ establece, respecto de su objetivo de “Garantizar un oportuno y eficaz manejo de desastres”, la línea de acción de “Desarrollo y actualización de instrumentos de planificación con enfoque diferencial y restablecimiento de derechos, para la preparación y ejecución de la respuesta de emergencias”. Además, respecto de su objetivo de “Fortalecer la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural”, establece como indicador de cumplimiento el “Fortalecimiento de la participación activa de las comunidades en los Consejos territoriales del GRD”.

4.3.2.2. Nivel territorial:

A nivel territorial, los instrumentos de planeación deben contemplar dentro de sus objetivos el fortalecimiento de la gobernanza, la educación y la comunicación social en la gestión del riesgo, con un enfoque diferencial, incluyendo específicamente mecanismos de atención para personas en condición de discapacidad, en búsqueda de garantizar la accesibilidad de dicha población durante los procesos de respuesta a emergencias.

En este contexto, la UNGRD insta a la formulación de los instrumentos de respuesta a emergencias departamentales, municipales y sectoriales desde el enfoque diferencial, atendiendo a las características de la población. En ese sentido, la Guía Metodológica para la Elaboración de la Estrategia de Respuesta Municipal, presenta las directrices generales para la formulación de estos instrumentos teniendo en cuenta a la población con discapacidad específicamente en el censo de población expuesta.

En el precitado instrumento de planificación, el enfoque interseccional en la respuesta a emergencias presenta una perspectiva que permite conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas (género, discapacidad, etapa del ciclo vital, pertenencia étnica y campesina, entre otras) que, en un contexto histórico, social y cultural determinado, incrementan la carga de desigualdad, produciendo experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos (adaptado de Corte Constitucional-Sentencia T-141-15).

La interseccionalidad es una forma de describir como las diferentes formas de desigualdad o discriminación se combinan y crean una nueva condición de vulnerabilidad. Los factores de riesgo interseccionales, como: vivir en la pobreza, tener una discapacidad, estar desplazado o vivir en una zona de conflicto, una zona rural remota o una isla, o en una comunidad socialmente marginada, pueden exacerbar las vulnerabilidades existentes. Se necesita entonces una

²¹ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2024). *Plan Estratégico Institucional 2022–2026* (Versión 2). <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Plan-Estrategico/Plan-Estrategico-UNGRD-2022-2026.pdf>

implementación integral para comprender adecuadamente las diferentes necesidades, abordar las distintas dimensiones que tiene el riesgo y apoyar una respuesta a emergencias interseccional. Cabe mencionar que, de acuerdo con este enfoque diferencial, se deben desarrollar estrategias específicas que permitan un abordaje integral.

En línea con lo anterior, la Subdirección para la Reducción del Riesgo ha desarrollado lineamientos orientadores dirigidos a alcaldes y gobernadores con el fin de fortalecer la implementación efectiva de la gestión del riesgo a nivel local. Uno de estos documentos es la guía metodológica para la formulación y actualización de los planes municipales de gestión del riesgo de desastres (PMGRD). Esta guía sirve como una herramienta clave para que las alcaldías locales puedan formular e implementar adecuadamente este instrumento de planificación. Actualmente, se encuentra en proceso de actualización, incorporando un enfoque comunitario que permitirá integrar estos componentes en las diversas etapas de implementación.

En todo caso, la elaboración de un buen diagnóstico del estado de la Gestión del Riesgo de Desastres en los territorios, debe partir de la revisión de los diferentes instrumentos de planificación: planes o esquemas de ordenamiento territorial, planes de gestión del riesgo departamental y municipal, planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCAS), planes de ordenamiento y manejo integrado de unidades ambientales costeras (POMIUAC), el Atlas de riesgo de Colombia, los análisis de vulnerabilidad y riesgo de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, el Índice Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y demás insumos que permita reconocer el estado actual del territorio en términos de la amenaza y riesgos de desastres.

Por otra parte, a partir del acompañamiento que la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo ha dado a nivel territorial, se ha apoyado a la formulación de planes comunitarios y familiares, en donde es la comunidad misma la que identifica sus amenazas y formula las actuaciones en procura de la reducción del riesgo basados en el conocimiento de su entorno y capacidades.

Para ello existe la Guía para la Elaboración de Planes Familiares de Gestión del Riesgo de Desastres (PFGRD) y la guía para la Elaboración de Planes Comunitarios de Gestión del Riesgo de Desastres (PCGRD) de la UNGRD, los cuales orientan a las familias y comunidades a desarrollar sus propios planes de gestión del riesgo de desastres, a través del análisis de riesgos, identificación de las condiciones de peligro, evaluación de la vulnerabilidad y el desarrollo de un plan de acción para la reducción del riesgo.

Así mismo, actualmente la UNGRD adelanta un proyecto de participación ciudadana en donde líderes sociales a nivel nacional participan de la construcción de sus propios mapas de riesgo, estos permiten identificar factores de vulnerabilidad, eventos históricos que han dejado impacto social, priorizar escenarios de riesgo desde la percepción social y determinar las capacidades y los recursos comunitarios.

Un ejemplo de participación ciudadana es la isla de San Andrés, en donde 85 líderes participaron de la construcción del mapa comunitario de gestión del riesgo de la Isla, en el marco del Encuentro Comunitario de Gestión del Riesgo.²²

²² Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2023, septiembre 20). *Con apoyo de la UNGRD, San Andrés construyó su mapa de riesgos de manera participativa*. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2023/Con-apoyo-de-la-UNGRD-San-Andres-construyo-su-mapa-de-riesgos-de-manera-participativa.aspx>

4.3.3. Instrumentos auxiliares:

La Subdirección para el Manejo de Desastres indica que la accesibilidad de la población con discapacidad en las medidas de recuperación ante situaciones de desastre promovidas por el SNGRD en Colombia, se ha asegurado a través de varias estrategias y herramientas:

4.3.3.1. Registro para la localización y caracterización de personas con discapacidad – RLCPD (ministerio de salud y protección social):

Es la plataforma que hace parte del Sistema Integrado de Información de la Protección Social, en la cual se registra la información resultante del procedimiento de certificación de discapacidad, a fin de establecer la caracterización y localización geográfica, en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional, y es la fuente oficial de información sobre las personas con discapacidad en Colombia.

El registro en el aplicativo RLCPD se lleva a cabo durante el procedimiento de valoración clínica que realiza un equipo multidisciplinario de salud, para identificar las deficiencias corporales, incluyendo las psicológicas, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación que presenta una persona. Además, cuenta con los datos obtenidos a través de la aplicación del instrumento de factores personales y ambientales.

Estos resultados se expresan en el correspondiente certificado y se incorporan directamente en el aplicativo del RLCPD durante la consulta.

La información que se registra en la certificación de discapacidad y en el RLCPD es la suministrada directamente por el solicitante o su representante legal, en relación con la identificación, lugar de residencia y caracterización del ejercicio de derechos y de su entorno para la vida y el cuidado.

La información registrada en el RLCPD es utilizada para apoyar la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos, orientados a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, como medio de verificación de la existencia de discapacidad o priorización para programas sociales y para el redireccionamiento a la oferta programática institucional, sin que se constituya en una barrera de acceso a la misma.

4.3.3.2. Guía de gestión territorial en discapacidad para gobernadores y alcaldes:

El Ministerio de Salud y Protección Social, como integrante del SNGRD, expidió la *“Guía de gestión territorial en discapacidad para gobernadores y alcaldes”*, el cual pretende orientar a los mandatarios departamentales, distritales y municipales, para que, a través de la garantía del goce efectivo de los derechos y el ejercicio de los deberes de la población con discapacidad, logren promover la inclusión social de las personas con discapacidad, sus familias, cuidadores y cuidadoras, a través de acciones coordinadas y articuladas que reconozcan sus realidades y capacidades.

4.3.4. Conclusión:

Como conclusión, la incorporación del enfoque diferencial por discapacidad en la gestión del riesgo de desastres se encuentra sólidamente respaldada por un marco normativo y de política pública que garantiza su aplicación transversal en todas las fases de los subprocesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo

de desastres. Los documentos referenciados constituyen pilares fundamentales que orientan la acción institucional hacia una gestión del riesgo más inclusiva, equitativa y sensible a las necesidades particulares de esta población. Dichas disposiciones no solo establecen obligaciones para el Estado colombiano, sino que también promueven la participación activa de las personas con discapacidad en la planificación, toma de decisiones y ejecución de medidas de prevención, preparación, respuesta y recuperación, garantizando su protección, autonomía y dignidad frente a situaciones de emergencia y desastre.

5. RESPUESTAS.

1. De conformidad con el artículo 6° de la Ley 1523 de 2012, numeral 2.2 literales b y d, el SNGRD tiene como objetivo la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales, físicas bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible y en consideración que la UNGRD es la instancia de orientación y coordinación del Sistema, favor responder:

a) ¿De qué manera la UNGRD ha contribuido a la recuperación de comunidades víctimas de desplazamiento forzado a causa de emergencias ambientales?

En general, cuando se presenta el fenómeno del desplazamiento forzado por desastre, todas las medidas tomadas por la UNGRD redundan en la protección de dicha población. De todas maneras, cuando ha resultado necesario y así lo han solicitado los entes territoriales en el marco de su autonomía, se han adelantado procesos de reasentamiento, consistentes en buscar soluciones habitacionales para las personas damnificadas.

La UNGRD ha desarrollado marcos estratégicos clave como el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015–2030, la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias, la Propuesta de Estrategia de Recuperación Resiliente y ha trabajado dentro del marco de la Política de Reasentamiento, todos enfocados en garantizar procesos de recuperación seguros, sostenibles y adaptados a las condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades afectadas.

También ha producido herramientas como la “Caja de Herramientas para la Gestión de Alojamientos Temporales”, que en su capítulo 4 introduce el Marco de Protección, orientado a garantizar el respeto por los derechos de las personas damnificadas durante procesos de atención y recuperación.

b) En el marco de tales actuaciones, ¿La UNGRD ha incluido un enfoque en discapacidad o de atención especial a población con discapacidad?

La UNGRD ha incluido un enfoque en discapacidad y atención especial a población con discapacidad en el marco de sus actuaciones, teniendo en cuenta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los principales documentos transversales a toda la gestión del riesgo y que constituyen verdaderos lineamientos prácticos para los agentes de la política pública son el módulo “*abordaje comunitario y enfoque inclusivo en la gestión del*

riesgo de desastres” y “El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Etnia, género y discapacidad”²³.

En 2020 se llevó a cabo el foro virtual de *“Equidad e Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Gestión del Riesgo de Desastres”²⁴*, con el propósito de orientar a los integrantes del Sistema Nacional de Discapacidad (SND) y del SNGRD sobre acciones para fortalecer en el país la inclusión y la participación de las personas en situación de discapacidad en la gestión del conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres.

En 2021, la UNGRD en asociación con la Consejería para la Participación de Personas con Discapacidad y Humanity & Inclusion, reunió a la Federación Nacional de Sordos de Colombia FENASCOL, la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Limitados Visuales CONALIVI y la Asociación Colombiana de Síndrome de Down ASDOWN, para adelantar el taller *“Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres en Colombia: Una mirada desde la Discapacidad”²⁵* con el propósito de orientar la gestión del riesgo de desastres desde las particularidades de cada discapacidad.

En el año 2022 a través de la serie *“El planeta pide la palabra”* de la UNGRD se transmitió el tema *“experiencias en gestión del riesgo de desastres con enfoque diferencial”²⁶*.

También en el año 2022 la UNGRD participó en la organización e implementación de un diplomado en gestión de riesgo de desastres con un enfoque inclusivo, específicamente con énfasis en discapacidad. Este diplomado fue diseñado e implementado en colaboración entre la UNGRD, la ONG Humanity & Inclusion y la Universidad de Manizales. El programa estuvo dirigido a representantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) a nivel departamental, municipal y comunitario asegurando la participación de personas con discapacidad. El objetivo principal fue promover una gestión del riesgo que incluya a todos los sectores de la población, garantizando que las voces de quienes están en situaciones de mayor vulnerabilidad fuesen escuchadas y consideradas en los procesos de toma de decisión.

El año 2023 se realizó un trabajo en conjunto con las alcaldías locales y la población con discapacidad en Cali y Pereira. Este esfuerzo se centró en la implementación de la agenda de discapacidad, un documento elaborado por la UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) que tiene como objetivo garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres. La agenda subraya la importancia de considerar las necesidades y derechos de estas personas en la planificación y respuesta ante desastres, promoviendo su participación activa y asegurando que sus perspectivas sean tenidas en cuenta.

2. Dado que, en virtud del artículo 18° de la Ley 1523 de 2012, es función de la UNGRD elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del SNGRD, así como la coordinación de los niveles nacionales, territoriales, intervinientes públicos y privados. Además, que la Corte Constitucional ha consagrado como obligación del Estado en materia de desplazamiento forzado interno

²³ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2019). *El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Etnia, género y discapacidad*. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/ENFOQUE-DIFERENCIAL-Y-DE-GENERO-UNGRD.pdf>

²⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=vNAoo16pTsg>

²⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=ZkPsLPCSgpc>

²⁶ https://www.youtube.com/watch?v=jaz1c5V_Dgs

por factores ambientales, formular medidas de prevención y atención a las personas desplazadas sujetos de especial protección constitucional como lo son las personas con discapacidad, las mujeres, las niñas y niños, favor contestar:

a) ¿Qué normativa ha expedido la unidad en función de la protección de derechos y recuperación de comunidades víctimas de desplazamiento forzados por factores ambientales?

Por medio de la Resolución 257 de 2023 de la UNGRD²⁷, se adoptaron los “*instrumentos y procedimientos para la identificación y evaluación de áreas, predios y familias que sean objeto de reasentamiento por haber sido afectadas por desastres o calamidades o que estén en condición de alto riesgo o en riesgo inminente*”, los cuales son aplicables a todas las autoridades en gestión del riesgo de desastres.

Actualmente se encuentra en proyecto de elaboración un acto administrativo para implementar la compra de vivienda nueva y usada en el marco de procesos de reasentamiento.

Adicionalmente se está estructurando una Propuesta de Política de Reasentamiento, que establece los lineamientos para la reubicación de poblaciones afectadas por desastres o situaciones de alto riesgo, asegurando condiciones de vida adecuadas, sostenibles y respetuosas de los derechos humanos. Esta política se complementa con la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias (ENRE), la cual incorpora enfoques diferenciales, territoriales y de derechos para garantizar una atención integral y equitativa, incluyendo a las personas desplazadas por causas ambientales.

Actualmente, la UNGRD se encuentra participando en el seguimiento del Proyecto de Ley 015 de 2024, el cual representa un avance importante, ya que busca establecer un marco conceptual y normativo claro para la identificación y atención de desplazamientos internos asociados a desastres, al cambio climático y a la degradación ambiental, articulando acciones entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA)..

A su vez, en razón del seguimiento a la Sentencia T-123 de 2024 de la Corte Constitucional, la UNGRD se encuentra promoviendo la emisión de directrices para los miembros del SNGRD con el fin de materializar lo ordenado por el Alto Tribunal y poder implementar el concepto de desplazamiento forzado por desastre a nivel territorial.

En conjunto, estas herramientas normativas reflejan el compromiso institucional del Estado colombiano, a través de la UNGRD, con la construcción de una respuesta

²⁷ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2023, marzo 15). *Resolución 257 del 15 de marzo de 2023: Por la cual se adoptan instrumentos y procedimientos para la identificación y evaluación de áreas, predios y familias que sean objeto de reasentamiento por haber sido afectadas por desastres o calamidades o que estén en condición de alto riesgo o en riesgo inminente.* <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Resoluciones/RESOLUCION-257-DEL-15-DE-MARZO-DE-2023.pdf>

humanitaria y resiliente que permita a las comunidades afectadas no solo acceder a un reasentamiento seguro, sino también restablecer sus derechos, medios de vida y vínculos comunitarios de manera sostenible.

b) ¿En la formulación de estas normativas se ha considerado la inclusión de enfoques diferenciales?

c) ¿Se ha considerado el enfoque diferencial en discapacidad?

El enfoque diferencial, incluyendo la condición de discapacidad, se encuentra presente en todas las estrategias e instrumentos de planeación de la UNGRD, resaltándose, en todo caso, que la implementación de dicho enfoque depende de la aplicación transversal de los documentos “*abordaje comunitario y enfoque inclusivo en la gestión del riesgo de desastres*” y “*El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Etnia, género y discapacidad*”²⁸.

3. En consideración que como parte de los objetivos del SNGRD, consagrados en el numeral 2.2, literal a del artículo 6 de la Ley 1523 de 2012, se encuentra el desarrollo y mantenimiento de procesos de reducción del riesgo mediante acciones de prevención que eviten nuevas situaciones de riesgo, favor responder:

a. ¿Se han formulado acciones de prevención con énfasis en accesibilidad para personas con discapacidad? En caso de ser así, favor especificar cuáles.

La UNGRD ha formulado diversas acciones de prevención con énfasis en accesibilidad para personas con discapacidad, integrando este enfoque dentro de la planificación territorial, la gestión local del riesgo y la educación comunitaria. Entre las acciones destacadas se encuentran:

- Módulo de “abordaje comunitario y enfoque inclusivo en la gestión del riesgo de desastres”.
- El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Etnia, género y discapacidad.
- Guía básica para una gestión del riesgo inclusiva, elaborada junto a Humanity & Inclusion, que ofrece lineamientos para asegurar que los procesos de prevención consideren las barreras físicas, sensoriales y comunicativas que enfrentan las personas con discapacidad.
- Implementación de la adenda de discapacidad en las ciudades de Cali y Pereira en 2023, la cual adaptó herramientas de gestión del riesgo a las necesidades específicas de personas con discapacidad, en articulación con alcaldías locales.
- Guía metodológica para la formulación y actualización de los planes municipales de gestión del riesgo de desastres (PMGRD)
- Desarrollo de los Planes Familiares y Comunitarios de Gestión del Riesgo de Desastres (PFGRD y PCGRD)

²⁸ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2019). *El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Etnia, género y discapacidad*. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/ENFOQUE-DIFERENCIAL-Y-DE-GENERO-UNGRD.pdf>

- Participación en el diplomado en gestión del riesgo con enfoque inclusivo, en colaboración con la Universidad de Manizales y Humanity & Inclusion, que fortaleció capacidades locales en la prevención con enfoque de accesibilidad.

Estas acciones reflejan un compromiso por integrar el principio de accesibilidad en todas las etapas de la gestión del riesgo, particularmente en la prevención de emergencias que puedan afectar de forma desproporcionada a la población con discapacidad.

b. ¿En la formulación de planes de prevención se ha incluido medidas encaminadas a proteger a población discapacidad sensorial, física o psicosocial?

En la formulación de los planes de prevención, la UNGRD ha incorporado medidas específicas orientadas a proteger a la población con discapacidad sensorial, física y psicosocial, con un enfoque diferencial e inclusivo. Entre estas medidas se destacan:

- Módulo de “abordaje comunitario y enfoque inclusivo en la gestión del riesgo de desastres”.
- El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: etnia, género y discapacidad” fue construido con base en la arquitectura del Sistema Nacional de Discapacidad –(SND).
- Participación de organizaciones de personas con discapacidad *en la construcción de estrategias preventivas, lo que permitió diseñar medidas específicas como rutas de evacuación accesibles, señalización táctil y visual, y materiales informativos en formatos accesibles (lengua de señas, braille y lectura fácil).*
- Inclusión del enfoque de discapacidad en la Guía Metodológica para la Formulación y Actualización de los PMGRD, que orienta a los municipios a incorporar acciones diferenciadas para personas con discapacidad sensorial, física y psicosocial.
- Desarrollo e implementación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT) con enfoque diferencial, promoviendo la adaptación de los mecanismos de alarma para personas sordas (alertas visuales) o ciegas (alertas sonoras o táctiles), según lo indicado en la Guía para el Desarrollo de SAT con enfoque comunitario y diferencial.
- Acciones conjuntas con alcaldías locales (como en Cali y Pereira) en 2023 para adaptar los planes de prevención con base en la agenda de discapacidad elaborada por la UNDRR, ajustando los procedimientos y herramientas a las características de cada discapacidad.

Estas acciones evidencian que la protección de personas con discapacidad en todas sus dimensiones ha sido tomada en cuenta en la formulación y actualización de planes preventivos del SNGRD.

c. En el marco de la formulación de la normativa interna del SNGRD, en cabeza de la UNGRD, ¿Se han diseñado estrategias o acciones de

alarma que se adapten a las necesidades particulares de personas con discapacidad sensorial, física o psicosocial?

La UNGRD ha diseñado estrategias y acciones de alarma adaptadas a las necesidades particulares de personas con discapacidad sensorial, física o psicosocial, como parte de la normativa y lineamientos del SNGRD. Entre las más relevantes se encuentran:

- La Guía para el Desarrollo de Sistemas de Alertas Tempranas (SAT) incluye el enfoque diferencial, señalando la necesidad de implementar mecanismos de alerta accesibles para personas con discapacidad, tales como:
 - Alarmas visuales para personas sordas o con hipoacusia.
 - Protocolos de alerta comprensibles y sencillos para personas con discapacidad psicosocial o cognitiva.
- En 2021, durante el foro “Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres en Colombia: una mirada desde la discapacidad”, organizado por la UNGRD en alianza con Humanity & Inclusion y organizaciones como FENASCOL y CONALIVI, se presentaron recomendaciones específicas para adecuar los sistemas de alerta a las distintas discapacidades.
- En experiencias territoriales como las realizadas en Cali y Pereira en 2023, la UNGRD trabajó en la implementación de la agenda de discapacidad de la UNDRR, la cual contempla ajustes en los sistemas de alarma según las particularidades de las personas con discapacidad sensorial, física y psicosocial.

Estas iniciativas reflejan el compromiso del SNGRD con una gestión del riesgo accesible e inclusiva, donde las estrategias de alarma se desarrollan no solo bajo criterios técnicos, sino también sociales y humanos, para garantizar el derecho a la información y la seguridad de todas las personas, sin excepción.

4. Teniendo en cuenta el principio participativo, contenido en el numeral del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, de acuerdo con el cual las entidades pertenecientes al SNGRD tienen el deber de promover la participación y organización de asociaciones cívicas y comunitarias, además, que el numeral 2.3 literal c del artículo 6 de la Ley 1523 de 2012 establece como objetivo del SNGRD la preparación de la respuesta frente a desastres, sistemas de alarma, capacitación y equipamiento favor contestar:

- a. ¿Ha facilitado la interlocución entre entidades del SNGRD y organizaciones de personas con discapacidad o de familiares de personas con discapacidad para la construcción de planes de prevención del riesgo? En caso de ser así, ¿de qué manera se han reflejado los aportes de estas organizaciones en los planes de prevención?***

La UNGRD ha facilitado la interlocución entre entidades del SNGRD y organizaciones de personas con discapacidad o de familiares de personas con discapacidad para la construcción de planes de prevención del riesgo, asegurando una gestión del riesgo inclusiva y participativa. Entre las acciones destacadas se incluyen:

- La UNGRD ha promovido eventos como el foro de “*Equidad e Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Gestión del Riesgo de Desastres*” (2020) y el taller de “*Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres en Colombia: una mirada desde la Discapacidad*” (2021).
- Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social
- Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- Guía para la Elaboración de Planes Familiares de Gestión del Riesgo de Desastres (PFGRD).
- Guía para la Elaboración de Planes Comunitarios de Gestión del Riesgo de Desastres (PCGRD) de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).
- Planes o esquemas de ordenamiento territorial.
- Un ejemplo de participación ciudadana es la isla de San Andrés, en donde, 85 líderes participaron de la construcción del mapa comunitario de gestión del riesgo de la Isla, en el marco del Encuentro Comunitario de Gestión del Riesgo. Proyecto destinado a diseñar e implementar una Estrategia Nacional de Gestión del Riesgo con Enfoque de Discapacidad.

b. ¿Ha consolidado junto con organizaciones comunitarias o civiles de personas con discapacidad protocolos y medidas de atención a desastres?, de ser así, ¿de qué manera se ha reflejado su participación en dichos protocolos y medidas de atención?

La participación de las organizaciones de personas con discapacidad ha sido fundamental en la creación de protocolos de evacuación que consideran las diversas discapacidades (sensorial, física, psicosocial). Estos protocolos aseguran que las personas con discapacidad puedan ser evacuadas de manera segura y eficaz en caso de emergencia, tomando en cuenta la disponibilidad de personal especializado, el acceso a rutas de evacuación accesibles y la implementación de sistemas de comunicación adecuados para cada tipo de discapacidad.

Las organizaciones comunitarias han contribuido activamente a identificar las necesidades específicas de las personas con discapacidad en situaciones de desastre. A partir de esta colaboración, se han diseñado medidas de atención que incluyen entre otras:

- Zonas de acogida accesibles, que están equipadas para recibir a personas con movilidad reducida o discapacidades sensoriales.
- Protocolos de asistencia y apoyo psicológico para personas con discapacidad psicosocial durante y después de un desastre.
- Capacitación del personal de respuesta en el manejo de situaciones específicas de personas con discapacidad, lo que asegura que los servicios de emergencia estén capacitados para brindar una atención adecuada.

En el marco de estas medidas, se han desarrollado materiales informativos y herramientas de prevención, respuesta y atención en situaciones de desastre, en formatos accesibles como Braille, lengua de señas y audio. Esto permite que las personas con discapacidad tengan acceso a la información de manera equitativa.

La participación de las organizaciones de personas con discapacidad también ha influido en la formulación de políticas públicas de atención a desastres. La UNGRD, en alianza con estas organizaciones, ha incluido sus recomendaciones en los

documentos normativos, garantizando que la atención a personas con discapacidad sea una prioridad dentro de los planes de emergencia.

En resumen, la participación activa de las organizaciones comunitarias y civiles ha sido fundamental en la creación de protocolos inclusivos y medidas de atención durante desastres, asegurando que las personas con discapacidad reciban una atención adecuada y prioritaria en situaciones de emergencia. Esta colaboración refuerza el compromiso de la UNGRD con la inclusión y la protección de todas las personas, independientemente de sus capacidades.

c. ¿Ha llevado a cabo capacitaciones dirigidas al personal encargado de atención a desastres acerca del cuidado y respeto por la autonomía y dignidad de las personas con discapacidad durante situaciones de emergencia?

La UNGRD ha implementado diversas capacitaciones y programas de formación dirigidos al personal encargado de la atención en situaciones de emergencia, con el objetivo de garantizar que las personas con discapacidad sean tratadas con respeto, dignidad y autonomía durante las emergencias.

- Módulo de “abordaje comunitario y enfoque inclusivo en la gestión del riesgo de desastres”.
- Diplomado en gestión de riesgo de desastres con un enfoque inclusivo en colaboración entre la UNGRD, la ONG Humanity and Inclusion y la Universidad de Manizales.
- Foro virtual de “*Equidad e Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Gestión del Riesgo de Desastres*” de 2020, con el propósito de orientar a los integrantes del Sistema Nacional de Discapacidad (SND) y del SNGRD sobre acciones para fortalecer en el país la inclusión y la participación de las personas en situación de discapacidad en la gestión del conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres.
- La UNGRD junto con Humanity & Inclusion realizaron en el 2021 el foro “Gestión inclusiva del Riesgo de Desastres en Colombia: una mirada desde la discapacidad.”
- En el año 2022 a través de la serie el planeta pide la palabra de la UNGRD se transmitió el tema “Experiencias en Gestión del Riesgo de Desastres con Enfoque Diferencial.”

En resumen, la UNGRD ha llevado a cabo un esfuerzo continuo para capacitar al personal encargado de atención a desastres en cuanto al respeto por la autonomía y dignidad de las personas con discapacidad. Estas capacitaciones aseguran que las personas con discapacidad sean atendidas de manera adecuada, respetuosa y acorde con sus necesidades específicas, fortaleciendo así la inclusión y la protección durante las emergencias.

d. ¿Ha consolidado sistemas de alarma dirigidos a población con discapacidad sensorial, tales como ceguera o sordera?

La UNGRD ha trabajado en el diseño y fortalecimiento de sistemas de alerta temprana (SAT) específicamente adaptados para personas con discapacidad sensorial, tales como ceguera o sordera, con el fin de garantizar que estas personas puedan recibir la información vital de manera efectiva durante situaciones de emergencia.

- **Sistemas de alerta multimodal:** En el marco de los sistemas de alerta temprana, la UNGRD ha promovido la implementación de alertas multimodales que no solo dependen de señales sonoras, sino que también emplean otros tipos de señales visuales y táctiles.
- **Alarmas con comunicación visual:** Para personas con ceguera o discapacidad visual, se ha impulsado la integración de sistemas de alarma con señales luminosas o sistemas que emiten sonidos específicos que permitan a las personas con discapacidad visual identificar claramente la alerta. Además, se han explorado soluciones como notificaciones a través de aplicaciones móviles que utilizan pantallas táctiles y textos grandes para transmitir la información de forma accesible.
- **Integración de tecnologías accesibles:** En las zonas más vulnerables, se han implementado tecnologías accesibles como dispositivos portátiles que emiten señales táctiles o vibraciones, y plataformas digitales que envían alertas adaptadas, con la participación de personas con discapacidad en la fase de diseño de estos sistemas, asegurando que sus necesidades sean adecuadamente contempladas.
- **Simulacros inclusivos:** Para validar la efectividad de estos sistemas de alerta, la UNGRD realiza simulacros que incluyen a personas con discapacidad sensorial, para asegurarse de que los sistemas de alarma funcionen de manera adecuada para todos los grupos de población. Estos simulacros permiten ajustar y mejorar las estrategias de alerta para que sean completamente accesibles.

5. Dado que uno de los objetivos del SNGRD, contenido en el numeral 2.3, literal c del artículo 6 referente a la respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender a la población afectada y restituir los servicios afectados, favor responder;

- a. ¿Ha formulado protocolos, medidas y estrategias de atención ante desastres dirigidos a población con discapacidad?, en caso de ser así, favor explicar, ¿qué medidas se han implementado en función de asegurar la salvaguarda de la población con discapacidad?**

La UNGRD ha formulado una serie de protocolos, medidas y estrategias orientadas a garantizar la atención adecuada de la población con discapacidad durante situaciones de emergencia y desastre. Estas acciones han sido desarrolladas en conjunto con diversas organizaciones e instituciones especializadas en discapacidad, con el objetivo de asegurar que las personas con discapacidad no queden en desventaja ni sean excluidas durante los procesos de gestión del riesgo y atención en desastres.

- **Sistemas de alerta temprana adaptados:** Como parte de las estrategias de atención, se ha implementado la adaptación de los sistemas de alerta temprana (SAT) para que las personas con discapacidad sensorial (como sordera o ceguera) puedan recibir la alerta a través de métodos alternativos como luces intermitentes, vibraciones o mensajes escritos en grandes formatos.
- **Accesibilidad en refugios temporales:** En los refugios temporales habilitados tras un desastre, se asegura que sean accesibles para personas con movilidad reducida, asegurando rampas de acceso, señalización adecuada,

espacios amplios y servicios sanitarios adaptados. Además, se cuenta con personal capacitado para ofrecer asistencia y garantizar que se respeten las necesidades específicas de cada individuo con discapacidad.

- Monitoreo e identificación de personas con discapacidad: La UNGRD, en colaboración con el Registro Único de Damnificados (RUD), ha implementado estrategias para identificar a las personas con discapacidad durante las emergencias, lo que permite tener una base de datos actualizada que facilite su atención oportuna y efectiva.

En resumen, la UNGRD ha adoptado un enfoque inclusivo que involucra medidas específicas para asegurar la salvaguarda de la población con discapacidad durante desastres. Esto incluye la creación de protocolos, planes de evacuación y atención adaptados, capacitación especializada y el diseño de sistemas de alerta y refugios accesibles, entre otras acciones.

b. ¿En la formulación de protocolos, medidas y estrategias de atención a desastres ha facilitado la participación de organizaciones civiles o comunitarias de personas con discapacidad? De ser así, ¿cómo ha incluido la participación de dichas organizaciones en el diseño de estas medidas?

La UNGRD ha facilitado la participación activa de organizaciones civiles y comunitarias de personas con discapacidad en la formulación de protocolos, medidas y estrategias de atención a desastres. Esta inclusión es un componente esencial de la estrategia de gestión del riesgo de desastres (GRD), ya que se reconoce la importancia del enfoque diferencial para abordar las necesidades particulares de las personas con discapacidad.

- Consultas previas y mesas de trabajo: La UNGRD ha convocado a organizaciones de personas con discapacidad, tales como la Federación Nacional de Sordos de Colombia (FENASCOL), la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Limitados Visuales (CONALIVI) y la Asociación Colombiana de Síndrome de Down (ASDOWN), a mesas de trabajo y consultas donde se han podido exponer y discutir las necesidades y preocupaciones específicas de las personas con discapacidad en situaciones de emergencia.
Estas consultas han permitido ajustar las estrategias y protocolos de acuerdo con las recomendaciones de las organizaciones.
- Las organizaciones civiles han participado en simulacros de evacuación y pruebas de campo, lo que ha permitido evaluar la efectividad de los protocolos en situaciones reales. Estos ejercicios han sido fundamentales para identificar posibles barreras en los procesos de evacuación y atención, y para hacer ajustes en tiempo real, de manera que los protocolos sean aún más efectivos para las personas con discapacidad.
- Las organizaciones comunitarias y civiles de personas con discapacidad han tenido una incidencia directa en la elaboración de planes de emergencia y medidas de protección. Sus aportes han sido tomados en cuenta para modificar o enriquecer las estrategias de intervención, como, por ejemplo, el diseño de zonas seguras y la implementación de sistemas de alerta adaptados a las capacidades sensoriales de las personas con discapacidad.
- La participación de organizaciones ha permitido la formación de redes comunitarias de apoyo que se activan durante desastres, las cuales están conformadas por personas con discapacidad, familiares y voluntarios entrenados. Estas redes proporcionan una respuesta local más rápida y adaptada a las necesidades específicas de las personas con discapacidad.

En resumen, la UNGRD ha logrado una colaboración efectiva con las organizaciones civiles y comunitarias de personas con discapacidad, lo que ha permitido diseñar y ajustar protocolos y medidas de atención que contemplan las necesidades de accesibilidad, seguridad y apoyo de este grupo en situaciones de desastre. La participación de estas organizaciones ha sido clave para crear estrategias más inclusivas y adaptadas, y asegurar que las personas con discapacidad estén protegidas de manera efectiva.

6. Considerando que la Corte Constitucional, en la sentencia T-123 de 2024, ha determinado como responsabilidad de las autoridades de gestión del riesgo y desastres la elaboración de planes de que reestablezcan y protejan los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento interno por factores ambientales, favor responder:

a. ¿Qué planes han elaborado para reestablecer los derechos de esta población?

- Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias (ENRE).
- Estrategia de Recuperación Resiliente.
- Política de Reasentamiento.

b. ¿De qué manera se han considerado los enfoques diferenciales en dichos planes?

En la formulación de los planes y estrategias de la UNGRD para el restablecimiento de los derechos, se han incorporado de manera transversal los enfoques diferenciales para asegurar que las necesidades particulares de los diferentes grupos de personas con discapacidad sean debidamente atendidas en todas las fases de la gestión del riesgo de desastres.

- Enfoque diferencial de discapacidad sensorial, física y psicosocial:
Los planes han incorporado medidas específicas para cada tipo de discapacidad, reconociendo que las necesidades de una persona con discapacidad auditiva, visual o física son diferentes y requieren una atención especializada.
Se han diseñado protocolos de actuación y sistemas de alerta adaptados a las personas con discapacidad sensorial (como sistemas visuales para personas sordas o sistemas auditivos para personas ciegas), y medidas psicosociales para personas con discapacidades psicosociales o mentales, promoviendo la inclusión y participación activa de todas las personas en los planes de prevención y respuesta.
- Inclusión de organizaciones de personas con discapacidad:
Las organizaciones civiles y comunitarias de personas con discapacidad han sido incluidas en el diseño y ejecución de los planes de gestión de riesgos, lo cual ha permitido que sus experiencias y conocimientos sean integrados en las estrategias de respuesta y rehabilitación. Esta participación activa contribuye a que los planes sean más adaptados a las realidades y necesidades específicas de las personas con discapacidad.
Se han establecido mesas de trabajo y foros donde las organizaciones pueden presentar sus propuestas y sugerir modificaciones a los planes, asegurando que se consideren las perspectivas desde una óptica inclusiva y accesible.
- Capacitación con enfoque diferencial:

La UNGRD ha realizado capacitación especializada tanto para el personal de atención a desastres como para las comunidades afectadas, con un énfasis especial en la sensibilización sobre la discapacidad y la atención inclusiva. Esta capacitación asegura que el personal encargado de la respuesta a desastres comprenda las necesidades específicas de las personas con discapacidad y esté preparado para ofrecer una atención respetuosa y digna. Además, se han desarrollado protocolos de acción que incluyen recomendaciones específicas para garantizar que las personas con discapacidad reciban el mismo nivel de atención y apoyo que el resto de la población.

- **Planificación de la participación:**
Los enfoques diferenciales también se aplican a la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres, garantizando que las personas con discapacidad puedan participar activamente en la identificación de riesgos, la toma de decisiones y la implementación de estrategias de mitigación. Esto incluye la modificación de los canales de comunicación y la adaptación de las actividades comunitarias para que sean accesibles a todas las personas.
- **Aseguramiento de derechos fundamentales:**
Los planes de recuperación y rehabilitación tienen en cuenta los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, como el derecho a la igualdad, la no discriminación y el acceso a la justicia. Esto incluye medidas específicas para asegurar que las personas con discapacidad puedan recuperar sus derechos de manera plena y equitativa, con un enfoque en su autonomía y dignidad.

c. ¿Se han formulado planes dirigidos a población con discapacidad?

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) ha formulado planes específicos dirigidos a la población con discapacidad, con el objetivo de garantizar su inclusión, protección y participación activa en todas las fases de la gestión del riesgo de desastres. A continuación, se detallan algunas de las principales iniciativas:

- En ciudades como Cali y Pereira, la UNGRD ha colaborado con autoridades locales y organizaciones de personas con discapacidad para actualizar los planes de gestión de riesgos, incorporando medidas específicas para garantizar la accesibilidad y participación de esta población.
- La UNGRD ha promovido talleres y capacitaciones dirigidas a funcionarios y comunidades, con el fin de sensibilizar sobre las necesidades específicas de las personas con discapacidad y fomentar una respuesta inclusiva ante desastres.
- El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: etnia, género y discapacidad, construido con base en la arquitectura del Sistema Nacional de Discapacidad –(SND).

7. Dado que, de acuerdo con el numeral 2.3 del artículo 6° de la Ley 1523 de 2012, es objetivo SNGRD garantizar el manejo de desastres mediante la respuesta frente a situaciones de desastres con acciones encaminadas a proteger a la población y resaltando, además, que el parágrafo del artículo 35 de la misma norma establece que la estrategia nacional para la respuesta busca asegurar la accesibilidad, transporte, comunicaciones y servicios básicos durante el manejo de desastres, favor contestar:

a. ¿De qué manera el SNGRD ha asegurado la accesibilidad consagrada

en párrafo del artículo 35 de la Ley 1523 de 2012 para las personas con discapacidad en el desarrollo de la respuesta en el manejo de desastres?

El Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), liderado por la UNGRD, ha avanzado en la garantía de la accesibilidad para personas con discapacidad durante la respuesta y manejo de desastres, en cumplimiento del párrafo del artículo 35 de la Ley 1523 de 2012. Estas son las principales acciones desarrolladas:

- Foros y espacios de sensibilización inclusiva: En 2020 y 2021, la UNGRD realizó eventos como el foro “*Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres en Colombia: Una mirada desde la discapacidad*”, donde participaron organizaciones como FENASCOL, CONALIVI y ASDOWN. En estos espacios se promovieron recomendaciones específicas por tipo de discapacidad para fortalecer la respuesta inclusiva.
- Alianza con Humanity & Inclusion: Esta colaboración ha permitido el diseño de una guía básica para una gestión del riesgo inclusiva, en la que se incluyen orientaciones para garantizar la accesibilidad física, sensorial y comunicacional en la respuesta a emergencias.
- Participación activa de la población con discapacidad: Se ha fomentado la participación de personas con discapacidad y de sus organizaciones representativas en el diseño e implementación de acciones durante la respuesta a desastres, fortaleciendo así el respeto a su autonomía y dignidad.
- Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE): Esta estrategia contempla medidas específicas para asegurar que las condiciones de accesibilidad se cumplan durante el despliegue de ayuda humanitaria y en la atención en albergues temporales.

b. ¿En el marco del manejo de desastres se ha asegurado la accesibilidad a servicios básicos, transporte, infraestructura y comunicaciones para población con discapacidad?, en caso de ser así, ¿esas medidas se han enfocado en responder a las necesidades de las personas conforme a su discapacidad?

El Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) ha implementado diversas acciones para asegurar la accesibilidad a servicios básicos, transporte, infraestructura y comunicaciones para la población con discapacidad.

Estas medidas han sido diseñadas para responder a las necesidades específicas de las personas conforme a su tipo de discapacidad, en cumplimiento de la Ley 1523 de 2012. En específico, la capacitación y sensibilización a través de la promoción de talleres y capacitaciones dirigidas a funcionarios y comunidades, con el fin de sensibilizar sobre las necesidades específicas de las personas con discapacidad y fomentar una respuesta inclusiva ante desastres.

Estas acciones reflejan el compromiso del SNGRD y otras entidades del Estado colombiano para garantizar la accesibilidad y participación activa de las personas con discapacidad en la gestión del riesgo de desastres, asegurando que sus derechos sean respetados y que puedan participar activamente en la construcción de comunidades resilientes.

8. En el entendido de que el artículo 45 de la Ley 1523 de 2012 determina al Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres como un sistema que debe mantenerse actualizado respecto de la

respuesta a emergencias, ¿De qué manera se ha registrado las acciones de respuesta y atención a población con discapacidad durante el manejo de desastres?, favor adjuntar a su respuesta las acciones registradas en la materia al interior del Sistema.

El Registro Único de Damnificados (RUD) es una herramienta diseñada para identificar y caracterizar a las personas naturales afectadas por eventos de origen natural o antropogénico no intencional en el territorio colombiano. Su propósito es determinar la magnitud de las afectaciones causadas, facilitando así la planificación y ejecución de acciones humanitarias y de recuperación.

El RUD se aplica en todas las situaciones declaradas como desastre o calamidad. En caso de requerir un informe más detallado, es necesario especificar la acción concreta de interés, ya que este registro abarca todas las actuaciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en el marco de dichas declaratorias.

9. En tanto el literal d del numeral 2.3 de la Ley 1523 de 2012 determina como obligación y parte de los objetivos del SNGRD la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas ambientales y físicas bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, favor responder:

a. ¿Qué acciones se han llevado a cabo para la recuperación de las condiciones socioeconómicas de la población con discapacidad ante situaciones de desastre?

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) ha desarrollado diversas acciones orientadas a la recuperación de las condiciones socioeconómicas de la población, incluyendo a personas con discapacidad, afectadas por situaciones de desastre. Entre estas acciones se destacan:

- Propuesta de Estrategia de Recuperación Resiliente, la cual busca garantizar procesos de recuperación integrales, sostenibles e inclusivos, permitiendo que las comunidades afectadas, especialmente aquellas en condición de vulnerabilidad, restablezcan y mejoren sus medios de vida de manera duradera.
- Política de Reasentamiento, que tiene como objetivo asegurar el restablecimiento de condiciones dignas y sostenibles para las familias que requieren ser reubicadas, incluyendo criterios de accesibilidad y atención a las necesidades específicas de personas con discapacidad.
- Enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres, construido con base en la arquitectura del Sistema Nacional de Discapacidad (SND), el cual incorpora consideraciones étnicas, de género y discapacidad en todas las fases de la gestión del riesgo. Este enfoque garantiza que las acciones de preparación, respuesta y recuperación consideren las particularidades y derechos de las personas con discapacidad, promoviendo su inclusión activa en los procesos de toma de decisiones y en el acceso a los servicios y ayudas humanitarias.

b. ¿Se han llevado a cabo procesos de adaptabilidad de las medidas de recuperación de las comunidades ante situaciones de desastre, dirigidas a garantizar los derechos de la población con discapacidad?

Este proceso se ha materializado a través de talleres, foros, guías y alianzas estratégicas como la de la UNGRD con Humanity & Inclusion, incluyendo la

elaboración de una guía básica para una gestión del riesgo inclusiva, la agenda de discapacidad (implementada en Cali y Pereira), el foro virtual de 2020 y el diplomado en gestión del riesgo con enfoque inclusivo.

c. ¿De qué manera se ha asegurado la accesibilidad de la población con discapacidad a las medidas de recuperación ante situaciones de desastre promovidas por el SNGRD?, ¿tal accesibilidad ha respondido a las necesidades particulares de las personas de acuerdo con su discapacidad?

La accesibilidad de la población con discapacidad a las medidas de recuperación ante situaciones de desastre, promovidas por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), se ha asegurado mediante la implementación de herramientas normativas y técnicas que permiten un abordaje inclusivo y adaptado a las necesidades específicas de esta población. Entre estas medidas se destacan:

- El Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia, que establece criterios claros para garantizar que la asistencia humanitaria sea entregada de manera equitativa, segura y accesible, teniendo en cuenta las condiciones particulares de las personas con discapacidad. Este manual promueve la adecuación de insumos y servicios humanitarios conforme a las necesidades diferenciadas.
- El Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), del Ministerio de Salud y Protección Social, permite identificar con precisión la ubicación, condición y necesidades de las personas con discapacidad en todo el país. Esta herramienta facilita una atención oportuna, pertinente y adaptada durante la fase de recuperación, ayudando a direccionar recursos y acciones de manera eficiente.
- La Guía de Gestión Territorial en Discapacidad para Gobernadores y Alcaldes, que orienta a las autoridades locales sobre cómo incorporar el enfoque de discapacidad en la planificación territorial y en la gestión del riesgo. Esta guía promueve la inclusión de acciones específicas para garantizar el acceso físico, comunicativo e institucional de las personas con discapacidad a los programas de recuperación.

Gracias a estas herramientas, la accesibilidad ha dejado de ser un enfoque generalista y se ha orientado a responder a las necesidades particulares según el tipo de discapacidad (física, sensorial, cognitiva o psicosocial), asegurando que la recuperación se lleve a cabo de manera inclusiva, digna y efectiva.

10. Teniendo en cuenta que el numeral 7 del artículo 4° del Decreto 4147 de 2011 determina como función de la UNGRD promover y realizar análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia, además, de la orden séptima de la Corte Constitucional contenida en la Sentencia T-123 de 2024, de acuerdo con la cual las entidades que conforman el SNGRD deben implementar medidas dirigidas a la prevención del desplazamiento por factores ambientales, favor contestar:

a. ¿Qué investigaciones, estudios y análisis ha realizado acerca de las condiciones de vida y estrategias de recuperación de personas que han sido víctimas de desplazamiento por factores ambientales?

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) reconoce que el desplazamiento por factores ambientales es una materia emergente en el contexto colombiano. Aunque actualmente no existe una línea de investigación específica consolidada sobre este fenómeno, la entidad ha avanzado en la

generación de conocimiento que sienta las bases para abordarlo de manera integral en el futuro.

En este sentido, la UNGRD ha desarrollado y participado en las siguientes investigaciones relevantes:

- Libro: *Líneas de investigación en gestión del riesgo de desastres para Colombia* (vigencia 2023–2024).
- Libro: *Investigaciones en Gestión del Riesgo de Desastres para Colombia: avances, perspectivas y casos de estudio* (2021).
- Libro: *Investigaciones en Gestión del Riesgo de Desastres para Colombia: contribuciones locales, regionales y nacionales* (2023).

En resumen, aunque la UNGRD aún no cuenta con una línea exclusiva sobre desplazamiento ambiental, ya ha comenzado a incluir esta problemática en sus agendas de investigación y proyecta fortalecerla en futuras fases. Esta iniciativa permitirá comprender mejor las condiciones de vida de las personas afectadas y diseñar estrategias de recuperación más eficaces e inclusivas.

b. ¿En estos análisis se ha considerado afectaciones a poblaciones de especial protección constitucional como la población con discapacidad? De ser así, favor adjuntar los hallazgos.

En los análisis realizados por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) se han considerado las afectaciones a poblaciones de especial protección constitucional, como es el caso de la población con discapacidad.

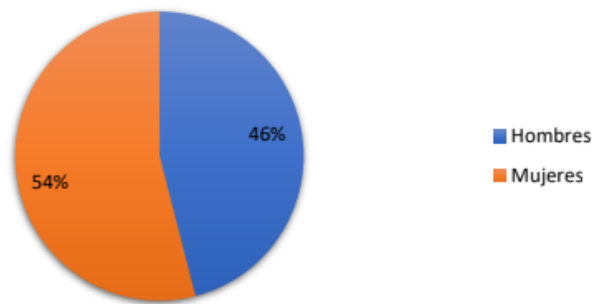
En particular, el módulo “*Abordaje Comunitario y Enfoque Inclusivo en la Gestión del Riesgo de Desastres*”, disponible en el Campus Virtual de la UNGRD, incorpora un enfoque diferenciado e inclusivo basado en el uso de datos e indicadores específicos sobre discapacidad. Este módulo se apoya en el análisis de diversas fuentes científicas y técnicas para identificar las brechas, riesgos y condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las personas con discapacidad en contextos de desastre.

A través de este enfoque, se han generado hallazgos que permiten:

- Reconocer la discriminación estructural y barreras físicas, comunicativas y actitudinales que enfrentan las personas con discapacidad durante las fases de preparación, respuesta y recuperación.
- Identificar la necesidad de ajustar los mecanismos de ayuda humanitaria y de recuperación de forma que sean accesibles y pertinentes según el tipo de discapacidad.
- Promover la participación activa de esta población en los procesos comunitarios de gestión del riesgo, asegurando que sus voces y necesidades sean incorporadas en los planes de acción territoriales.

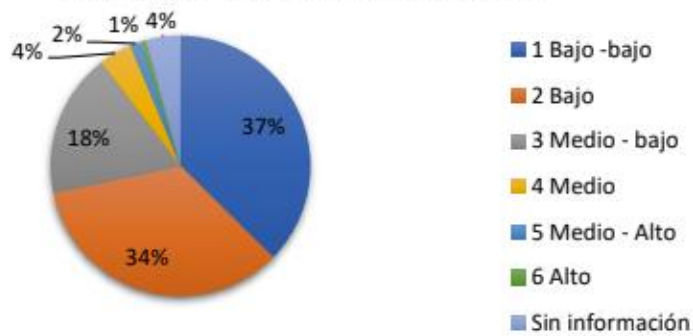
Estos hallazgos han sido fundamentales para orientar acciones más inclusivas dentro del SNGRD, y son parte del compromiso institucional por garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas con discapacidad en situaciones de desastre.

Porcentaje de personas con dificultades CNPV 2018 según Sexo



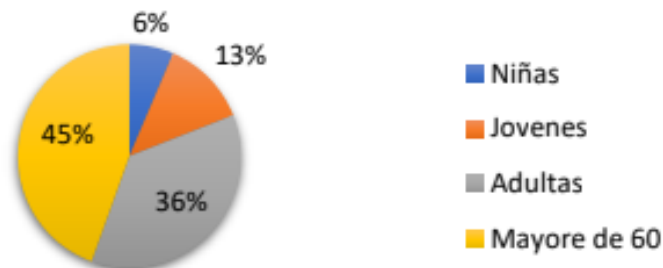
Elaboración propia. Fuente: DANE. Funcionamiento Humano. Resultados CNPV 2019

Estrato de las viviendas de las personas con alguna dificultad para realizar actividades diarias



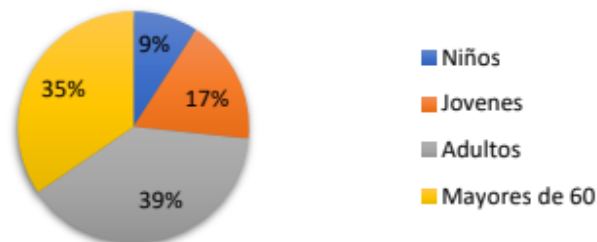
Elaboración propia. Fuente: DANE. Funcionamiento Humano. Resultados CNPV 2019

Mujeres con Discapacidad



Elaboración propia. Fuente: MSPS. RLCPD, RUAUF. Diciembre 2019

Hombres con discapacidad



Elaboración propia. Fuente: MSPS. RLCPD, RUAUF. Diciembre 2019

11. Dado el numeral 5 del artículo 4° del Decreto 4147 de 2011, según el cual la UNGRD tiene la función de formular, coordinar la ejecución, evaluar y hacer seguimiento del plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, favor contestar:

a. ¿La formulación del plan nacional para la gestión del riesgo de desastres ha considerado estrategias de recuperación para comunidades y personas víctimas de desplazamiento forzado a causa de factores ambientales y climáticos?

Aunque el “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015–2030” no establece una línea específica exclusivamente dedicada al desplazamiento forzado por desastre, sí incorpora estrategias orientadas a la recuperación integral de comunidades afectadas por eventos asociados al cambio climático y fenómenos naturales. Estas estrategias se enmarcan dentro de los objetivos de fortalecimiento de la resiliencia territorial y social, así como en la integración de la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo. Además, el plan reconoce la necesidad de articular acciones con sectores como vivienda, salud y protección social, fundamentales en la atención a personas desplazadas.

b. ¿En la ejecución del plan nacional para la gestión del riesgo de desastres se ha priorizado la atención y protección de grupos poblacionales como población con discapacidad?

En la ejecución del Plan se ha incorporado progresivamente un enfoque diferencial, reconociendo a la población con discapacidad como un grupo de especial protección. Esta priorización se refleja en acciones como la adopción de herramientas normativas y técnicas para garantizar accesibilidad, la inclusión de la discapacidad en los procesos de caracterización y planificación territorial, y la capacitación de actores institucionales a través de recursos como el módulo “Abordaje Comunitario y Enfoque Inclusivo” de la UNGRD. El informe de seguimiento del PNGRD 2023 destaca avances en la promoción de políticas inclusivas y en la articulación interinstitucional para garantizar una atención más equitativa y pertinente.

c. ¿En la evaluación y seguimiento del plan nacional para la gestión del riesgo y desastres se ha identificado un impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de personas víctimas de desplazamiento por factores ambientales?

El informe de seguimiento del PNGRD 2023 señala avances en la implementación de estrategias de recuperación y fortalecimiento de capacidades locales en territorios expuestos a amenazas naturales. Sin embargo, debido a la ausencia de una línea específica sobre desplazamiento ambiental, el impacto directo sobre las condiciones de vida de esta población no ha sido evaluado de forma desagregada. Aun así, el seguimiento del plan reconoce la importancia de abordar esta problemática con mayor profundidad en futuras actualizaciones, y proyecta su inclusión como un componente prioritario dentro de las líneas estratégicas de investigación y acción.

La presente opinión 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 criterios orientadores, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni menos aún una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

Con base en lo expuesto, se emite la presente respuesta a la solicitud, reiterando el compromiso de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres con el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Cordialmente,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

*Anexos: Comunicación interna Subdirección para el Conocimiento del Riesgo
Correo electrónico Subdirección para la Reducción del Riesgo
Respuesta Subdirección para la Reducción del Riesgo
Correo electrónico Subdirección para el Manejo de Desastres
Correo electrónico Subdirección General
Respuesta Subdirección General
Correo electrónico Oficina Asesora de Planeación e información
Respuesta Oficina Asesora de Planeación e Información
Modulo – Discapacidad y Gestión del Riesgo de Desastres*

*Elaboró y analizó: Laura Sepulveda / Auxiliar Contratista OAJ – FNGRD
Camilo Torres / Asesor Contratista OAJ - FNGRD
Revisó y aprobó: Camilo Torres / Asesor Contratista OAJ - FNGRD*

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2025EE10490

Fecha: 11/07/2025

COMUNICACIÓN EXTERNA

Bogotá DC,

SEÑOR

ING. JONATHAN FERNEY MORALES HERRERA

Secretario de Planeación e Infraestructura de Cumaribo – Vichada

planeación@cumaribo-vichada.gov.co

ASUNTO: 2025ER07268 - Respuesta a solicitud de concepto sobre el uso de los recursos del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo para atención a población migrante.

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 de la Secretaría de Planeación e Infraestructura de Cumaribo – Vichada, por medio del radicado No. 2025ER07268 del 15 de abril de 2025, en los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 14 y el artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

1. CONSULTA

Se consultó ante este despacho lo siguiente:

1. *¿Existe la posibilidad legal y administrativa de utilizar recursos de gestión del riesgo para la atención de población migrante en una situación como la descrita, donde se ha declarado una emergencia por un evento adverso tradicional?*
2. *En caso afirmativo, ¿Cuáles serán los criterios, lineamientos o procedimientos que el municipio debería seguir para acceder y utilizar dichos recursos?*

2. ANTECEDENTES

Son principales antecedentes de este concepto los siguientes:

La Constitución Política de Colombia de 1991.

La Ley 1454 de 2011 en sus artículos 26 y 28, establece la autonomía de los departamentos y municipios para determinar su estructura, su organización y distribución de funciones y recursos, con el objetivo de dar cumplimiento a sus deberes constitucionales.



Así mismo, la Ley 1523 de 2012 “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, le otorga competencias específicas a los departamentos y municipios a fin de que estos adelanten los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, como también la creación de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo.

El Decreto 162 de 2019 del 1 de febrero de 2019, declara una situación de calamidad pública en el Departamento de Norte de Santander como resultado de la aglomeración masiva de migrantes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de realizar acciones humanitarias, aliviar las necesidades básicas y velar por la protección de los derechos constitucionales y legales de la población en general que se pudo ver impactada de manera negativa con el fenómeno migratorio.

El Decreto 501 del 26 de Julio de 2021, mediante el cual se declaró calamidad pública en el municipio de Necoclí, Antioquia debido a la aglomeración de población migrante en el territorio, situación que generó deficiencias en el sistema de acueducto y, en consecuencia, desabastecimiento de agua potable para la comunidad del territorio.

El Decreto 071 del 23 de enero de 2025 por medio del cual se declara calamidad pública en el Departamento de Norte de Santander con ocasión a la aglomeración de la población desplazada y de la situación de orden público, sufrida en la subregión del Catatumbo.

3. COMPETENCIA

La competencia de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UNGRD para atender peticiones y consultas tiene fundamento en los numerales 1° y 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto Ley 2672 de 2013.

4. PROBLEMA JURÍDICO

Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta y de la pregunta formulada, el problema jurídico a resolver consiste en determinar:

1. ¿Existe la posibilidad legal y administrativa de utilizar recursos de gestión del riesgo para la atención de población migrante, cuando no se ha declarado una emergencia por un evento adverso tradicional?
2. En caso afirmativo, ¿Cuáles serán los criterios, lineamientos o procedimientos que el municipio debería seguir para acceder y utilizar dichos recursos?

5. ANÁLISIS JURÍDICO

5.1. Autonomía de los entes territoriales en materia de gestión del riesgo.

De acuerdo con el artículo 1° de la Constitución Política, el ordenamiento jurídico colombiano está fundado en el principio de autonomía territorial, concerniéndole a las entidades territoriales la gestión de sus propios intereses conforme al artículo 287 *ibidem*, e interactuar con la Nación atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad dispuestos en el artículo 288 *ibidem*.



Asimismo, los artículos 303, 305, 314 y 315 de la Constitución Política le atribuyen a los gobernadores y alcaldes la jefatura administrativa en sus respectivas jurisdicciones, consolidando su rol como máximas autoridades en el ámbito territorial.

En desarrollo de tales disposiciones, se observa con precisión en el artículo 28 de la Ley 1454 de 2011, la cual tiene como objeto dictar normas para la organización político-administrativa en Colombia y define las competencias *“en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas”*, que:

“Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto)”.

En consonancia con el principio de autonomía territorial, la Ley 1523 de 2012 otorga competencias específicas a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios. En particular, los artículos 9 y 12 reconocen a los gobernadores y alcaldes como actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y les atribuyen la responsabilidad de dirigir y conducir dicho sistema en su respectiva jurisdicción, específicamente, el artículo 12 establece que *“los Gobernadores y Alcaldes son conductores del Sistema Nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”*.

Bajo este presupuesto, el artículo 27 de la Ley 1523 de 2012, dispone que los consejos territoriales de gestión de riesgo de desastres (departamentales, distritales y municipales), son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la Gestión del Riesgo (conocimiento, reducción del riesgo y manejo de los desastres), en la entidad territorial correspondiente, los cuales son dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción.

En este sentido, las autoridades territoriales como conductores del Sistema Nacional tienen la facultad de declarar una situación de calamidad pública en sus territorios previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, siempre y cuando se cumplan con los criterios establecidos en el artículo 59¹ de la precitada ley.

¹ Ley 1523 de 2012. Artículo 59.

Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

- 1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.*
- 2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.*
- 3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*
- 4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.*



5.2. Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo.

De conformidad con el artículo 54 la Ley 1523 de 2012, las administraciones departamentales, distritales y municipales, con el propósito de destinar sus recursos en la ejecución de los subprocesos de gestión del riesgo de desastres, tienen la obligación de constituir sus propios Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD) bajo el esquema del Fondo Nacional, como una cuenta especial con autonomía técnica y financiera.

Asimismo, el parágrafo de la norma en cuestión prevé que los recursos que sean destinados a los FTGRD *“serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados del mismo, por motivos diferentes a la gestión del riesgo. En todo caso el monto de los recursos deberá guardar coherencia con los niveles de riesgo de desastre que enfrenta el departamento, distrito o municipio”*.

Ahora bien, dependiendo de cada situación de riesgo o desastre atendida, la misma norma en comento dispone que *“El fondo podrá conformar subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo”*, las cuales se constituyen como una herramienta planificación de los recursos del fondo en línea con lo formulado en los planes nacional y territorial de gestión del riesgo de desastres (municipal: PMGRD o departamental: PDGRD). En consecuencia, el alcalde o gobernador, a semejanza de lo reglamentado para el FNGRD, podrá conformar las subcuentas que considere necesarias con los subprocesos de la gestión del riesgo o para apropiar recursos destinados a apalancar la gestión de escenarios de riesgo específicos.²

En cuanto a su funcionamiento, los FTGRD se encuentran reglamentados en los artículos 2.3.1.6.4.1. al 2.3.1.6.4.6. del Decreto 1081 de 2015.

Finalmente, la Circular 018 del 24 de marzo de 2020 de la UNGRD, tiene por objeto orientar a los Gobernadores y Alcaldes, Secretarios de Hacienda, Tesoreros, Jefes de Presupuesto, Coordinadores de Gestión de Riesgo y demás funcionarios de las entidades territoriales, en las acciones mínimas necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 54 sobre los Fondos Territoriales de gestión del Riesgo de la Ley 1523 de 2012

5.3. Competencia de los FTGRD frente a la migración masiva.

De conformidad con el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, los recursos de los Fondos Nacionales o Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres deben destinarse exclusivamente a financiar acciones en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. En ese sentido, su uso debe estar vinculado directamente a un escenario de riesgo o a la ocurrencia o inminencia de un evento adverso que afecte de manera significativa a la población o al funcionamiento del territorio, en los términos del artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, así:

“Artículo 58. Calamidad pública. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

² Ley 1523 de 2012. Art 51



propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”

En el caso concreto, se entiende que los movimientos migratorios, derivada en términos prácticos en una aglomeración de personas que aumenta la demanda de prestación de servicios públicos por parte de la administración en cuanto a seguridad, salubridad y tranquilidad³, puede configurar un hecho antropogénico no intencional que implique una situación de calamidad pública dependiendo de su magnitud e impacto, en la medida que puede ocasionar una alteración o interrupción intensa o grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad⁴. En todo caso, dicho análisis deberá realizarse atendiendo a los criterios de afectación del artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, así:

“1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.”

Resulta claro entonces que las necesidades que pueden atenderse por medio del FTGRD recaen sobre el impacto que los movimientos migratorios ocasionan en la comunidad y no sobre las causas estructurales de la migración, a menos que su causa sea específicamente una emergencia constitutiva de desastre o calamidad pública. Esto implica limitar el alcance de los FTGRD frente a problemáticas que le corresponde resolver a otros sectores o sistemas administrativos, como lo serían las medidas de retorno o las soluciones de adaptación a futuro, como las habitacionales, laborales, educativas, de salud, entre otras, so pena de infringir la destinación específica de los recursos de gestión del riesgo de desastres.

En este punto, resulta necesario recordar que la gestión del riesgo de desastres, durante las declaratorias de calamidad pública, cuenta con 2 fases de atención: respuesta y recuperación, las cuales se diferencian, respectivamente, por la inmediatez y el largo

³ Ley 1523 de 2012. Artículo 12.

⁴ Ley 1523 de 2012. Artículo 4, numeral 9.



plazo de las medidas necesarias para superar las situaciones de emergencia, según lo disponen los numerales 24 y 20 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012.

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

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

En tal sentido, debe trazarse un límite respecto de las competencias en materia de gestión del riesgo de desastres entre la fase de respuesta y la de recuperación, siendo más amplio en el primer caso debido a la urgencia y más estrecho en el segundo debido a la evaluación de consecuencias de la emergencia.

En concreto, en la fase de respuesta deben tomarse medidas que garanticen la prestación inmediata de los servicios públicos a cargo de la administración, con base en lo cual deberá realizarse una Evaluación de Daños y Necesidades (EDAN) que servirá de soporte para identificar las problemáticas y necesidades derivadas de la emergencia y que dará lugar a la elaboración de un Pan de Acción Específico (PAE)⁵.

Al tenor de lo explicado, debe advertirse que al momento de elaborar el PAE, debe tenerse cuidado de sólo incluir medidas de reconstrucción y rehabilitación de las áreas afectadas, es decir, frente a los efectos generados por el movimiento masivo de migrantes que se aglomeran en el territorio, y no frente a las causas que dan origen a la migración, resaltando en ese sentido que no tiene por qué haber necesariamente una fase de recuperación en todas las emergencias cuando sus consecuencias no ameritan adelantar dicho tipo de tareas. Por lo tanto, deberá tenerse cuidado de no usurpar competencias de otras entidades, sectores o sistemas administrativos ni de vulnerar la destinación específica de los recursos de los FTGRD.

6. RESPUESTA

1. ¿Existe la posibilidad legal y administrativa de utilizar recursos de gestión del riesgo para la atención de población migrante, donde no se ha declarado una emergencia por un evento adverso tradicional?

Para la utilización de los recursos del Fondo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres (FTGRD) con el fin de brindar asistencia humanitaria, resulta jurídicamente necesario que se haya declarado previamente una situación de calamidad pública, pues la destinación específica de tales recursos no permite enfrentar, fuera de una emergencia, problemáticas cuyas causas estructurales corresponde atender a otras

⁵ Ley 1523 de 2012. Artículo 61.



entidades, sectores o sistemas administrativos, debiendo existir conexidad directa entre las medidas tomadas y las consecuencias de la emergencia.

Frente al caso en concreto, se advierte que la movimientos migratorios masivos, comprendidos como un fenómeno que puede aglomerar personas en un territorio distinto al de su residencia habitual, pueden incrementar sin intencionalidad la demanda de prestación de servicios públicos básicos por parte de la administración, lo que puede dar origen a una declaratoria de calamidad pública o desastre sólo si desborda de forma probada la capacidad del ente territorial frente a la prestación de los servicios a su cargo, al punto de ocasionar una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad receptora de la migración, en términos de seguridad, salubridad y tranquilidad.

2. ¿Cuáles son los criterios, lineamientos o procedimientos que el municipio debe seguir para acceder y utilizar dichos recursos?

Si bien puede atenderse directamente a la población migrante durante la fase de respuesta a la emergencia con el fin de mitigar el impacto en la prestación de servicios públicos inmediatos por parte de la administración, es importante que las tareas de recuperación (en caso de que sean necesarias) no recaigan sobre las necesidades de la población migrante, sino sobre las consecuencias de la migración en el territorio afectado, pues con ello podrían usurparse competencias de otras entidades, sectores o sistemas administrativos, así como desconocer la destinación específica de los recursos de gestión del riesgo de desastres, conllevando responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales.

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.

Cordialmente,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Analizó y elaboró: Karen Muñoz / Abogada / Contratista OAJ – FNGRD

Revisó y aprobó: Camilo Torres / Asesor Jurídico/ Contratista OAJ – FNGRD





Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

Consulta sobre migración ambiental y atención a desplazados por desastres naturales.

Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

9 de diciembre de 2025 a las 7:09

Para: mariaalejandraorozco16@gmail.com

Cc: JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>, Karen Tatiana Muñoz <karen.munoz@gestiondelriesgo.gov.co>, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

Bogotá DC,

**SEÑORA
MARIA ALEJANDRA OROZCO TORRES****ASUNTO:** Consulta sobre migración ambiental y atención a desplazados por desastres naturales.**TEMA:** DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES – Definición, aplicación, competencia.

RADICADO: 2025EE21198



Logo-UNGRD.png

Oficina Asesora Jurídica
juridica@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696 Ext: 300
Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co

3 adjuntos

Concepto_2025EE10490.pdf
625K **Concepto_2025EE06926.pdf**
1011K **2025EE21198_Cpto.pdf**
366K