

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

Sentencia T-123 de 2024

Referencia: Expediente T-8.480.624

Acción de tutela formulada por José Noé Mendoza Bohórquez y Ana Librada Niño de Mendoza contra el Departamento de Arauca, el Municipio de Saravena, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- y la Defensoría del Pueblo

Magistrada Ponente:

NATALIA ÁNGEL CABO

Tabla de contenido

## 1. ANTECEDENTES

1.1. Lista de siglas o abreviaturas

1.2. Hechos

1.3. Contenido de la solicitud de amparo

1.4. Traslado y contestación de la acción de tutela

1.4.1. Gobernación de Arauca

1.4.2. Alcaldía de Saravena

1.4.3. Ministerio del Interior

1.4.4. Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

1.4.5. Defensoría del Pueblo

1.4.6. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

1.5. Fallos de tutela objeto de revisión

1.5.1. Primera instancia

1.5.2. Impugnación

1.5.3. Segunda instancia

1.6. Actuaciones en sede de revisión

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

2.2. Planteamiento del caso

2.3. Problema jurídico a resolver

2.4. El desplazamiento forzado interno por factores ambientales: contexto y debates relevantes.

2.5. Instrumentos internacionales aplicables al fenómeno del desplazamiento interno por factores ambientales.

2.6. Otros esfuerzos en el ámbito internacional para enfrentar el desplazamiento por factores ambientales.

2.7. Características del desplazamiento interno por desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental.

2.7.2. La temporalidad y el carácter interno

- 2.7.3. La mayor afectación a los más vulnerables
- 2.8. Efectos del desplazamiento por factores ambientales.
- 2.9. Las obligaciones correlativas en cabeza del Estado.
  - 2.9.1. Obligaciones de prevención y adaptación que se activan antes del desplazamiento
  - 2.9.2. Obligaciones durante el desplazamiento
  - 2.9.3. Obligaciones relativas al regreso, reasentamiento y la reintegración
- 2.10. Respuesta actual al desplazamiento por factores ambientales
  - 2.10.1. Regulación nacional sobre el cambio climático
  - 2.10.2. Marco jurídico nacional sobre la gestión del riesgo de desastres naturales
  - 2.10.3. La respuesta normativa al desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado
  - 2.10.4. Déficit de protección frente a las personas desplazadas por factores ambientales

### 3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

- 3.1. Procedencia de la acción de tutela
- 3.2. Estudio de los hechos de la presente acción de tutela.
- 3.3. El reconocimiento de los actores como desplazados internos y sujetos de especial protección constitucional.
- 3.4. Sobre la conducta desplegada por las autoridades accionadas
- 3.5. Sobre los remedios judiciales

### 4. SINTESIS DE LA DECISIÓN

### 5. DECISIÓN

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo -quien la preside- y Diana Fajardo Rivera, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la presente

Esta decisión corresponde al proceso de revisión del fallo de primera instancia dictado por el Juzgado 33 Penal con Funciones de Conocimiento del Circuito de Bogotá, el 13 de julio de 2021, y de la decisión de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 25 de agosto de 2021.

Dichas decisiones se adoptaron en razón de la acción de tutela promovida por el señor José Noé Mendoza Bohórquez y la señora Ana Librada Niño de Mendoza contra el Departamento de Arauca, Municipio de Saravena, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante DPS), el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (en adelante SNPAD), la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV) y la Defensoría del Pueblo.

El proceso de la referencia fue escogido por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce, mediante el auto del 15 de diciembre de 2021.

Para facilitar la lectura de la sentencia, a se presenta la siguiente tabla de contenido y la lista de siglas y abreviaturas utilizadas en la decisión.

ANTECEDENTES

1.1. Lista de siglas o abreviaturas

En esta sentencia, se utilizan diversas siglas o abreviaturas. Para facilitar la lectura de la decisión, a continuación, se incluye un listado de ellas.

Tabla 1. Lista de siglas y abreviaturas

CMNUCC

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

Corte IDH

Corte Interamericana de Derechos Humanos

DPS

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

E2050

Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia

ECDBC

Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono

estado de cosas inconstitucional

GRD

Gestión del Riesgo de Desastres

PMGRD

Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres

PNACC

Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

PNCTE

Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero

Principios Deng

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

REDD+

Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (Reducing emissions from deforestation and forest degradation)

RUV

Registro Único de Víctimas

SISCLIMA

Sistema Nacional de Cambio Climático

SNGRD

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

SNPAD

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

UARIV

Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UNGRD

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

## 1.2. Hechos

1. 1. El 10 de septiembre de 2020, los demandantes elevaron una petición ante la UARIV, con el fin de que se les informara si podían ser reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado en los términos de la Ley 1448 de 2011 y, de esa forma, acceder a los beneficios que

de tal condición se desprenden.

2. El 18 de septiembre de 2020 la UARIV dio respuesta a los accionantes en la que indicó que para solucionar sus dudas era necesario que se acercaran a las instalaciones del Ministerio Público para rendir declaración sobre los hechos y circunstancias que configuran su calidad de víctimas. Para los demandantes, esa respuesta no constituyó una contestación de fondo a su petición.

3. El 27 de enero de 2021, los demandantes reiteraron su solicitud ante la UARIV. En ella también indicaron que por su edad tenían un alto riesgo de contagio por Covid-19 y que por esta razón no podían acercarse a las instalaciones del Ministerio. Los accionantes insistieron en que su petición fuera atendida de manera escrita.

4. El 22 de febrero de 2021 la UARIV les contestó en los mismos términos de la respuesta anterior.

### 1.3. Contenido de la solicitud de amparo

5. Con fundamento en los hechos narrados, José Noé Mendoza Bohórquez y la señora Ana Librada Niño de Mendoza, interpusieron acción de tutela en contra de las entidades arriba mencionadas.

6. En la tutela, por un lado, indicaron que es contrario al derecho a la igualdad que, a pesar de ser desplazados forzosamente por una catástrofe natural, no se les brinde la posibilidad de acceder a los programas y beneficios creados por el Estado para los desplazados por la violencia. A su juicio, los desplazados por el conflicto armado y las personas desplazadas por desastres naturales se encuentran en la misma situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, no es razonable que existan dos sistemas distintos para la atención de sus necesidades. Igualmente, los accionantes argumentaron que, en virtud de la definición de desplazamiento forzado interno prevista en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (en adelante Principios Deng), que también reconoce el fenómeno del desplazamiento ambiental, ellos deben ser considerados como desplazados forzados. Los demandantes insistieron en que las autoridades accionadas también vulneraron su derecho a la vivienda, pues, a causa de las inundaciones, tuvieron que abandonar su casa sin que se les ofreciera ayuda humanitaria y soluciones de reubicación. Así mismo, los accionantes también señalaron que

interpusieron la acción de tutela porque elevaron dos derechos de petición ante la UARIV, pero nunca obtuvieron una respuesta de fondo sobre sus solicitudes.

7. Por otra parte, los accionantes consideraron vulnerados sus derechos al trabajo, a la alimentación, a la seguridad alimentaria y al mínimo vital. Al respecto, indicaron que la pérdida de sus cultivos trajo, como consecuencia, que hoy no puedan generar ingresos y, por ende, esté comprometido su sustento.

8. Por último, los demandantes alegaron la vulneración de sus derechos a la vida y a la seguridad personal, en tanto no han obtenido la atención estatal requerida frente a la grave amenaza que supone el desbordamiento del río Bojabá en las temporadas de lluvias.

9. Con base en lo anterior, los accionantes solicitaron al juez constitucional que proteja sus derechos e imparta a las autoridades demandas las siguientes órdenes:

(i) a la UARIV, reconocerlos como desplazados forzados internos a causa de factores ambientales y darles las mismas garantías y ayudas humanitarias que a los desplazados forzados internos por el conflicto armado;

(ii) al departamento de Arauca, hacerlos beneficiarios de sus programas de apoyo para desplazados;

(iii) al municipio de Saravena, brindarles la atención como víctimas de desplazamiento forzado interno y otorgarles las garantías propias de esa población;

(iv) al DPS, tomar las medidas pertinentes para reparar su situación, en tanto personas desplazadas por causas ambientales; y

(v) al SNPAD, brindarles las debidas medidas de atención posteriores al desastre natural que causó su desplazamiento.

10. En respaldo de su solicitud, los accionantes acompañaron el escrito introductorio de las siguientes pruebas documentales:

i. (i) escrituras del predio “El Paraíso”.

( ) Copia del acta de la reunión de los habitantes de las veredas Caño Negro, Campo Oscuro,



Buenos Aires, Islas del Bojabá, El Pescado, Puerto Arturo, Puerto Nariño, Charo Dique y Puerto Rico del 1º de junio de 2017.

() Oficio del 14 de junio de 2017, enviado por la presidenta de la Junta de Acción Comunal de la vereda Caño Negro al secretario general y de gobierno, en el que solicitan el préstamo de una retroexcavadora de manera urgente.

() Oficio del 16 de junio de 2017, del personero municipal de Saravena al alcalde municipal de Saravena, en el que solicitan la intervención en sectores con riesgo de inundación.

() Oficio del 18 de julio de 2017, de las Juntas de Acción Comunal de las veredas Caño Negro y Campo Oscuro, en donde solicitan al Consejo Municipal de Riesgo acompañamiento para una inspección a los puntos críticos.

() Oficio del 6 de diciembre de 2017, emitido por las Juntas de Acción Comunal de las veredas Caño Negro y Campo Oscuro en el que se solicita al gobernador de Arauca hacer las obras necesarias para prevenir inundaciones.

() Oficio del 15 de enero de 2018, emitido por varios representantes de las veredas afectadas por las inundaciones, en el que se solicita al gobernador de Arauca intervenir para evitar más catástrofes.

() Oficio del 19 de febrero de 2018, emitido por varios representantes de las veredas afectadas, en el que se pide al gobernador de Arauca intervenir para evitar más inundaciones, pues las obras han estado destinadas a proteger el casco urbano, pero no la zona rural.

() Oficio del 22 de febrero de 2018, emitido por miembros de las veredas afectadas, en el que se solicita al gobernador de Arauca intervenir con urgencia para evitar más inundaciones antes de que inicie la nueva temporada de invierno.

() Oficio del tres 3 de mayo de 2018, emitido por los presidentes de las juntas de acción comunal de las veredas afectadas, en el que se solicita al alcalde de Saravena dar respuesta a las peticiones en las que se solicitó tomar de urgencia medidas de contención ante la creciente del río.

() Petición del 7 de mayo de 2018, firmada por Alicia Reyes, en la que se solicitó al gobernador de Arauca una reunión para discutir la falta de interés del gobierno departamental para atender el problema de la creciente del río.

() Listado de personas que han sido desplazadas por el río Bojabá.

() Petición del 10 de septiembre de 2020 ante la UARIV en la que los demandantes solicitaron información sobre la posibilidad de ser reconocidos como víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011.

() Respuesta del 18 de septiembre de 2020, emitida por la UARIV.

() Petición del 27 de enero de 2021 ante la UARIV para insistir sobre la posibilidad de ser reconocidos como víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011.

() Respuesta del 22 de febrero de 2021, emitida por la UARIV.

() Fotografía de la condición en la que se encontraba el puente que conecta a la finca “El Paraíso” con la vereda Campo Oscuro a la fecha de presentación de la tutela.

#### 1.4. Traslado y contestación de la acción de tutela

11. Mediante un auto del 29 de junio de 2021, el Juzgado 33 Penal con Funciones de Conocimiento del Circuito de Bogotá admitió la demanda de tutela, ordenó la notificación a los demandantes y corrió traslado a las entidades accionadas. En la misma providencia, el juez de primera instancia dispuso la vinculación al trámite de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante, UNGRD) y del Ministerio de Defensa Nacional. Dentro del respectivo traslado, se allegaron las respuestas que se reseñan a continuación.

##### 1.4.1. Gobernación de Arauca

12. La Gobernación de Arauca, a través de su coordinación jurídica, solicitó su desvinculación y aportó un informe de la Secretaría de Desarrollo Social Departamental. En él, dicha secretaría indicó que para que una persona pueda ser reconocida como víctima a la luz de la Ley 1448 de 2021 debe iniciar un proceso de declaración de los hechos ante el Ministerio Público. La persona que es reconocida como víctima de desplazamiento forzado interno por

el conflicto armado tiene derecho a que se le preste atención humanitaria de emergencia una vez se ha expedido el acto administrativo de inclusión en el Registro Único de Víctimas (en adelante, RUV), el cual se entrega de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia de la persona. Así, a partir del registro de la persona como víctima, se inicia la ruta de atención, en la cual los entes territoriales comienzan a desplegar las acciones de su competencia.

13. A renglón seguido, la Gobernación insistió en que los accionantes no clasifican en la categoría de víctimas del conflicto armado y, por ende, no quedan cobijados por lo dispuesto en la Ley 1448 de 2021. A lo sumo, señaló la entidad, los demandantes, que son víctimas de las olas invernales de la zona, pueden eventualmente ser beneficiarios de otras ofertas institucionales, como las que se derivan del marco legal del SNPAD.

#### 1.4.2. Alcaldía de Saravena

14. A través de apoderada, el municipio de Saravena se opuso a las pretensiones de la demanda, con el argumento de que ellas tenían un carácter patrimonial. Según dicha alcaldía, al municipio no le corresponde brindarle a los accionantes las garantías y beneficios de las que gozan las víctimas de desplazamiento forzado interno a causa del conflicto armado, en la medida en que ellos no están incluidos en RUV. La Alcaldía de Saravena señaló, además, que en este caso hay falta de legitimación por pasiva, porque el municipio no incurrió en conductas que amenazaran o violaran los derechos de los actores.

15. Igualmente, la Alcaldía argumentó que en este caso no se cumple con el requisito de inmediatez porque los hechos expuestos en la acción de tutela ocurrieron en el año 2017 y la solicitud es el reflejo de intereses colectivos presuntamente afectados por estragos producidos por la fuerza de la naturaleza.

#### 1.4.3. Ministerio del Interior

16. El Ministerio del Interior insistió en que no tiene legitimación en la causa por pasiva, pues no existe “nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y la acción u omisión por parte de este Ministerio”.

17. Dicho ministerio detalló las funciones que le son asignadas en virtud del artículo 2 del Decreto Ley 2893 de 2011 e indicó que, de conformidad con el principio de legalidad, esa

entidad carece de competencias constitucionales y legales para reconocer a los accionantes como víctimas de desplazamiento forzado, otorgarles ayuda humanitaria y repararlos administrativamente. El Ministerio del Interior también indicó que si bien le corresponde coordinar los esfuerzos nacionales para que las entidades territoriales implementen correctamente todos los componentes de la política pública de víctimas del conflicto armado es la UARIV la responsable del manejo del RUV, de la entrega de la indemnización administrativa y de la ayuda humanitaria.

#### 1.4.4. Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

18. El representante legal de la UARIV, solicitó a la Corte denegar la tutela en su contra, pues la entidad no vulneró los derechos fundamentales invocados por los actores, por dos razones. En primer lugar, porque respondió debidamente a las peticiones que le elevaron los demandantes, en la que solicitaron el pago de la indemnización administrativa por el hecho de victimización del desplazamiento forzado. Esa respuesta consistió en indicar a los actores el procedimiento a seguir y las razones por las cuales no era posible acceder a sus pretensiones sin adelantar la debida actuación administrativa. En segundo lugar, no vulneró los derechos de los actores, porque la UARIV solo es competente para incluir como víctimas a aquellas personas afectadas por el conflicto armado y, por ende, no es competente para tramitar solicitudes referentes a víctimas de desastres naturales.

19. Por último, la UARIV señaló que en este caso no solo hay un hecho superado, sino que la acción de tutela no satisface el requisito de inmediatez, debido a que no se observa una situación apremiante que justifique el largo lapso transcurrido desde la vulneración alegada y la interposición de la solicitud de amparo.

20. La Defensoría del Pueblo regional de Arauca alegó que carecía de legitimación en la causa por pasiva y, por tanto, solicitó su desvinculación. Sin embargo, la entidad anotó que como esa institución es garante de la protección de derechos fundamentales, desea coadyuvar la acción de tutela en caso de que se llegare a demostrar que los derechos de los demandantes fueron vulnerados o se encuentran en inminente peligro.

#### 1.4.6. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

21. La UNGRD expuso que en el mes de mayo de 2015 el Consejo Municipal de Gestión del

Riego de Desastres del municipio de Saravena reportó una emergencia ocasionada por las crecientes de varios afluentes de la región. Esta emergencia fue atendida por la entidad, en coordinación con los entes territoriales, y se remitieron diferentes tipos de ayuda (mercados, menajes, hamacas, toldillos, kits de aseo) por valor de \$342.717.445. A su vez, la entidad anotó que, una vez revisada la base de datos del banco de proyectos de la Subdirección para la Reducción del Riesgo, no se evidenció que se haya presentado algún proyecto por parte del municipio de Saravena o del departamento de Arauca tendiente a resolver la situación expuesta.

22. Asimismo, la UNGRD advirtió que, aunque no se oponía a las pretensiones de los actores, esa entidad no había incurrido en acción u omisión que pudiera generar una vulneración a sus derechos. Por tanto, solicitó ser desvinculada del proceso por carecer de legitimación en la causa por pasiva.

23. Al respecto, la UNGRD indicó que, por lo general, esa entidad acude subsidiariamente cuando es decretada una calamidad pública por las autoridades del orden territorial, o con ocasión de la declaratoria de desastre decretada por el presidente de la República. Sin embargo, en este caso, le correspondía a la alcaldía municipal, en asocio con el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo, adelantar las gestiones y realizar las obras para solucionar la problemática que se ha venido presentando en las veredas de Saravena. Además, señaló la UNGRD, el departamento debe apoyar, de conformidad con las competencias de las entidades territoriales previstas en la Ley 1523 de 2012.

## 1.5. Fallos de tutela objeto de revisión

### 1.5.1. Primera instancia

24. Mediante una sentencia del 13 de julio de 2021, el Juzgado 33 Penal con Funciones de Conocimiento del Circuito de Bogotá tomó tres determinaciones. En primer lugar, declaró improcedente la acción de tutela en relación con los derechos a la alimentación, la seguridad alimentaria, el mínimo vital, la vida y la seguridad personal de los demandantes. En segundo lugar, negó el amparo en relación con el derecho de petición frente a las entidades territoriales. Finalmente, dicho juzgado amparó el derecho de petición de los actores frente a la solicitud elevada a la UARIV, por falta de notificación.

25. En sustento de tales determinaciones, el juzgado sostuvo, por un lado, que la tutela era improcedente como mecanismo de protección del primer conjunto de derechos porque los accionantes contaban con medios ordinarios de defensa, como la acción popular, la acción de grupo o la acción de reparación directa. En criterio del juzgado, la tutela, por su inmediatez e informalidad, no es un mecanismo idóneo o eficaz para discutir la responsabilidad de la administración pública. Además, señaló que para determinar responsabilidades y conceder una indemnización debe llevarse a cabo un exhaustivo debate probatorio que es incompatible con un medio expedito como lo es la acción de tutela.

26. Por otro lado, el juez de instancia advirtió que no era posible concluir que las entidades territoriales accionadas vulneraron el derecho de petición de los demandantes, pues estos no aportaron copia de las solicitudes que supuestamente elevaron ante la Gobernación de Arauca, la Alcaldía de Saravena y la Personería de dicho municipio. Por ende, el juez de instancia consideró que era procedente negar el amparo frente a dicho cargo, pues no se acreditaron los términos de las solicitudes ni la fecha de radicación.

27. No obstante, el juez de primera instancia sí concedió el amparo para garantizar el derecho de petición de los demandantes, frente a la solicitud elevada ante la UARIV. El juez observó que lo dicho por la UARIV en el proceso de tutela constituía una respuesta de fondo – esto es, que no era viable incluir a los demandantes en el RUV sin que previamente se efectuara la declaración ante el Ministerio Público sobre los hechos de victimización acaecidos en el marco y con ocasión del conflicto armado. Sin embargo, observó que, en tanto la entidad no acreditó haber notificado tal respuesta a los interesados, había lugar a amparar el derecho de petición. En consecuencia, ordenó a la UARIV proceder a notificar dicha respuesta a los demandantes.

#### 1.5.2. Impugnación

28. Los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia. Para ellos, contrario a la conclusión del juez de instancia, la tutela sí es procedente para proteger sus derechos fundamentales. Lo anterior, porque si bien los hechos que relatan en su tutela se enmarcan en un problema social, su pretensión es la protección de sus derechos individuales vulnerados a causa de la ausencia de reconocimiento de su condición de víctimas del desplazamiento forzado interno. Como no buscan que se garanticen derechos colectivos ni

una indemnización, no es posible concluir que tengan a su alcance otros mecanismos ordinarios de defensa.

29. Los demandantes, insistieron en que el juez de instancia ha debido hacer un análisis más flexible del requisito de subsidiariedad, teniendo en cuenta que son personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad por su avanzada edad y situación socioeconómica. Por ende, consideraron que procedía en este caso un pronunciamiento de fondo en relación con la afectación de sus derechos fundamentales.

### 1.5.3. Segunda instancia

30. En sentencia del 25 de agosto de 2021, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó parcialmente la decisión de primera instancia en lo atinente a orden de tutela frente a la UARIV, y la confirmó en lo demás.

31. En primer lugar, señaló que, contrario a lo indicado por los demandantes, ellos no son personas de tercera edad, pues, según el Tribunal, ésta comienza a partir de los 72 para los varones y 78 para las mujeres. En segundo lugar, consideró que los accionantes, antes de recurrir a la tutela, deberían haberse dirigido a las autoridades del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo para solicitar la realización de las obras de mitigación del riesgo por el desbordamiento del río Bojabá. Además, el juez de segunda instancia indicó que los demandantes cuentan con mecanismos como las acciones populares y de grupo, en tanto la causa de las afectaciones sufridas es diferente a la contemplada en la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, el Tribunal concluyó que el amparo que reclaman los accionantes se debe pedir a través de una acción colectiva y no de la acción de tutela.

32. Sumando a lo anterior, el Tribunal consideró que, si los demandantes reprochaban la falta de ejecución de las obras ordenadas dentro del programa de prevención de desastres, han debido recurrir a una demanda por responsabilidad estatal ante el juez de lo contencioso administrativo. La necesidad de recurrir a otra acción, insiste el Tribunal, no puede obviarse por el solo hecho de que los accionantes pretendan asimilar el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado con el acaecido por factores ambientales.

### 1.6. Actuaciones en sede de revisión

34. El 17 de febrero de 2022, los accionantes presentaron un memorial en el que reiteraron los hechos que motivaron la acción de tutela y las razones por las cuales consideran que se violaron sus derechos fundamentales.

35. Por su parte, el 8 de marzo de 2022, Daniela Urosa y Marija Tesla, adscritas al Practicum Protección Internacional de Derechos Humanos (“IHRP”) del Boston College Law School (BC Law) allegaron escrito de amicus curiae, el cual fue nuevamente enviado a la Corte el 11 de marzo de 2022. En el amicus, las intervinientes hicieron especial énfasis en el hecho de que la condición de persona desplazada interna no solo responde a una situación de conflicto armado, sino que también puede ocurrir en razón de situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por los seres humanos. Frente a todas estas situaciones los estándares de protección a las personas desplazadas tienen igual intensidad, independientemente de la causa del desplazamiento. Para sustentar sus afirmaciones las intervinientes resaltaron la importancia de los Principios Deng.

36. El amicus también indicó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) han tenido en cuenta la definición de los Principios Deng para caracterizar el desplazamiento forzado interno como una violación de derechos humanos continua y compleja. De igual forma, las intervinientes señalaron que la Agencia de la ONU para los Refugiados –ACNUR-, ha indicado que las causas de desplazamiento no obedecen a una lista taxativa, y que para determinar si una persona es o no desplazada interna se deben observar dos condiciones: la salida involuntaria del hogar o lugar de residencia habitual y el hecho de que la persona permanezca en el interior de su propio país.

37. Finalmente, las intervinientes insistieron en que, en caso de duda sobre si la protección de las víctimas de desplazamiento interno a causa de desastres naturales es o debe ser igual a la de las personas desplazadas en razón del conflicto armado, el juez, en virtud del principio pro homine, debe aplicar la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos.

38. El 11 de marzo de 2022, Valentina de los Ángeles Almonacid Bohórquez, David Garzón Gómez, Alejandro Neisa Fuentes y Juan Nicolás Cortés Galeano, en calidad de ciudadanos y



profesionales del derecho en ejercicio del trabajo pro bono, presentaron un escrito de *amicus curiae*. Para estos intervinientes, el hecho de que no se reconozca a los accionantes como desplazados internos a causa de un desastre natural es una decisión que viola sus derechos fundamentales. Los intervinientes consideraron que este desconocimiento quebranta el derecho a la igualdad, no solo porque los demandantes tuvieron que abandonar su hogar como consecuencia de la emergencia invernall, sino también porque la situación de desamparo en la que se encuentran es similar a la de las víctimas de desplazamiento forzado interno a causa del conflicto armado.

39. Finalmente, los intervinientes solicitaron a la Corte conceder el amparo, y ordenar que se reconozca a los tutelantes como desplazados forzados internos, se les brinde una solución permanente de vivienda y se les haga titulares de las mismas garantías y ayudas humanitarias que se les concede a los desplazados forzados internos por el conflicto armado.

40. El 18 de marzo de 2022, Andrés Gascón Cuenca, en calidad de Codirector de la Clínica Jurídica por la Justicia Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia (España), aportó escrito de *amicus curiae*. El interviniente insistió en que si bien la violencia ha sido una de las mayores causas de desplazamiento forzado interno en Colombia cada vez más los desastres naturales y otros fenómenos ambientales llevan a un número significativo de personas a desplazarse dentro del territorio. Por lo tanto, consideró que, en este caso, se debe conceder a los accionantes el estatus de personas desplazadas internas y extenderles las garantías que el ordenamiento jurídico contempla para los desplazados por la violencia.

41. El interviniente hizo un llamado adicional a la Corte para que en su decisión materialice un enfoque diferencial, que tenga en cuenta que, a la luz de la Constitución, son sujetos de especial protección los adultos mayores, los campesinos y las mujeres. Frente a ellos, es obligación del Estado adoptar medidas de carácter positivo que les ayuden a superar su condición de vulnerabilidad.

42. El 22 de marzo de 2022, Juliana Bustamante, Federico Isaza, Sara Méndez Niebles, Shakén Moreno y Yuseli Pineda del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), junto con Mauricio Madrigal, Silvia Quintero y Daniel Matteo González, de la Clínica jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP), ambas clínicas parte del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, presentaron intervención

en calidad de *amicus curiae*. Los intervinientes enfatizaron en el hecho de que los actores son campesinos y adultos mayores, condiciones que los hacen sujetos de especial protección constitucional. En función de esa calidad, consideran que el Estado debe tomar medidas afirmativas que ayuden a los demandantes a superar su condición de vulnerabilidad, acentuada por el hecho de ser víctimas de un desastre causado por el cambio climático. Bajo esa perspectiva, insisten en que el análisis de la Corte en este caso debe privilegiar una mirada interseccional. Estos ciudadanos y ciudadanas advirtieron que el cambio climático es la principal amenaza para la garantía de los derechos humanos.

43. Para el caso puntual, los intervinientes aseguraron que hoy el tema de los desastres climáticos es invisible en la agenda pública y que el sistema de prevención y adaptación de riesgos por desastres climáticos en la normatividad nacional y en los planes a nivel local es débil. Adicionalmente, los intervinientes pidieron a la Corte dar órdenes que ayuden a dotar a las políticas públicas y a los proyectos sobre la materia de un enfoque transversal de derechos humanos y bioculturalidad.

44. El 24 de marzo de 2022, Luis Fernando Sánchez Huertas, Germán Ricardo Reyes, Laura María Carvajal, Laura Sofía Ariza, Sebastián Córdoba Puello y Juliana Patiño Ojeda, del Semillero de Derecho Constitucional AGERE de la Universidad del Rosario, allegaron también memorial con *amicus curiae*. Tras repasar los hechos que motivan la acción de tutela de la referencia, y enfatizar en el hecho de que los actores son personas de especial protección, los intervinientes aseveraron que a los demandantes se les han vulnerado varios derechos, a saber: primero, a la igualdad, porque a pesar de ser personas desplazadas, se les está tratando de manera distinta que a los desplazados internos por la violencia. Segundo, a la vivienda digna, comoquiera que el riesgo permanente del desbordamiento del río no permite que este derecho se materialice en condiciones de seguridad y dignidad. Tercero, al trabajo y a la seguridad alimentaria, pues los accionantes no solo vivían en el predio afectado, sino que de él derivaban su sustento, a través de diferentes cultivos.

45. Además de lo anterior, los miembros del AGERE indicaron que no existe un desarrollo claro sobre la protección y las garantías de las víctimas del desplazamiento interno por desastres naturales. Manifestaron que el entendimiento de persona desplazada en Colombia, atada exclusivamente al conflicto armado, es restrictiva y poco garantista. Pidieron entonces que se amplíe el concepto para entender que la referencia al desplazamiento interno

también puede incluir otras causas diferentes a la violencia, como lo es el caso de los desastres naturales. A este respecto entonces, recordaron que los Principios Deng son parte del bloque de constitucionalidad y que ellos contemplan el desplazamiento por motivo de desastres naturales.

46. El 31 de marzo de 2022, María Lucía Torres Villarreal, Angie Daniela Yepes García, Valeria Maldonado Mejía, Laura Marcela Tabares Urrego y Gabriel Andrés Concha Botero, vinculados a la clínica jurídica “Grupo de Acciones Públicas (GAP)” de la Universidad del Rosario allegaron escrito de amicus curiae. Los miembros del GAP indicaron que para el análisis de este caso es relevante tener en cuenta la sentencia T-369 de 2021, dictada en el proceso de revisión de la acción de tutela instaurada por William de Jesús Gutiérrez Nohava contra Empresas Públicas de Medellín ESP y otros, en el marco de la emergencia social y ambiental que produjo el desbordamiento del caudal del río Cauca, en el municipio de Valdivia (Antioquia). Para los intervinientes dicha providencia es relevante, pues abordó el caso de personas desplazadas por desastres naturales, y señaló que los Principios Deng, como parte del bloque de constitucionalidad en el sentido lato, son aplicables al Estado colombiano.

47. Por otra parte, los intervinientes señalaron que, en este caso, conforme a la jurisprudencia constitucional y a las circunstancias especiales que rodean a los accionantes, el examen de procedibilidad de la acción debió ser más flexible que el realizado por los jueces de instancia. Anotaron que el hecho de que los accionantes sean adultos mayores, campesinos y desplazados forzados internos con ocasión de desastres naturales, los coloca en una situación interseccional de vulnerabilidad que el juez de tutela no debe obviar.

48. En esta línea, respecto de la procedencia de la acción, los miembros del GAP enfatizaron que no existen mecanismos alternativos que permitan proteger de manera idónea y eficaz los derechos de los demandantes. En cuanto a la inmediatez expresaron que, por un lado, la vulneración de los derechos a la vivienda, al trabajo y a la vida digna de los tutelantes perdura en el tiempo y es actual, pues ellos no han podido retornar a su hogar. Por otro lado, los demandantes no buscan una indemnización por daños, como equivocadamente lo entendieron los jueces. En este caso hay una amenaza a los derechos de los actores, debido a que las lluvias son periódicas y para los meses de abril y mayo se reanuda la temporada invernal.

49. Por último, estos intervinientes afirmaron que este caso se enmarca en un problema generalizado que debe remediarse, el cual consiste en la falta de reconocimiento de las personas desplazadas internamente con ocasión de desastres naturales. Esta situación de desplazamiento genera una amenaza inminente a los derechos a la igualdad, a la vida, a la vivienda digna y al trabajo de cientos de personas en el país.

50. El 12 de octubre de 2022, Mauricio Madrigal, profesor de la Universidad de los Andes, presentó intervención en calidad de *amicus curiae*. En su escrito, el interviniente ofreció un marco conceptual de las movilidades climáticas y planteó la necesidad de adoptar un enfoque desde los derechos humanos al fenómeno del desplazamiento por causas climáticas. En ese sentido, precisó que es necesario reestructurar el proceso de la gestión del riesgo y pasar del asistencialismo a la adaptación climática desde los derechos. En relación con el caso objeto de la acción de tutela, el profesor Madrigal insistió en la necesidad de reconocer la conexión entre movilidad, migración y desplazamiento ambiental, y recomendó a la Corte ordenar que en la normativa jurídica sobre cambio climático se integren los derechos humanos a partir de la comprensión de la migración ambiental.

51. El 11 de noviembre de 2022, el despacho de la magistrada sustanciadora se comunicó telefónicamente con una de las coordinadoras del Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario, Daniela Yepes, para indagar sobre posibles cambios en la situación de los accionantes. La razón por la cual el despacho se comunicó con dicho grupo es porque, en la tutela, el único dato de notificaciones que se da para los accionantes es el correo del GAP. La señora Yepes reportó que los accionantes no estaban recibiendo ninguna ayuda, que no habían vuelto a su predio y que aún viven en la zona urbana del municipio de Saravena, en la casa de uno de sus hijos. También indicó que no tenía conocimiento de que se hubieran realizado nuevas obras en la vereda para prevenir nuevas inundaciones.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

52. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

## 2.2. Planteamiento del caso

53. En el asunto bajo estudio, el señor José Noé Mendoza Bohórquez y la señora Ana Librada Niño de Mendoza reclamaron la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, la vivienda digna, el trabajo, la alimentación, la seguridad alimentaria, el mínimo vital, la vida, la seguridad personal y la petición, debido a que, tras resultar afectados por inundaciones a causa del desbordamiento de un río, se vieron obligados a dejar el predio rural donde residían y realizaban labores agropecuarias, sin haber recibido la ayuda estatal que solicitaron en su condición de desplazados forzados internos por desastres naturales.

54. En consecuencia, los accionantes solicitaron al juez constitucional que se ordene: (i) a la UARIV, reconocerles la calidad de desplazados internos por desastres naturales y hacerlos titulares de las mismas garantías y ayudas humanitarias que se les reconoce a los desplazados forzados internos por el conflicto armado; (ii) al departamento de Arauca y al municipio de Saravena extenderles los programas y apoyos creados para la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia; (iii) al DPS, como entidad encargada de luchar contra la pobreza de personas desplazadas, tomar las medidas pertinentes para reparar su situación; y, (iv) al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que les brinde las correspondientes medidas de atención que ha debido darles después del desastre natural que causó su desplazamiento.

55. Frente a las mencionadas pretensiones algunas de las autoridades demandadas se opusieron y otras alegaron no ser las llamadas a atender la situación de los demandantes. En general, las autoridades demandadas indicaron que cualquier persona que desee recibir las ayudas previstas para las víctimas de desplazamiento forzado interno, deben agotar previamente la ruta de inscripción en el RUV. En este caso, dichas autoridades señalaron que los accionantes no acreditaron la condición de desplazados, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1448 del 2021. Insistieron, además, que los programas de asistencia existentes están encaminados solo a beneficiar a quienes se han visto forzados a desplazarse por causa del conflicto armado y no por otras razones.

56. Las decisiones de los jueces constitucionales de primera y segunda instancia fueron adversas a los intereses de los accionantes. En ambas oportunidades los jueces consideraron que la tutela no era la vía judicial adecuada para solicitar el amparo de sus derechos

fundamentales, presuntamente afectados por la deficiente respuesta institucional ante el desbordamiento del río Bojabá. En concreto, indicaron que los tutelantes contaban con medios ordinarios para reclamar sus intereses como la acción popular, la acción de grupo o el medio de control de reparación directa. Si bien el juez de primera instancia decidió amparar únicamente el derecho de petición, el Tribunal revocó el amparo del derecho de petición y concluyó que la tutela era improcedente pues busca la protección de derechos e intereses colectivos que pueden ser reclamados mediante otro tipo de acciones.

### 2.3. Problema jurídico a resolver

57. En el caso que aquí se revisa la Corte deberá determinar si los derechos fundamentales invocados por los accionantes fueron vulnerados por parte de las autoridades accionadas, al no acceder a brindarles las medidas de atención y asistencia que reclaman como víctimas de un desplazamiento forzado a causa de un desastre natural. Como arriba se indicó, los demandantes consideran que, en tanto desplazados, deben recibir una asistencia similar a la que se les brinda a los desplazados internos a causa del conflicto armado.

58. Para poder dar respuesta a ese interrogante, esta Sala parte por mostrar por qué quienes se desplazan de forma forzada a causa de un desastre natural deben ser considerados como desplazados forzados internos. En tanto el tema del desplazamiento forzado interno por desastres, hechos asociados al cambio climático y a la degradación ambiental (que en adelante denominaremos desplazamiento por factores ambientales) ha sido poco conceptualizado en nuestro contexto, antes de abordar puntualmente el caso de la presente acción de tutela, la Sala Primera de Revisión incluirá varias consideraciones de contexto sobre la materia.

59. En primer lugar, la Sala brindará un panorama general sobre algunos instrumentos e iniciativas internacionales que buscan dar respuesta al desplazamiento forzado por factores ambientales. Este recuento ilustrará la preocupación creciente de la comunidad internacional sobre este fenómeno y su llamado a que los Estados prioricen una respuesta efectiva frente a él. Desde ya, es importante indicar que no se trata de una preocupación menor. Desde hace varios años en la comunidad internacional se viene alertando sobre el impacto que el cambio climático y la degradación ambiental genera en la movilidad humana. En segundo lugar, la Corte abordará algunas características del desplazamiento por factores ambientales y los

efectos que este genera en el goce de los derechos de las personas afectadas. En tercer lugar, este tribunal recogerá las obligaciones que tiene el Estado para enfrentar el desplazamiento por factores ambientales y, finalmente, analizará el caso concreto.

#### 2.4. El desplazamiento forzado interno por factores ambientales: contexto y debates relevantes.

60. El desplazamiento forzado interno es un fenómeno de movilidad humana que lesiona de manera intensa y multidimensional los derechos 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. Es un fenómeno que genera una amenaza y vulneración compleja de derechos constitucionales – no solo de derechos civiles y políticos, sino también de derechos económicos, sociales y culturales-, y que exige para enfrentarla el despliegue de acciones coordinadas que protejan a la población desplazada desde una perspectiva integral.

61. El problema del desplazamiento forzado interno no es nuevo en el país. Colombia es, lamentablemente, uno de los países con mayor número de desplazados internos, aunque las cifras que se conocen se relacionan exclusivamente con el conflicto armado. En efecto, a febrero de 2023, el Registro Único de Víctimas (RUV) reportaba una cifra de más de 8.4 millones de personas desplazadas por dicha causa.

62. Precisamente, por la tragedia humanitaria que constituye el desplazamiento forzado interno en razón del conflicto armado, en la sentencia T-025 de 2004, esta Corte declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante, ECI) para insistir en la necesidad de dar respuesta efectiva a la situación de la población desplazada interna. Desde entonces, han ocurrido cambios importantes, como la ampliación de la capacidad institucional del Estado para responder a la población desplazada a causa del conflicto, el aumento del presupuesto con dicho fin, el fortalecimiento de la normatividad con la expedición de la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, entre otras transformaciones.

63. Sin embargo, es necesario reconocer que el conflicto armado no es la única causa de desplazamiento interno que se presenta en el país. Existen otros fenómenos que pueden llevar a que las personas tengan que dejar su lugar de origen, sus viviendas y territorios en

contra de su voluntad. Un ejemplo de ello, lamentablemente cada vez más común, son los desplazamientos internos por factores ambientales, que incluyen aquellos generados por desastres, las consecuencias del cambio climático y la degradación ambiental. El desplazamiento por factores ambientales, al igual que el generado por el conflicto armado, amenaza y compromete de manera compleja el ejercicio de los derechos de las personas, y es una situación que también debe ser enfrentada por el Estado con prontitud. Sin embargo, sobre el fenómeno del desplazamiento por factores ambientales poco se ha hablado en el contexto colombiano. Si bien, desde hace un tiempo la comunidad internacional ha empezado a prestar atención al desplazamiento forzado interno por causas ambientales, incluyendo el cambio climático, en la legislación interna, la complejidad del fenómeno aún no ha sido reconocida ni desarrollada, situación que se debe transformar. Como se insistirá a lo largo de esta providencia este es un fenómeno que no solo amerita una atención prioritaria, sino también el fortalecimiento de la respuesta estatal.

64. De hecho, es preciso advertir que los desplazamientos por factores ambientales, incluyendo por cambios en el clima, son cada vez más frecuentes. Algunos pueden asociarse a fenómenos repentinos, pero otros a situaciones de evolución lenta (que algunos autores han, de hecho, conceptualizado como de “violencia lenta”), que no son instantáneas o visibles, sino incrementales y acumulativas. El cambio climático, la deforestación, la acidificación de los océanos y otra multitud de deterioros ambientales, muchas veces se desarrollan de manera progresiva, incluso, por momentos, imperceptible, pero de igual forma terminan generando consecuencias devastadoras para las personas, sobre todo para los más vulnerables.

65. Así, antes de decidir el caso concreto, es pertinente abordar previamente diferentes cuestiones relacionadas con el concepto de desplazamiento por factores ambientales. Para estos efectos, en esta decisión la Corte iniciará con un breve relato del surgimiento y el desarrollo del concepto a nivel internacional. Ese relato ayudará a entender el por qué es importante reconocer, visibilizar y abordar este fenómeno como una categoría especial de los desplazamientos forzados internos.

2.5. Instrumentos internacionales aplicables al fenómeno del desplazamiento interno por factores ambientales.



66. Como se mencionó, el desplazamiento forzado interno es una grave situación de movilidad humana que lesiona de manera intensa y multidimensional los derechos humanos de quienes se encuentran en esa situación. Es un fenómeno que ha ocupado la atención de los organismos intergubernamentales de derechos humanos. Aunque no hay tratados internacionales que aborden directamente el tema del desplazamiento interno, se han emitido una serie de principios e instrumentos internacionales que constituyen lineamientos para la interpretación de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos ante dicho fenómeno.

67. Dentro de otros, se destacan los Principios Deng del Consejo Económico y Social de la ONU. Dichos principios definen los derechos y garantías de protección en cabeza de las personas víctimas de un desplazamiento forzado interno, y son un reflejo de la normativa internacional de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido a los Principios Deng “como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países” y, gracias a su valor integral como herramienta orientadora, se ha incentivado a los Estados y a otros actores para que los incorporen como norma. De hecho, en Colombia, los Principios Deng han sido recogidos como principios orientadores por la Corte Constitucional en su jurisprudencia sobre desplazamiento forzado interno y como parte del bloque de constitucionalidad en un sentido lato.

68. Estos principios definen a los desplazados internos de la siguiente manera:

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

69. Como se observa, los Principios Deng tienen en cuenta una serie de causas que pueden llevar a que las personas se desplacen internamente en contra de su voluntad. Una de ellas se relaciona con factores ambientales. Aunque en la década de 1990, cuando se expidieron los Principios Deng, algunos Estados se opusieron a la alusión de los desastres naturales o

provocados por el ser humano como una causa de desplazamiento, finalmente el consenso mayoritario y la insistencia de diferentes sectores hicieron posible su inclusión. En parte, esto se debió a que, para el momento, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático venía alertando que una de las principales consecuencias de los severos cambios en el clima sería la de la migración y que, las comunidades vulnerables de los países en vía de desarrollo, serían las más afectadas por dicho fenómeno.

71. Los Principios Pinheiro se enfocan en salvaguardar el derecho de los refugiados y desplazados internos a la restitución de sus viviendas y su patrimonio y, en consecuencia, promueven la búsqueda de soluciones duraderas para estos grupos poblacionales. Al momento de su expedición, la aproximación avanzada por estos principios fue novedosa, pues hasta el momento la naturaleza de la intervención estatal estaba centrada en la atención humanitaria de emergencia. El cambio de enfoque consistió en darle también mucho peso a la idea de que la intervención de los Estados debe consistir en acciones y procesos sostenidos en el tiempo para la reconstrucción de los proyectos de vida de quienes han sido víctimas del desplazamiento.

72. En concreto, los Principios Pinheiro traen una serie de previsiones basadas en el presupuesto de que para que las personas desplazadas puedan volver a la situación anterior, es necesario, entre muchas otras acciones, garantizar sus derechos de propiedad, posesión y reparación. A partir de esa premisa, estos principios prevén la existencia del derecho de las víctimas a la restitución de toda propiedad despojada, a menos de que sea fácticamente imposible, caso en el cual deberá proveerse una compensación justa.

73. Al igual que los Principios Deng, los Pinheiro aceptan que el desplazamiento forzado se puede dar por razones asociadas al ambiente. Por ello, deben ser utilizados como parámetro y guía para prevenir el fenómeno, atender a quienes se desplazan por esas razones y garantizarles soluciones duraderas.

74. Ahora bien, como lo señaló en el 2020 la ex relatora de Naciones Unidas en su informe temático sobre desplazamientos “en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta”, hay otros instrumentos internacionales que también son aplicables para responder al desplazamiento interno por causas ambientales.

75. Un primer grupo lo constituye el amplio catálogo de instrumentos internacionales que

hacen parte del derecho internacional de los derechos humanos. Estos instrumentos contienen compromisos y obligaciones en cabeza de los Estados que, aunque sin una mención expresa, sirven para responder a las situaciones de desplazamiento por factores ambientales. Entre ellos se destacan instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966), la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

76. Un segundo campo del derecho internacional en el cual se encuentran deberes y obligaciones aplicables a la situación de desplazamiento por factores ambientales es el relativo al derecho internacional del medio ambiente, en el cual cobra particular relevancia una rama específica relacionada con el cambio climático. En este campo, se destaca la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, ratificada por Colombia en 1994. En ella, los Estados Parte se comprometieron a estabilizar las concentraciones de efecto invernadero en la atmósfera y se determinaron, por primera vez, compromisos vinculantes para los Estados en relación con el cambio climático. Si bien los compromisos se enfocaron principalmente en la mitigación del fenómeno (es decir, en la reducción de gases efecto invernadero), también se incluyeron compromisos relacionados con la adaptación al mismo. Así, por ejemplo, el literal e), numeral 1, del artículo 4 de la CMNUCC señaló que los Estados deberán cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático y elaborar planes para ordenar, proteger y rehabilitar ciertas zonas que se pueden ver afectadas por la sequía y desertificación, así como por las inundaciones.

77. Tras la CMNUCC, se aprobó el Protocolo de Kioto (1997) que puso en funcionamiento la Convención y estableció compromisos concretos y metas individuales vinculantes para limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados. El instrumento también creó un fondo de adaptación con el objetivo de financiar proyectos y programas que reduzcan los efectos adversos del cambio climático en países en desarrollo. En el país se aprobó dicho protocolo a través de la Ley 629 del 2000.

78. Si bien la CMNUCC y el Protocolo de Kioto de 1997 no hicieron referencia específica a los

efectos que tendría el cambio climático en la movilidad humana más adelante, en el 2010, se acogió el Marco de Adaptación de Cancún, que hace una alusión puntual al fenómeno. En dicho instrumento, la Conferencia de las Partes en la CMNUCC reconoció la importancia de adoptar acciones relativas a los desplazamientos, la migración y la relocalización planificada de grupos humanos inducidos por el cambio climático, y exhortó a los Estados a tomar medidas para el manejo de este tipo de migraciones. En concreto, en dicho documento se invitó a las partes a intensificar las respuestas de adaptación y a adoptar medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación “en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.

79. Por su parte, el Acuerdo de París, firmado en 2015, aunque no hizo una referencia explícita a la movilidad humana como consecuencia del cambio climático, sí incluyó varias disposiciones que obligan a los Estados parte a dar una respuesta efectiva al fenómeno. Así, por ejemplo, en su artículo 4°, el Acuerdo establece las esferas en las que los Estados deben actuar de manera cooperativa para implementar las medidas en contra de los efectos del cambio climático. Entre otras cuestiones, el Acuerdo hace referencia a: i) sistemas de alerta temprana; ii) preparación para situaciones de emergencia; iii) fenómenos de evolución lenta y los que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles; y iv) evaluación y gestión integral del riesgo. Dicho artículo del Acuerdo establece, además, que los Estados tienen el deber de reforzar la cooperación para fortalecer las medidas y el apoyo con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático.

80. Ahora bien, un tercer grupo de instrumentos internacionales que contiene disposiciones aplicables al desplazamiento humano asociado a factores ambientales es el relacionado con la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante, GRD). Dentro de este grupo se destaca el denominado Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, adoptado en el 2005 por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Este marco tuvo como objetivo general la reducción de los riesgos por desastres naturales por parte de los Estados y de las comunidades, para alcanzar una disminución significativa de pérdidas humanas, económicas y ambientales. Este mecanismo estableció que los Estados deben priorizar algunas acciones en contra del cambio climático, como, por ejemplo, tener un diagnóstico adecuado de la situación y fortalecer la gobernanza para mejorar el manejo del riesgo de desastres.

81. En el 2015, el Marco de Hyogo fue remplazado por el Marco de Acción de Sendai 2015-2030, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en junio de 2015, en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Este nuevo marco se expidió bajo el llamado de atención de que los desastres siguen afectando el bienestar y la seguridad de las personas alrededor del mundo. Entre otras cosas, el documento resaltó que “entre 2008 y 2012, 144 millones de personas resultaron desplazadas por desastres” y que muchos de estos fenómenos “están aumentando en frecuencia e intensidad”. Así, el marco establece que:

“es urgente y fundamental prever el riesgo de desastres, planificar medidas y reducirlo para proteger de manera más eficaz a las personas, las comunidades y los países, sus medios de subsistencia, su salud, su patrimonio cultural, sus activos socioeconómicos y sus ecosistemas, reforzando así su resiliencia”.

82. A la luz de esta visión, el Marco de Sendai actualizó los compromisos adoptados en Hyogo, con el fin de fortalecer las estrategias adelantadas hasta el momento. En particular, hizo énfasis en la prevención y en una visión centrada en la inclusión de los derechos fundamentales de las personas. Así, el Marco de Sendai se convirtió en una nueva hoja de ruta para la prevención, reducción y gestión del riesgo de desastres y para garantizar la participación de las comunidades en las decisiones de adaptabilidad al cambio climático. Este documento introdujo el concepto de “reconstruir mejor”, que apunta a que, los Estados parte adopten medidas de preparación y contingencia para eventos de desastre, garantizando la participación de todos los sectores y actores afectados.

2.6. Otros esfuerzos en el ámbito internacional para enfrentar el desplazamiento por factores ambientales.

84. Ahora bien, sumando a los instrumentos internacionales mencionados, en la comunidad internacional también se han dado otros esfuerzos para llamar la atención y ofrecer marcos de acción para enfrentar el desplazamiento por causas asociadas a factores ambientales.

85. Uno de los primeros esfuerzos es el informe presentado en el 2010 por el entonces Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kälin. En ese informe dicho Relator llamó la atención sobre la creciente dinámica del desplazamiento por factores ambientales, y algunos de los retos que en su momento estaba

observando en relación con la asistencia a las poblaciones desplazadas en el mundo. Entre otros aspectos, el relator insistió que “[a]ño tras año son más las personas desplazadas por desastres naturales y proyectos de desarrollo que las que huyen de conflictos y violencias”. En igual sentido, advirtió que los efectos del cambio climático provocarían un ulterior aumento del número de personas desplazadas por desastres, que calculó entre 50 y 250 millones de personas, las cuales en su mayoría serían desplazados internos.

86. En este informe, hito en la materia, el mencionado representante de Naciones Unidas, llamó la atención de los Estados a prestar atención a los múltiples problemas de derechos humanos que genera el desplazamiento por factores ambientales, los cuales se profundizan por políticas inadecuadas, falta de capacidad para responder debidamente al desastre y problemas en la reconstrucción. Por consiguiente, insistió en abordar el problema desde un enfoque basado en los derechos humanos que cubra las tareas de alerta temprana, planificación, prevención y el esfuerzo para encontrar soluciones duraderas a la situación de los desplazados. Para ello, según el entonces Relator, sería necesario: i) un sólido marco normativo de protección y asistencia a los desplazados; ii) la voluntad política de aplicar plenamente ese marco; iii) la existencia a todos los niveles —internacional, regional, nacional y local— de los medios necesarios para hacerlo; y iv) la capacidad de reaccionar con prontitud a los problemas que van surgiendo.

87. Desde allí, otros relatores de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos han expedido informes que abordan la temática del desplazamiento por factores ambientales. Por ejemplo, se destaca el informe de la ex Relatora Cecilia Jiménez-Damary, que investigó sobre desplazamientos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta o el Informe del ex Relator Chaloka Beyani sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

88. En relación con otros esfuerzos internacionales para visibilizar el desplazamiento por factores ambientales y sugerir marcos de respuesta efectiva, se encuentran los llamados Principios de Península sobre Desplazamiento Climático, promovidos por un grupo de académicos, juristas y personas expertas en derecho internacional, derechos humanos, derechos de los refugiados y desplazamiento. Este es un documento de política que busca brindar un marco comprensivo para que los Estados puedan abordar integralmente los derechos de las personas desplazadas por causas climáticas. Estos estipulan principios

fundamentales que los Estados deben tener en cuenta para la implementación de medidas contra el desplazamiento por cambio climático. Así: (i) invitan a los Estados a priorizar sus procesos nacionales de adaptación y garantizar el derecho de las comunidades a permanecer en sus territorios; (ii) establecen la importancia del consentimiento informado de las comunidades en cualquier proceso de relocalización; (iii) disponen que los Estados deben asegurar los plenos derechos de las comunidades una vez hayan sido relocalizadas; (iv) indican que los Estados deben hacer las provisiones para ejecutar futuros planes de reasentamiento; (v) establecen que los Estados deben proveer la asistencia humanitaria suficiente y garantizar la unión familiar; y (vi) señalan que los Estados deben garantizar el regreso voluntario de los miembros de la comunidad que así lo deseen.

89. Por otra parte, en el 2018, varios Estados suscribieron el llamado “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, plasmado en la Resolución de Naciones Unidas 73/195, que establece un marco de cooperación para desplegar una respuesta adecuada a los contextos de movimientos migratorios. Dicha Resolución reconoció que los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental son factores determinantes que deben ser tenidos en cuenta en las políticas sobre desplazamiento. El Pacto Mundial puede considerarse como una guía para que los Estados cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos a la hora de diseñar medidas de gobernanza de la migración. Este mecanismo tiene como objetivo reducir los riesgos a los que se enfrentan los migrantes y abordar las situaciones de vulnerabilidad en las que estos se encuentran. Algunos de los compromisos que se establecen en el Pacto son: (i) reforzar la elaboración de políticas basadas en datos; (ii) reducir al mínimo los factores ligados a la migración como la pobreza y la discriminación; y (iii) abordar los desplazamientos relacionados con el clima y las catástrofes.

90. En sentido similar, en el 2021, la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- publicó la “Estrategia Institucional sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030”, en la que la organización fijó como uno de sus principales compromisos la adopción de un enfoque de derechos humanos para abordar las migraciones causadas por factores climáticos.

91. Finalmente, y con el objetivo de ilustrar los desarrollos a nivel internacional, debe también resaltarse la conformación de un panel de alto nivel sobre el desplazamiento forzado

interno, el cual rindió su informe en septiembre de 2021. En dicho reporte se afirma que “[l]os desastres y los efectos adversos del cambio climático también son impulsores importantes y son responsables de la mayoría de los nuevos desplazamientos internos cada año”. Así mismo, el informe alerta sobre el hecho de que la crisis climática mundial también tendrá implicaciones en el aumento drástico de desplazamientos internos en los próximos decenios y que es previsible que el fenómeno afectará en mayor medida a los países de menores recursos y a las poblaciones más vulnerables.

92. El informe insiste en que este tipo de desplazamientos no son una mera crisis humanitaria, sino que están directamente vinculados a retos más amplios de gobernanza, desarrollo, derechos humanos y paz. En ese sentido, el panel de alto nivel recomienda que: (i) los Estados fortalezcan su voluntad política, capacidad y acción de los gobiernos para enfrentar este fenómeno; (ii) aprovechar mejor las capacidades del sector privado; y (iii) fortalecer la calidad de la protección y la asistencia a los desplazados internos y a las comunidades de acogida.

93. En síntesis, se puede observar que la comunidad internacional, desde hace varios años ha advertido sobre la importancia de abordar con decisión el tema de los desplazamientos internos por factores ambientales y, con el tiempo, ha desarrollado instrumentos y recomendaciones para la actuación decidida de los Estados. Así mismo, se han ofrecido marcos de acción para abordar el desplazamiento por causas ambientales, incluyendo por factores asociados al cambio climático. Esas propuestas, como se ilustró, tienen como propósito abordar el fenómeno del desplazamiento ambiental desde un enfoque basado en los derechos humanos que permita proponer soluciones duraderas para las personas afectadas.

94. Más adelante, esta providencia profundizará en algunas de las obligaciones del Estado en la materia y recomendaciones para la acción, derivadas de los instrumentos internacionales arriba mencionados. Por ahora, la Corte se detendrá en las características del desplazamiento forzado interno por factores ambientales.

2.7. Características del desplazamiento interno por desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental.

95. Cuando hablamos de desplazamiento forzado interno, nos referimos a una situación en la



que concurren diferentes circunstancias: (i) la persona o grupo de personas huye o escapa de su hogar o de su lugar de residencia habitual; (ii) dicha huida es forzosa, no voluntaria, es decir que es presionada por las circunstancias; (iii) quien se desplaza no cruza la frontera estatal de su país, sino que se moviliza dentro de él; y (iv) como se ha insistido en esta providencia, se trata de un fenómeno que puede obedecer a diferentes causas, más allá de las asociadas al conflicto armado.

96. Ahora bien, además de estas características, como se pasa a describir, el desplazamiento forzado por factores ambientales tiene algunas particularidades que lo distinguen de otros tipos de movilidad humana y que se deben advertir para que el Estado pueda dar una respuesta efectiva a este fenómeno. A continuación, se esbozan algunas de las particularidades relevantes.

2.7.1. La connotación multicausal y compleja del desplazamiento forzado por factores ambientales.

97. Lo primero que hay que advertir es que el desplazamiento forzado por factores ambientales puede ocurrir por multiplicidad de factores. Si bien, cuando fueron expedidos los Principios Deng, solo se identificaron como causa las “catástrofes naturales o las provocadas por el ser humano”, hoy en día se entiende que la movilidad por factores ambientales es un fenómeno más complejo que lo que las expresiones mencionadas parecen denotar. Como algunos autores lo han señalado, sería equivocado y limitado partir de la idea de que lo “natural” es aquello que sucede de manera independiente a los humanos, al igual que suponer que el desplazamiento por factores ambientales ocurre siempre por desastres repentinos e inmediatos, sin tener en cuenta que muchas veces estos desplazamientos se generan por factores de degradación ambiental que ocurren de manera progresiva y se desarrollan a lo largo del tiempo.

98. En otras palabras, es importante advertir que este tipo de movilizaciones puede ser provocado por fenómenos de diversa ocurrencia. Por ejemplo, el desplazamiento por factores ambientales puede responder a desastres, a efectos adversos del cambio climático o a la degradación ambiental. Los desplazamientos forzados por factores ambientales pueden ocurrir por causas que se manifiestan de manera repentina – tales como sismos, deslizamientos de tierra o inundaciones-, o por situaciones de lenta aparición, como los

procesos de desertización, la elevación del nivel del mar o la degradación ambiental progresiva. Como bien lo indica la OIM: “[l]a migración en el contexto del cambio climático y la degradación ambiental suele ser multicausal y la mayoría de las personas migran debido a una combinación de factores sociales, políticos, económicos, ambientales y demográficos”.

99. Así, por ejemplo, a diferencia de algunos desplazamientos en los que es posible determinar con precisión la causa del desplazamiento, en aquéllos causados por factores ambientales no siempre es fácil señalar con exactitud la razón por la cual una persona abandona su hogar y su proyecto de vida. Por ende, es preciso insistir en la necesidad de que se advierta el carácter multicausal que puede tener el desplazamiento por factores ambientales.

100. Lo anterior lleva a también a hacer precisiones sobre el carácter forzado de este tipo de desplazamientos. Como se mencionó, lo forzado es una característica connatural a la categoría de desplazamiento interno de la que habla los Principios Deng. El hecho de que se trate de una forma de movilidad que es forzada, implica que no hay una voluntariedad en el traslado. Generalmente, la característica de forzado se determina por la necesidad de salir de lugar de residencia ante la inminencia de un hecho; no obstante, en el caso del desplazamiento por factores ambientales ese carácter de forzado no es tan fácil de identificar o por lo menos no a través de un único hecho. Como lo sostuvo la anterior Relatora Especial sobre Derechos Humanos de las Personas Desplazadas, al referirse a los desplazamientos internos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta:

“[e]n la mayoría de los casos, el movimiento no se produce de forma totalmente voluntaria o forzada, sino que se sitúa en algún punto intermedio entre ambas opciones, con diferentes grados de voluntariedad y de obligatoriedad”.

101. Con dicha expresión, la Relatora quiso mostrar que los efectos adversos del cambio climático no siempre se ven de un día para otro, sino que gradualmente van dejando sus secuelas hasta convertirse en un desastre o generar un hecho determinante que obliga a la gente a movilizarse. Esto significa que el desplazamiento forzado es, en ocasiones, la consecuencia final después de una serie de escenarios que se van desarrollando progresivamente, en los que no todas las personas tienen igual capacidad de adaptación.

102. Por ejemplo, el aumento de la temperatura puede disminuir la disponibilidad de recursos

vitales como el agua o los alimentos y afectar actividades como la pesca o la agricultura. Así, cuando los recursos son escasos para la supervivencia, las personas se ven forzadas a movilizarse. Esto no necesariamente ocurre de un día para otro y a través de un evento en el que fácilmente pueda ubicarse un hecho único generador del desplazamiento. Es posible que las personas incluso se movilicen antes de que ocurra un desastre, como precaución. De hecho, así lo entienden los mismos Principios Deng cuando advierten que el desplazamiento forzado puede producirse como resultado del hecho o para evitar sus efectos, es decir, como medida preventiva y de protección frente a un hecho en desarrollo o que es previsible.

103. En síntesis, lo importante a resaltar aquí es que el carácter forzado del desplazamiento por factores ambientales no siempre se da por un hecho que ocurre en un mismo momento o que se identifica con claridad como un evento unitario. De allí, que se siga una premisa central a la hora de responder a este tipo de desplazamientos: en el contexto actual, en donde ya se hacen palpables los efectos del cambio climático, que aumentan, a su vez, los riesgos de desastres ambientales, debe tenerse en cuenta una visión amplia e integral del desplazamiento forzado. Esta visión amplia debe incluir los casos en los que las personas toman la decisión de migrar porque las condiciones ambientales de su entorno no les garantizan medios de subsistencia y asegurarse una vida digna. En ocasiones, esta decisión puede parecer voluntaria, pero, en todo caso, no es una decisión que se toma de forma libre pues la subsistencia de la persona está de por medio.

#### 2.7.2. La temporalidad y el carácter interno

105. Serán temporales aquellas movilizaciones que se presentan de manera limitada, mientras pasa la crisis. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando ocurre una inundación, una sequía o un desplazamiento de tierra. En esos eventos, es posible que las personas que se movilizaron puedan eventualmente regresar al lugar donde habitaban. Por el contrario, los desplazamientos serán definitivos si el efecto adverso se convierte en permanente y hace imposible el retorno.

106. Por su parte, el carácter interno del desplazamiento, hace referencia al hecho de que los desplazamientos ocurran dentro de las fronteras de un determinado país. Frente a esto, como arriba se indicó, los principios Deng establecen que los desplazados internos son aquellas personas que han sido forzados u obligados a huir o abandonar sus hogares o sus

sitios de residencia habitual sin cruzar una frontera internacional, en particular cuando ello obedezca a los efectos de un conflicto armado, una situación generalizada de violencia, violaciones a los derechos humanos, o desastres de origen natural o humano..

### 2.7.3. La mayor afectación a los más vulnerables

107. Finalmente, en esta caracterización del desplazamiento por factores ambientales, es preciso tener en cuenta que una de las grandes complejidades del fenómeno es que afecta principalmente a los más vulnerables. Con frecuencia, quienes son menos vulnerables logran adaptarse y mitigar los efectos adversos del cambio climático o de la degradación ambiental, ya sea permaneciendo en sus hogares o tomando la decisión de trasladarse antes de que la situación sea más difícil o se convierta en un desastre que determine el desplazamiento forzado. Mientras tanto, las personas más vulnerables tienden a tener menos capacidad de adaptación, sufren las mayores consecuencias adversas para sus derechos hasta el punto en que ya no tienen otra opción que el desplazamiento. Para ellos, con frecuencia, sus opciones de a dónde ir son limitadas o inexistentes.

108. Sobre este punto, el reporte del Segundo Grupo de Trabajo para el Sexto Informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático del 2022 ilustró, a través del ejemplo de lo sucedido en el continente africano, como la población más vulnerable y pobre carece de oportunidades para desplazarse y adaptarse para mantener un estándar de vida aceptable. Entre otras cosas, el informe ilustró que en dicha afectación de los más vulnerables no solo influyen negativamente las circunstancias económicas sino también otros factores como la marginación política, la privatización de las tierras, las políticas de descentralización y los proyectos de inversión para plantaciones.

109. Esa misma tendencia puede observarse en el contexto colombiano. Por ejemplo, el Ideam, en la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, mostró que existe una diferencia importante para la adaptación al cambio climático entre municipios y departamentos, dependiendo de sus recursos. A manera de ilustración, departamentos como Cundinamarca o Antioquia, presentan una mayor capacidad de adaptación al cambio climático que el Chocó o la isla de San Andrés. Mientras que los primeros cuentan con condiciones más favorables para hacer frente a los efectos de las variaciones ambientales, los segundos, además de una mayor propensión a ser afectadas negativamente por hechos

asociados al clima, tienen menor capacidad de respuesta por la falta de recursos, incluyendo de infraestructura y de medios institucionales para la prevención.

110. Sumado a esto, es importante advertir cómo el desplazamiento ambiental impacta a comunidades cuya identidad y subsistencia están estrechamente ligadas a la tierra y a los recursos naturales. Esta Corte, por ejemplo, ha mostrado cómo los pueblos indígenas y afrodescendientes sufren con mayor fuerza el deterioro del ecosistema, en la medida que “tienen una vulnerabilidad especial a la degradación ambiental por su relación espiritual y cultural con sus territorios y por la dependencia económica con los recursos naturales”. Así mismo, ha hecho notar cómo las afectaciones en los ecosistemas, también impactan de manera notable a la población campesina debido a su conexión especial con el territorio. De hecho, el Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoció a los campesinos y las campesinas como sujetos de derechos y titulares de especial protección constitucional, destacó que el campesinado tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en “la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”. La Corte Constitucional también reconoció el fuerte vínculo que tiene el campesinado con el territorio y señaló que la relación de los campesinos con la tierra excede el ámbito estrictamente económico, pues tiene una serie de significaciones culturales, sociales y económicas.

111. Por lo tanto, el desplazamiento ambiental afecta de manera significativa a las poblaciones vulnerables, entre ellas a aquéllas cuyo tejido social e identidad cultural están estrechamente ligados al territorio. Se trata de comunidades que son particularmente vulnerables a las afectaciones ambientales, ya que varias dimensiones de su vida pueden verse alteradas por estos cambios en su entorno.

## 2.8. Efectos del desplazamiento por factores ambientales.

112. Ahora bien, aunque el fenómeno del desplazamiento por factores ambientales poco se ha estudiado en nuestro país, no es aventurado sostener que los desplazados por esta causa, al igual que quienes se desplazan por el conflicto armado, tienden a ver comprometido de manera muy profunda el goce efectivo de sus derechos.

113. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, si bien principalmente en el contexto del

conflicto armado, ha reconocido el impacto del desplazamiento en los derechos humanos de las personas. En la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el ECI en relación con los derechos de la población desplazada interna a causa del conflicto armado, ilustró que, entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, se encuentran los siguientes: (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) el derecho de las personas a escoger su lugar de domicilio; (iii) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; (iv) los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la salud, la educación, la vivienda digna y la seguridad alimentaria; (v) el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; (vi) el derecho a la integridad personal; (vii) el derecho a la seguridad personal; (viii) los derechos a la libertad de circulación por el territorio nacional y a permanecer en el sitio escogido para vivir; (ix) el derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio; (x) el derecho a la personalidad jurídica; y el derecho a la igualdad y no discriminación. Así mismo, la Corte enfatizó en el hecho de que las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las personas mayores, las personas en situación de discapacidad y los grupos étnicos, tienen unos impactos mayores y diferenciales que es necesario advertir y enfrentar.

114. Aunque todavía no se ha dado un desarrollo jurisprudencial comparable al que ha tenido el fenómeno del desplazamiento interno a causa del conflicto armado, hay algunas decisiones de esta corporación que involucran a personas que han tenido que movilizarse por desastres naturales y en la que la Corte ha verificado su situación de vulnerabilidad. Si bien en esos casos no se habló explícitamente de desplazamiento por razones ambientales, sí se indicó que las víctimas de desastres naturales son sujetos de especial protección constitucional por encontrarse en una situación de debilidad manifiesta. Así, por ejemplo, en la sentencia T-530 de 2011 la Corte resolvió el caso de una familia que resultó desplazada por un derrumbe ocasionado tras el fenómeno de “la Niña” en el 2010. En dicha decisión la Corte estableció que la familia se encontraba en condiciones de debilidad manifiesta al haber sido víctima de un desastre natural y ordenó al municipio la reubicación de los accionantes.

115. En un sentido similar, en las sentencias T-295 de 2013 y T- 355 de 2013, la Corte analizó la situación de personas que se encontraban damnificadas por el invierno y las inundaciones ocasionadas por la lluvia. En ambas decisiones ordenó a las autoridades municipales otorgar beneficios económicos a los accionantes con el fin de garantizar su

derecho a la vivienda digna. En especial, en la sentencia T-295 de 2013, la Corte señaló que el principio de solidaridad adquiere una singular importancia para las personas que se ven afectadas por desastres naturales, pues estas “suelen quedar en condiciones de extrema dificultad ante la pérdida o destrucción de sus medios de subsistencia, sus enseres y la propia vivienda”.

116. Por último, en la sentencia T -369 de 2021, la Corte resolvió una acción de tutela en la que el accionante tuvo que desalojar su vivienda por la creciente del río Cauca y solicitó a la entidad accionada que reactivara la ayuda humanitaria que le fue suspendida. En esa sentencia, la Corte mencionó que las víctimas de desastres naturales son sujetos de especial protección constitucional al encontrarse en una situación de debilidad manifiesta. A partir de una lectura de los principios Deng y de la normatividad vigente, la Corte estableció que la garantía adecuada de los derechos de los damnificados exige a las autoridades:

“i) proporcionar protección contra los desplazamientos (fase de prevención); ii) garantizar un nivel de vida adecuado al menos en los componentes básicos de alimentos indispensables y agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido, servicios médicos y de saneamiento, y otros que respondan a las necesidades de los desplazados (fase de protección y asistencia humanitaria durante el desplazamiento) y iii) garantizar el regreso voluntario seguro y digno o el reasentamiento, además de prestar asistencia hasta tanto las personas que retornaron o se reasentaron recuperen en la medida de lo posible aquello de lo que fueron desposeídas. De no ser viable dicha recuperación, se concederá una indemnización adecuada o reparación (fase de soluciones duraderas)”.

117. En síntesis, esta Corporación ha enfatizado en los derechos de la población desplazada, y algunas decisiones que muestran que el tema del desplazamiento por factores ambientales no solo no le ha sido ajena, sino que ha llevado a que la Corporación reconozca que quienes se ven forzados a movilizarse por desastres, factores asociados al cambio climático y la degradación ambiental, se encuentran en situación de vulnerabilidad y requieran del Estado protección especial.

## 2.9. Las obligaciones correlativas en cabeza del Estado.

118. Ahora bien, como consecuencia de la gravedad y el efecto multidimensional de las afectaciones que genera el desplazamiento forzado el Estado tiene deberes especiales que

cumplir. En el caso colombiano, estas responsabilidades han sido principalmente reconocidas y desarrolladas por el ordenamiento jurídico en el caso del desplazamiento a causa del conflicto armado, en el marco de la obligación general que tiene el Estado de proteger y garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (arts. 2 y 5 C.P.). No obstante, muchas de estas obligaciones también son predicables de las afectaciones que se generan por desplazamientos forzados internos por otras causas.

119. Sobre las obligaciones del Estado en materia de desplazamiento forzado interno, esta Corte ha señalado que el Estado se encuentra en la obligación constitucional de prevenirlo para garantizar los derechos de la población, entre ellos a la vida, la libertad y la integridad. Así mismo, el Estado tiene el deber de: (i) llevar un registro de quienes han sufrido desplazamiento; (ii) brindar asistencia humanitaria a las personas desplazadas para garantizar su derecho al mínimo vital; y (iii) garantizar el derecho al retorno o a la reubicación voluntaria, segura, digna y sostenible orientada a su estabilización socioeconómica. En todo caso las medidas de prevención y atención a las personas desplazadas deben tener en cuenta los riesgos y vulnerabilidades especiales de sujetos de especial protección constitucional, como lo son las mujeres; los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y las comunidades étnicas indígenas y afrodescendientes.

120. Sumado a lo anterior, y teniendo en cuenta las especificidades del desplazamiento por factores ambientales, es preciso identificar las obligaciones particulares del Estado en relación con este fenómeno, derivadas de las normas constitucionales e internacionales de protección de los derechos humanos, del derecho ambiental y del cambio climático y de las regulaciones sobre el socorro frente a desastres. Como se pasará a detallar, en esta normatividad se encuentran obligaciones particulares: (i) de prevención y adaptación, (ii) durante los desplazamientos, y (iii) posteriores a ellos.

#### 2.9.1. Obligaciones de prevención y adaptación que se activan antes del desplazamiento

121. Los artículos 2 y 5 de la Constitución política establecen que las autoridades de la República están instituidas para reconocer los derechos inalienables y proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades. Este deber de protección, se ha materializado a nivel legal, en normas como el Decreto 93 de 1998, “[p]or el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención



de Desastres” y la Ley 1523 de 2012, “[p]or 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”.

122. Los principios Deng y Pinheiro permiten dar un alcance a las obligaciones de protección del Estado. Por ejemplo, los Principios Deng establecen que los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan llevar a un desplazamiento. Dentro de ellos se incluye una referencia específica a las medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial con la tierra.

123. En el caso de los desplazamientos por factores ambientales, las medidas de prevención, en primer lugar, deben tener en cuenta la causa y la forma de mitigar el riesgo del desplazamiento. Por tal razón, cualquier política pública que busque abordar de manera estructural el problema debe tomar en serio la prevención para reducir el riesgo al máximo. En ese sentido, el Panel de Alto Nivel de la ONU recomendó a los Estados velar porque las leyes para la gestión de desastres incorporen los riesgos de desplazamiento y aborden la cuestión de manera explícita y proactiva en los planes de reducción del riesgo de desastres.

124. En segundo lugar, las medidas de prevención deben atender a diagnósticos técnicos y participativos sobre los riesgos de desplazamiento por desastres, sea por el deterioro o por la variabilidad ambiental. El Marco de Adaptación de Cancún ofrece lineamientos para ese propósito, al igual que el Acuerdo de París.

125. En tercer lugar, las políticas de prevención deben tener en cuenta que en muchos casos hay una intersección entre desplazamientos causados por factores ambientales con otras causas. Como lo ha reconocido la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las Personas Desplazadas, los fenómenos ambientales de evolución lenta agravan realidades de las comunidades que también causan el desplazamiento forzado como la violencia y los conflictos armados. Cuando estas causas confluyen, se dificulta la capacidad de adaptación de las personas, se aumenta el riesgo de desplazamiento, se retrasa la planeación y la prevención y se puede generar desplazamientos sucesivos por causas diferentes a los factores ambientales. Un buen ejemplo de esto es cuando los conflictos armados generan daños ambientales que producen desplazamientos por causas difusas o

mixtas. En consecuencia, una política integral de prevención debe tener en cuenta la confluencia de factores que puedan conducir al desplazamiento interno.

127. Ahora bien, en algunas situaciones, el desplazamiento puede ser inevitable. En tales casos, el Estado debe garantizar condiciones que permitan proteger a las comunidades frente al desplazamiento. Para ello, deben implementarse sistemas de alertas tempranas, planes de contingencia y de preparación. Igualmente, se deben adelantar simulacros de evacuación, disponer de terrenos para la reubicación y prever mecanismos de relocalización planificada con participación de las comunidades.

128. Al respecto, los Principios Deng ilustran las condiciones que se deben cumplir para adelantar estos procesos de reubicación. En particular, señalan que se debe verificar que sea la única alternativa posible y que se adopten todas las medidas para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos. Particularmente, dichos principios indican que se debe garantizar condiciones de seguridad, alimentación, salud e higiene y unidad familiar, bajo principios de participación y voluntariedad para quienes tengan que desplazarse.

129. En conclusión, para la Corte es claro que, frente a desplazamientos causados por desastres, factores asociados al cambio climático o a la degradación ambiental, el Estado debe ocuparse, al menos, de las siguientes medidas, como parte de sus obligaciones de prevención y adaptación: (i) diseñar e implementar políticas de prevención y mitigación de los riesgos asociados a dichos factores; (ii) incluir criterios que reconozcan y afronten la confluencia de causas del desplazamiento dentro de las políticas de prevención y adaptación; (iii) establecer planes y programas de adaptación y desarrollo de condiciones de resiliencia con un enfoque diferencial; y (iv) desarrollar mecanismos de alertas tempranas, simulacros de evacuación y, cuando resulte necesario, adelantar procesos de relocalización planificada con la participación de los afectados.

#### 2.9.2. Obligaciones durante el desplazamiento

130. Además de las obligaciones de prevención los Estados tienen obligaciones cuando los desplazamientos ocurren. Las obligaciones del Estado durante el desplazamiento también encuentran su fundamento en la Constitución. Así, el artículo 1º de la Constitución establece que la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho y el artículo 2º superior señala que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida,

bienes, derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

131. En virtud de estas obligaciones, por ejemplo, la Corte ha llamado la atención a que el Estado, en casos de desastres, responda de manera oportuna a las necesidades humanitarias de la población afectada y adelante acciones decididas para favorecer su recuperación. Así mismo, la Corte ha insistido en que la atención a los afectados debe realizarse en atención al principio de enfoque diferencial, es decir, teniendo en cuenta las características y condiciones particulares de la población.

132. Los Principios Deng también ayudan a interpretar estas obligaciones. Así, estos principios establecen una obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos de quienes se desplazan. En ese sentido, como ya se ha señalado, deben protegerse los derechos a la vida, la dignidad, la integridad, a la libertad y seguridad personal, el derecho a buscar seguridad en otros países y pedir asilo, a la vida familiar y el deseo de permanecer junto a su familia, el derecho a la salud, a la educación, a la propiedad y al reconocimiento de la personalidad jurídica.

133. Los referidos principios, igualmente, establecen que los desplazados tienen derecho a un nivel de vida adecuado. Esto se traduce en que las autoridades, además de asistencia humanitaria, deben suministrar a quienes son desplazados, como mínimo: (i) alimentos y agua potable, (ii) cobijo y alojamiento básico; (iii) vestido adecuado; y (iv) servicios médicos y de saneamiento.

134. Para cumplir con estas obligaciones, con independencia de las causas, es esencial que los Estados establezcan un registro administrativo de las personas desplazadas. El registro ayuda a tener un mejor diagnóstico, y a organizar el acceso a la atención y satisfacción de los derechos de los que son titulares. De hecho, y si bien en el marco del registro de desplazados a causa del conflicto armado, esta Corte ha reconocido que negar el registro de la población desplazada equivale a limitar automáticamente el acceso a sus derechos, pues esta es la puerta de entrada a las medidas de atención humanitaria, empleo, retorno o reubicación, entre otras. Por ende, la Corte ha indicado que el acceso al registro es un derecho fundamental de las personas desplazadas.

135. En consecuencia, en el caso de desplazamiento forzado por factores ambientales, al

igual que sucede con aquel causado por el conflicto armado, el Estado tiene la obligación de prever un mecanismo administrativo de registro, que permita a las personas el reconocimiento de su situación y la garantía de los derechos constitucionales de los que son titulares como personas. En línea con lo anterior, y como parte de las medidas para atender a la población desplazada, el Estado debe contar con sistemas adecuados de información sobre la situación de la población desplazada.

136. Ahora bien, sumado a lo anterior, dentro de las obligaciones que se activan durante el desplazamiento también se han reconocido aquellas que tiene el Estado respecto de aquellas personas que no pueden desplazarse, pero que soportan los efectos de las causas que motivan el desplazamiento. Estos casos los designa la doctrina como situaciones de “emplazamiento” y suelen presentarse en particular en el caso de poblaciones con un grado extremo de vulnerabilidad o que tienen un especial arraigo con el territorio que habitan (como campesinos e indígenas) .Frente a ellos, el Estado también tiene la obligación de garantizar el derecho de asistencia y atención, pues su extrema desprotección e incapacidad de enfrentar el riesgo lleva a que permanezcan en condiciones extremas.

#### 2.9.3. Obligaciones relativas al regreso, reasentamiento y la reintegración

137. Finalmente, el Estado tiene obligaciones relativas al regreso, el reasentamiento y la reintegración de las personas desplazadas. Este deber está fundamentado en varios principios constitucionales, como el derecho fundamental a la reparación integral (artículo 90 de la Constitución Política), el derecho a la vivienda digna (artículo 51 de la Constitución Política) y el principio de solidaridad (artículos 1 y 95 de la Constitución Política).

138. Aunque en el marco del conflicto armado, esta Corte se ha referido a las anteriores obligaciones, al indicar que el Estado debe garantizar la protección integral de los derechos de las personas en el contexto de retorno o reubicación mediante la adopción de soluciones duraderas. De hecho, en la sentencia T- 369 de 2021 la Corte señaló que, para garantizar un mínimo de protección de las víctimas de desplazamiento se debe

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

139. La lectura de esta obligación también puede hacerse a la luz de los Principios Deng. Por ejemplo, el principio 28 establece que las autoridades deben garantizar “las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país (...)”. Por su parte, el Principio 29 dispone que las autoridades competentes tienen la obligación de “prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron” y que, en caso de que esa recuperación no sea posible, las autoridades competentes deberán conceder “una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa” o prestar asistencia para que la obtengan.

140. En relación con las obligaciones relativas al regreso, reasentamiento y la reintegración, es preciso enfatizar en el concepto de la garantía de soluciones duraderas. Como bien lo indicó el entonces Relator de Naciones Unidas Walter Kälin, una solución duradera “se logra cuando las personas que antes estaban en situación de desplazamiento interno dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición”. En esa medida, el mero traslado físico de la persona (ya sea en el lugar de origen o en otro) no constituye una solución duradera, pues debe analizarse si persisten necesidades o preocupaciones de derechos humanos derivadas del desplazamiento. Por ejemplo, no tendrían garantizadas soluciones duraderas los desplazados que regresan a su lugar de origen y encuentra que le es imposible restaurar las viviendas destruidas o recuperar su tierra, pues el desastre que los obligó a desplazar “menoscabó la seguridad de vivir en esas tierras u otros las han ocupado”. Tampoco gozaría de una solución duradera quien regresa y “necesita asistencia alimentaria hasta la siguiente temporada de cosecha, pues durante el desplazamiento no pudo cultivar la tierra”.

141. Así pues, para lograr una solución duradera a los casos de desplazamiento se requiere de un proceso gradual y prolongado, que debe organizarse en torno a un enfoque centrado en los derechos. Dicho enfoque, como lo indica el mencionado ex Relator, debe asegurar que los desplazados internos participen en la planificación de las soluciones duraderas, para que ellas respeten sus derechos y consulten sus necesidades. Respecto de la elección voluntaria, el marco de soluciones duraderas recomienda que las autoridades den a los desplazados

toda la información necesaria para elegir. La información debe “comprender una descripción realista de los riesgos de un nuevo desplazamiento hacia las zonas de retorno, de integración local o de asentamiento en otra parte del país” . Así mismo, se debe ofrecer información objetiva sobre los mecanismos existentes de protección y reducción del riesgo (por ejemplo, de desastres)”.

142. De todas maneras, es importante advertir que, en algunos casos, las condiciones son demasiado inseguras para permitir el regreso a determinado lugar, y este se puede prohibir cuando la vida o salud de las personas puedan verse expuestas a graves riesgos. Como indica el mismo Relator: “por ejemplo, una zona se puede tornar inhabitable o muy insegura cuando se repiten los desastres, aunque se adopten todas las medidas necesarias y razonables de reducción del riesgo”.

143. Además del marco de soluciones duraderas, los Principios Pinheiro, también contribuyen a identificar las obligaciones que tienen los Estados una vez los desplazamientos han ocurrido. Estos principios desarrollan de forma amplia y detallada la protección del derecho a la restitución del patrimonio y la vivienda que tienen las personas desplazadas. En líneas generales, estos principios establecen que las personas desplazadas tienen derecho a que se les restituyan sus bienes o a que se les indemnice por la pérdida de los mismos.

144. Así, a manera de conclusión, en relación con las obligaciones del Estado que surgen después de los desplazamientos es claro que la intervención debe ser ambiciosa y comprensiva, de manera que se garanticen los medios suficientes para que la población que fue víctima del desplazamiento pueda, en un futuro cercano, superar la condición de vulnerabilidad generada por el desplazamiento y dejar de necesitar la asistencia estatal como consecuencia de este fenómeno.

## 2.10. Respuesta actual al desplazamiento por factores ambientales

145. Ahora bien, a la luz de ese marco de obligaciones y buenas prácticas en materia de desplazamiento, a continuación se analizará la respuesta actual del Estado colombiano al fenómeno del desplazamiento forzado por factores ambientales. Si bien como se ha insistido en esta providencia, el país no cuenta con una legislación especial que aborde este fenómeno, hay algunas normas que se relacionan con la adaptación al cambio climático y con la gestión del riesgo a desastres. Vale la pena evaluar estas normas, al igual que las

relativas a la atención a las víctimas de desplazamiento por el conflicto armado, para determinar si ellas cobijan comprensivamente a las víctimas de desplazamiento por factores ambientales, tal y como lo exige el análisis que se ha hecho en la presente providencia.

#### 2.10.1. Regulación nacional sobre el cambio climático

146. En Colombia la preocupación por la mitigación y adaptación al cambio climático es relativamente reciente. En la Ley 1450 del 2011, que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, se adoptaron las primeras medidas al respecto. En esa ley se ordenó la creación de cuatro mecanismos para la adaptación al cambio climático: el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC en adelante), la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) y la Estrategia financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de un desastre natural. Con posterioridad a esta ley, se adoptó el Conpes 3700 del 2011 en el que se diseñó la estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. Adicionalmente, en el desarrollo legislativo y reglamentario se han incorporado otros instrumentos relacionados con la materia.

147. Los instrumentos adoptados en el ordenamiento jurídico interno en relación con el cambio climático pueden ser clasificados mediante dos tipos de objetivos: por un lado, la mitigación y, por el otro, la adaptación a sus efectos. En el primer tipo de instrumentos se encuentra la ECDBC, la Estrategia de política de gestión financiera ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza, el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE), y la Ley 2169 de 2021 que impulsó el desarrollo bajo en carbono del país. Así mismo, se encuentran otros instrumentos que se concentran en el desarrollo de planes, estrategias y actuaciones dirigidas a reducir el impacto de la actividad humana en el cambio climático, como los que establecen el control de emisiones de gases de efecto invernadero o disponen medidas para la lucha contra la deforestación. No obstante, ningunos de estos instrumentos aborda particularmente el asunto que examina en esta oportunidad la Corte, es decir el de la atención, protección y restablecimiento de derechos de las personas desplazadas por factores ambientales.

148. Por su parte, existen otros instrumentos que están enfocados en la adaptación (aunque

también incluyen medidas de prevención y atención). Sin embargo, como se verá, esos instrumentos que, principalmente, priorizan medidas de información, institucionales y de planeación en asuntos económicos, de biodiversidad e infraestructura, no contemplan medidas particulares y eficaces dirigidas al restablecimiento de derechos de quienes ya resultaron afectados por los efectos del cambio climático, tal y como sucede con las víctimas de desplazamiento por factores ambientales.

149. Así, por ejemplo, puede considerarse el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), Este plan avanza desde el 2012 un proceso y estrategia de adaptación que con el paso de los años ha ido fortaleciéndose. Así, en el 2016, se fijaron tres objetivos para el proceso de adaptación en el país: (i) gestionar el conocimiento sobre el cambio climático y sus potenciales impactos; (ii) incorporar la adaptación a este fenómeno en la planificación ambiental, territorial y sectorial; y (iii) promover la transformación del desarrollo para la resiliencia. Igualmente, en el PNACC se establecieron líneas de acción prioritarias para su implementación, en clave con esos tres objetivos. Sin embargo, y a pesar de su importancia, el plan no aborda de manera comprensiva la situación de las personas que pueden llegar a vivir los diferentes impactos del cambio climático, ni cómo deben restablecerse sus derechos. Aunque el documento prevé diferentes acciones para que tanto en la planeación del territorio como del desarrollo se tengan en cuenta posibles impactos del cambio climático, incluyendo las sequías, los deslizamientos o las inundaciones, no se examinan en detalle los efectos de estos fenómenos en las personas y sus proyectos de vida. Mucho menos, se analiza en detalle cómo estos fenómenos afectan la movilidad humana ni cómo se debería responder para garantizar los derechos de la población desplazada por factores ambientales.

150. Otro ejemplo, es el Decreto 298 de 2016, que creó el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), para coordinar, articular, formular y hacer seguimiento y evaluación a las políticas, normas y estrategias en materia de adaptación al cambio climático y a la mitigación de gases efecto invernadero. En el marco de este sistema la principal destinación de recursos y las principales líneas de acción se orientan a coordinar esfuerzos entre las instancias del orden nacional, regional, local e internacional para adaptarse al cambio climático y favorecer planes de desarrollo sostenibles. Sin embargo, esta disposición no planteó ningún mecanismo específico de restablecimiento de derechos para las personas afectadas por hechos asociados al cambio climático, incluyendo a quienes deben desplazarse



por estas circunstancias.

151. Por su parte, la Ley 1931 de 2018 fijó una serie de directrices para la gestión del cambio climático, entre otras, la obligatoriedad de adoptar “Planes Integrados de Gestión del Cambio Climático Sectoriales” en el nivel nacional y “Planes Integrados de Gestión del Cambio Climático Territoriales” en el nivel territorial para adoptar, entre otras finalidades, medidas de adaptación al cambio climático. El legislador en dicha ley planteó como objetivo el que las autoridades contribuyan a reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país por el efecto del cambio climático. No obstante, al igual que con las anteriores normas, ninguna de sus disposiciones aborda la situación de las personas desplazadas forzosamente por factores ambientales.

152. Ahora bien, en el marco de los compromisos internacionales asumidos en el Acuerdo de París, se expidió la llamada “Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia” (E2050), orientada a promover resiliencia frente a las transformaciones del clima. Para su implementación se previeron nueve apuestas, que corresponden a líneas de acción estratégica. Sin embargo, en tanto la E2050 consiste en lineamientos, no establece obligaciones puntuales a cargo del Estado para atender a la población desplazada por factores ambientales ni incluye estrategias concretas para garantizar los derechos de dicha población.

153. En síntesis, como se puede apreciar, la regulación con la que cuenta el país en materia de cambio climático está enfocada principalmente en la mitigación de sus causas y en la adaptación de las poblaciones y el territorio. En materia de adaptación, sin embargo, la respuesta es insuficiente en relación con la atención de quienes ya sufrieron esos efectos. Particularmente, en lo que respecta a las víctimas del desplazamiento por factores ambientales: (i) no hay un reconocimiento explícito sobre el fenómeno del desplazamiento forzado por causas ambientales; y (ii) las medidas de adaptación no prevén políticas ni actuaciones específicas en relación con el restablecimiento de sus derechos.

#### 2.10.2. Marco jurídico nacional sobre la gestión del riesgo de desastres naturales

154. Ahora bien, otro tipo de regulación que resulta relevante para el análisis de la presente acción de tutela, corresponde a la gestión de riesgo de desastres. Vale recordar que, en 1989, con anterioridad a la expedición de la Constitución, se creó el llamado “Sistema

Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNPAD-", tras la erupción del volcán Nevado del Ruiz en Armero, Quindío. Este sistema fue modificado por la Ley 1523 de 2012, que a su vez consagró la "Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres" y estableció "Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres" (en adelante, SNGRD). Esta norma, además del manejo de desastres, se enfocó en el conocimiento y la reducción del riesgo. En ella se establece, a nivel nacional, las reglas y los lineamientos relativos a la atención de catástrofes y desastres naturales, y se adoptan medidas para su prevención. En el marco del SNGRD se prevé el desarrollo de herramientas y acciones guiadas por tres objetivos principales: (i) el conocimiento del riesgo; (ii) su reducción; y (iii) la atención de desastres. El sistema está regido por varios principios, entre otros el de precaución, gradualidad, coordinación y oportunidad de la información, y establece la obligatoriedad de actuaciones permanentes, coordinadas y oportunas para la gestión del riesgo en las diferentes fases.

155. Sobre la organización del SNGRD se prevé una conducción general a través de instancias de dirección. Así, el presidente de la República es el conductor del sistema en lo nacional, mientras que los gobernadores y los alcaldes son los conductores en el nivel territorial. Como la jurisprudencia de esta Corte lo ha indicado, en este sistema: "lo local se consolida como el principal espacio de intervención". Asimismo, el sistema cuenta con una serie de autoridades tanto nacionales como territoriales, encargadas de su funcionamiento y articulación, dentro de las cuales merece destacarse la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante, UNGRD).

156. Ahora bien, nótese que en la regulación del SNGRD no se hace alusión explícita al fenómeno del desplazamiento forzado por razones ambientales. Sin embargo, algunos planes y actuaciones podrían constituir medidas de atención y protección de las víctimas de ese fenómeno. En particular:

i. (i) el SNGRD prevé diferentes instrumentos tales como el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual debe incluir acciones para la recuperación (que incluyen la rehabilitación y reconstrucción). Por su parte, la estrategia de respuesta debe optimizar la prestación de servicios básicos relacionados con la salud y el saneamiento, la búsqueda y rescate, albergues y alimentación, la prestación de servicios públicos y la seguridad y convivencia, entre otros.

( ) EL SNGRD también establece que la gestión del riesgo de desastres debe adelantarse a través de la planificación territorial. En ese sentido, precisa que los municipios, los distritos y los departamentos deben tener en cuenta las previsiones de la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1999, dentro de las que se destaca la inclusión de: (i) mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo; (ii) la identificación, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenazas derivadas de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicos no intencionales que incluyan los mecanismos de reubicación de asentamientos; (iii) la transformación del uso asignado a dichas zonas para prevenir reasentamientos de alto riesgo; (iv) la constitución de reservas de tierras para posibles reasentamientos; y (v) el uso de mecanismos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles necesarios para lograr la reubicación de poblaciones en alto riesgo.

( ) El SNGRD establece la obligación de la UNGRD –en el nivel nacional– y de las gobernaciones y alcaldías –en el nivel territorial– de elaborar y ejecutar planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas cuando se declare una situación de desastre o calamidad pública.

( ) El SNGRD señala que, en la etapa de recuperación, la cual incluye la rehabilitación y reconstrucción, las autoridades deben adoptar acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida de la población afectada. Esto supone, ofrecer soluciones para la reubicación y reasentamiento de los damnificados.

157. Asimismo, la Ley 1523 de 2012 desarrolla un régimen especial que activa diferentes facultades para la atención de situaciones de desastre y calamidad pública. Este régimen especial comporta una serie de medidas y prerrogativas más amplias en cabeza de las autoridades, las cuales están previstas en los artículos 65 a 89 de dicha ley.

158. A partir de la regulación del SNGRD se constata la existencia de una institucionalidad y de unas herramientas para el conocimiento y la reducción del riesgo, así como para la atención de situaciones de desastre, que incluyen medidas de atención de las poblaciones afectadas. Sin embargo, en relación con la problemática que ocupa a la Corte en esta tutela, es claro que estas disposiciones: (i) no reconocen directamente el fenómeno del desplazamiento forzado por factores ambientales; (ii) se concentran principalmente en la atención inmediata o de emergencia de las personas afectadas; (iii) las medidas de

restablecimiento se limita a las víctimas de situaciones de desastre o catástrofe, lo que deja de lado la protección y el restablecimiento de derechos de personas afectadas por situaciones ambientales que se configuran de manera lenta y progresiva; y (iv), dada la debilidad del sistema en la práctica, no se ofrecen medidas de protección definitiva. A continuación se describen algunos de los problemas de este sistema para responder al fenómeno del desplazamiento por factores ambientales en la práctica.

159. En primer lugar, aunque la Ley 1523 de 2012 diseñó un componente de mitigación y prevención, las medidas más fuertes del sistema se activan solo ante la ocurrencia de un desastre. Esto significa, por ejemplo, que el sistema no contempla la atención de personas desplazadas cuyo desplazamiento forzado se genera por situaciones ambientales que se desarrollan de formación lenta o progresiva.

160. En segundo lugar, lo que los estudios empíricos muestran, es que en la actuación del SNGRD se ha privilegiado la reacción por encima de la prevención, a pesar de que con la expedición de la Ley 1523 de 2012 el legislador buscó fortalecer la prevención y la mitigación. El carácter en la práctica reactivo y no preventivo del sistema, que de hecho ha sido reconocido por la misma UNRGD, tiene como causas, entre otras, problemas de coordinación y gestión entre las entidades nacionales y locales y de disminución presupuestal. Adicionalmente, el sistema presenta insuficiencias en el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley en materia de prevención y de soluciones definitivas para los afectados por situaciones de calamidad o catástrofe, debido a que el país tiene una alta vulnerabilidad a los desastres por su clima y geografía. Esta alta vulnerabilidad genera que los mecanismos ordinarios de gestión del riesgo suelen ocupar sus recursos primordialmente en la reacción inmediata a los eventos de catástrofe. Ante los recursos limitados, se han sacrificado fases previas de conocimiento y mitigación del riesgo, y medidas definitivas de restablecimiento de derechos.

161. En tercer lugar, la Ley 1523 de 2012 apuesta por un modelo descentralizado, delegado, corresponsable y solidario de la gestión del riesgo. Sin embargo, los estudios empíricos que han estudiado la operación del sistema muestran que la ejecución de ese modelo enfrenta importantes retos que se derivan en acciones ineficaces. Sobre este mismo asunto, la evidencia señala que ante fenómenos como La Niña o El Niño la gestión del riesgo se dificulta por la falta de preparación a nivel local y la indisponibilidad de los recursos suficientes para

hacer frente a eventos extremos.

162. Finalmente, las actuaciones en materia de restablecimiento de las condiciones de normalidad para las poblaciones afectadas por situaciones de desastre o catástrofe no han sido efectivas, especialmente en lo que respecta a las medidas de recuperación o reasentamiento. Así, por ejemplo, en la avalancha de Mocoa, que produjo más de 229 víctimas mortales y 15.500 personas que tuvieron que desplazarse de sus hogares, los retos en las labores de reconstrucción fueron múltiples y transcurridos 7 años, no se ha logrado dar una solución definitiva a las necesidades de vivienda de los afectados. Es decir, hoy este sistema tiene varias debilidades para poder responder adecuadamente al desplazamiento forzado por factores ambientales.

163. En conclusión, pese a que la legislación colombiana prevé medidas que permiten algún tipo de atención a las víctimas del desplazamiento forzado por razones ambientales, ellas resultan limitadas para identificar las afectaciones multidimensionales que dicho desplazamiento causa en las personas, e insuficientes para garantizar una atención integral, adecuada y efectiva a la población afectada. Como se mostró, se trata de una regulación que: (i) no reconoce de manera expresa el fenómeno del desplazamiento forzado por razones ambientales; (ii) no prevé una regulación integral frente a ese fenómeno; (iii) define medidas de atención parciales o limitadas, por ejemplo, a través de la priorización de la reacción inicial o de emergencia ante situaciones de calamidad o catástrofe; y (iv) carece de medidas eficaces de protección definitivas. Sumado a esto, debido al enfoque orientado a los desastres, se excluye la protección de aquellas personas que son víctimas de desplazamiento por fenómenos de evolución lenta o factores ambientales distintos a desastres.

#### 2.10.3. La respuesta normativa al desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado

165. Al respecto, cabe recordar que en el ordenamiento jurídico colombiano existe un marco normativo especial y una institucionalidad destinada a la atención de las víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado o la violencia. Dicho marco, se estableció como reconocimiento y respuesta a las obligaciones estatales en relación con una de las peores tragedias humanitaria que ha generado el conflicto armado en Colombia. Como arriba se indicó, el país registra cerca de 8,2 millones de víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado, fenómeno que se ha extendido por seis décadas.

166. El marco normativo especial para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado está integrado, entre otras disposiciones, por las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011. Adicionalmente, el sistema dispone una serie de obligaciones concretas en cabeza de las autoridades que se relacionan, entre otras cosas, con: (i) la planificación para el manejo articulado de este fenómeno; (ii) la gestión de la información; (iii) la prevención del desplazamiento forzado por la violencia; (iv) las garantías de atención humanitaria de emergencia; (v) el apoyo para el retorno y la promoción de medidas para la estabilización socioeconómica de la población desplazada; (vi) la destinación de recursos para la financiación de los programas de atención a las víctimas; (vii) medidas de respuesta integral, a través el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); (viii) una particular institucionalidad, en la que confluyen al menos treinta entidades y programas del orden nacional y territorial y mesas de participación.

167. Sin embargo, nótese que todas las disposiciones mencionadas son claras en indicar que los beneficiarios son exclusivamente las personas desplazadas con ocasión de la violencia y el conflicto armado.

168. En efecto, la ley 1448 de 2011, “[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, establece como objeto de la ley, en su artículo 1º, lo siguiente:

“La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.

169. El artículo 3º, al que se hace alusión, dispone que:

“[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (negritas fuera de texto).

170. De manera particular, en relación con el desplazamiento forzado, el parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, precisa que se considera víctima de desplazamiento forzado: “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas”, con ocasión de las infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

171. Por su parte, la Ley 387 de 1997, en su artículo 1°, que aún continúa vigente, estipula que es un desplazado, aquella persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, por cualquiera de las siguientes situaciones:

“[c]onflicto armado, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

172. Así, es claro que el ámbito de protección de las mencionadas leyes – que dicho sea de paso fueron expedidas en cumplimiento de una obligación constitucional y con el ánimo de que Colombia pueda transitar hacia la paz- se limita a las víctimas de la violencia y el conflicto armado y no a quienes son desplazados forzados por otras causas.

#### 2.10.4. Déficit de protección frente a las personas desplazadas por factores ambientales

173. A partir de esta revisión normativa, surgen varias conclusiones relevantes para el asunto que la Corte estudia en la presente tutela. Primero, el sistema de atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia no incluye a quienes hayan tenido que desplazarse por desastres, hechos asociados al cambio climático o a la degradación ambiental. Sin embargo, esa regulación demuestra la necesidad de un enfoque integral de atención y restablecimiento de derechos para los desplazados por factores ambientales, debido al compromiso de sus derechos fundamentales.

174. Segundo, algunas medidas en la legislación de cambio climático y en la regulación del

sistema de gestión de riesgos de desastres pueden ser utilizadas para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado por razones ambientales. Sin embargo, son limitadas en tanto no reconocen el fenómeno de desplazamiento forzado por razones ambientales y, por lo tanto, no comprenden ni atienden de forma integral ese fenómeno.

175. Tercero, no existe en Colombia un marco jurídico específico para la atención integral, protección y garantía de los derechos de las personas desplazadas por factores ambientales.

176. En virtud de lo anterior, para la Corte es claro que las víctimas de desplazamiento forzado por factores ambientales enfrentan un déficit de protección constitucional. Por ejemplo, (i) no existe un sistema de registro que permita a dichas personas ser reconocidas como desplazadas; (ii) no hay una atención integral al desplazamiento por factores ambientales, que prevea no solo medidas de atención inmediata o de urgencia, sino también de soluciones duraderas; y (iii) no hay una respuesta que reconozca, atienda y restablezca los diferentes derechos fundamentales que resultan afectados en el marco de dicho fenómeno. Sobre esto último, como se ha insistido, es necesario que las estrategias institucionales para abordar el fenómeno de desplazamiento forzado por factores ambientales tengan un enfoque de derechos humanos y reconozcan las afectaciones multidimensionales que esta situación de desplazamiento supone.

177. No se debe olvidar que todas las personas están indistintamente cobijadas por las garantías previstas en la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos. Ello incluye, desde luego, a todas las personas que contra su voluntad se han visto obligadas a desplazarse dentro del territorio nacional, independiente de la causa. Los derechos fundamentales de los que son titulares los desplazados preservan íntegramente su vigencia y eficacia y corresponde al Estado salvaguardarlos, más aún, tratándose de personas en situación de especial vulnerabilidad.

179. Así pues, el déficit de protección en el que se encuentran las personas desplazadas por factores ambientales pone al Estado en una situación de incumplimiento de sus deberes constitucionales de garantía de los derechos fundamentales de las personas desplazadas. De allí que la atención por parte de las autoridades del Estado a la población desplazada por factores ambientales sea urgente y deba ser priorizada pues, como se expuso con antelación, el desplazamiento por factores ambientales es un asunto que ya está impactando de manera



importante a la población colombiana, especialmente a aquella en mayor condición de vulnerabilidad.

180. Por ende, para esta Corte es evidente la necesidad de que en el país se adopte una política pública integral que aborde específicamente el fenómeno del desplazamiento por factores ambientales, y en la que se reconozca su carácter multicausal, y se adopten medidas eficaces de prevención, mitigación y atención.

### 3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

181. Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, pasa la Corte a analizar el caso concreto. Para ello, lo primero que hará la Corte es determinar si se cumplen los requisitos de procedencia de la tutela. De superarse este paso, continuará con el análisis de fondo.

#### 3.1. Procedencia de la acción de tutela

182. Para determinar si una acción de tutela es procedente, la Corte debe evaluar si se cumplen los siguientes requisitos: (i) legitimación en la causa por activa, (ii) legitimación en la causa por pasiva, (iii) inmediatez y (iv) subsidiariedad.

183. En este caso, en relación con el requisito de legitimación en la causa por activa, que se refiere a la titularidad de los derechos cuya protección se reclama, se observa que este se cumple. Quienes promueven la acción de tutela y quienes piden que se protejan sus derechos fundamentales son, directamente, José Noé Mendoza Bohórquez y Ana Librada Niño de Mendoza.

184. Ahora bien, la señora Lored Camila Cáceres Mendoza, nieta de los accionantes, también suscribe la tutela, en calidad de agente oficiosa. Sobre el particular, en el escrito inicial se precisa lo siguiente:

“[d]ebido a las difíciles condiciones que hemos tenido para acceder a internet en nuestro lugar de domicilio y teniendo en cuenta que la Rama Judicial está funcionando a través de medios virtuales y la celeridad con que deben ser atendidas las acciones de tutela, para el presente caso Lored Camila Cáceres, quien es nuestra nieta y se encuentra en la ciudad de Bogotá, actuará como nuestra agente oficiosa. Lored aparece en la presente tutela como firmante y actuará como nuestra agente oficiosa previendo cualquier tipo de dificultad e

imposibilidad que surja para proteger nuestros derechos por los problemas de conectividad.”

185. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 contempla que “se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa” y que cuando tal circunstancia ocurra, “deberá manifestarse en la solicitud”. En este caso, cabe advertir que la acreditación del presupuesto de legitimación en la causa por activa de los demandantes no se compromete por la autorización que le dieron a su nieta para facilitar el impulso del proceso y las comunicaciones durante el trámite.

186. Si bien tal situación no encaja estrictamente dentro de las características de la figura de la agencia oficiosa, en la medida en que no parece existir una circunstancia que les impida a los actores actuar por sí mismos, nada obsta para que la comunicación con la nieta pueda constituir un canal de información subsidiario en caso de ser necesario. De hecho, el carácter informal de la tutela implica una interpretación garantista encaminada a garantizar el acceso a la justicia constitucional, cuando resulta evidente que los directos interesados aprueban que su familiar colabore en la defensa de sus derechos, independientemente de la denominación que se le haya dado a su gestión. Por ello, se tomará a la nieta como agente oficiosa, y se dará por cumplida la legitimación en la causa respecto de los accionantes.

187. Sobre el requisito de legitimación en la causa por pasiva, que se refiere a que la tutela sea interpuesta en contra de quien puede llegar a generar la violación del derecho o derechos fundamentales alegados o quien tenga la capacidad jurídica o la posibilidad de restablecer los derechos fundamentales en el caso concreto, la Sala encuentra que el requisito se satisface solo frente a algunas de las entidades accionadas, como se pasará a explicar.

188. Uno de los reclamos centrales de los accionantes se dirige contra la UARIV, por no haberlos reconocido como desplazados forzados internos. Sobre este reclamo, se advierte que una de las funciones de la UARIV es la de implementar el Registro Único de Víctimas y, como consecuencia, establecer, en el marco de sus competencias, quiénes pueden ser considerados víctimas del desplazamiento forzado en razón del conflicto y quiénes pueden acceder a los beneficios derivados de dicha situación. Así mismo se observa que una de las pretensiones de los accionantes es que se les reconozca como desplazados forzados internos a causa de factores ambientales y se les dé la misma ayuda humanitaria que a los

desplazados forzados por el conflicto armado.

189. Por tanto, puede inferirse que la UARIV cumple con la legitimación por pasiva en la medida que: (i) fue la entidad que presuntamente no respondió de fondo a la solicitud de los accionantes y en esa medida contribuyó con la posible vulneración de sus derechos fundamentales; y (ii) podría llegar a ser la entidad que pudiera llegar a satisfacer las pretensiones planteadas por los demandantes en la acción de tutela.

190. En similar sentido, también se cumple con la legitimación por pasiva respecto del DPS, pues, entre los objetivos de dicha entidad está el de ejecutar las políticas y proyectos en relación con la atención y reparación a víctimas del conflicto armado, a las que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. Dado que lo que pretenden los accionantes está relacionado con acceder a las mismas medidas de asistencia que existen para la población desplazada víctima del conflicto, al igual que con la UARIV frente al DPS también se cumple con la legitimación por pasiva.

191. Por otro lado, los reparos de los tutelantes se fundan en las presuntas deficiencias de la gestión del riesgo de desastres por parte de las autoridades competentes. De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, las entidades con competencias para dirigir y conducir SNGRD son la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en el nivel nacional, y el gobernador y el alcalde distrital o municipal en sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, para el caso concreto es claro que el gobernador de Arauca, el alcalde de Saravena y la UNGRD están legitimados por pasiva, pues sus roles en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres les adjudican responsabilidades de cara a situaciones como la descrita en la acción de tutela.

192. En cambio, no está demostrada la legitimación en la causa por pasiva de las otras entidades vinculadas, esto es, de la Defensoría del Pueblo y de los ministerios del Interior y de Defensa Nacional.

193. En relación con la Defensoría del Pueblo, la Corte concluye que no tiene legitimación por pasiva. Si bien, los demandantes incluyen a esta entidad dentro de las accionadas, en el expediente no se evidencia que la Defensoría haya dejado de responder una solicitud elevada por los accionantes o que su actuación pudiera influir en la presunta vulneración de los derechos de los demandantes. No obstante, ello no significa que la Defensoría del Pueblo

no pueda llegar a cumplir un rol relevante en caso de que se emita una orden en favor de los accionantes, para contribuir, en el marco de su misión, al restablecimiento de sus derechos.

194. En un sentido similar, la Corte también concluye que los ministerios del Interior y de Defensa Nacional tampoco tienen legitimidad por pasiva. Estas entidades no participaron de manera directa en la presunta afectación de los derechos de los accionantes, ni estarían en la capacidad de restablecer de manera directa sus derechos, en caso de que se concediera la tutela. Ello, por cuanto dichos ministerios no tienen la facultad de entregar los beneficios que solicitan los accionantes en sus pretensiones. Además, en lo que atañe al Ministerio de Defensa Nacional, ni siquiera se relata en la demanda algún hecho atribuible a dicha entidad. En consecuencia, se ordenará la desvinculación de estas entidades del proceso de tutela.

196. En todo caso, la Sala debe anotar que, si bien los hechos que desencadenaron la coyuntura expuesta en la acción de tutela datan del año 2016 –año en que, tras afrontar por segunda vez el desbordamiento del río Bojabá, los accionantes decidieron dejar su finca para radicarse en la zona urbana del municipio de Saravena–, la circunstancia de que en la actualidad persista la situación de desamparo de los accionantes, hace que se trate de una afectación actual y permanente. En efecto, a la fecha, los accionantes no han podido retornar a su predio, y continúan viviendo en la zona urbana del municipio gracias a la solidaridad de algunos conocidos.

197. Finalmente, la tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, ante la inexistencia de mecanismos ordinarios idóneos para proteger los derechos en el caso particular. Por ejemplo, mecanismos como la reparación directa o la acción colectiva, no serían pertinentes en este caso, pues estas acciones tienen un objetivo diferente al de las pretensiones de los accionantes. En este caso no se está solicitando una indemnización por supuesta responsabilidad del Estado respecto a daños sufridos por el desastre natural, ni se pretende la protección de intereses colectivos. Como se detalló, el núcleo de la solicitud de los accionantes radica en: (i) la situación de desprotección en la que se encuentran como consecuencia del desastre natural que tuvieron que enfrentar, y (ii) en un aparente vacío legal que no les permite ser considerados víctimas de desplazamiento forzado interno por una causa distinta del conflicto armado. En ese sentido, los mecanismos contencioso-administrativos referidos no podrían ofrecer una solución completa e integral a las solicitudes de los accionantes y ello comprometería la tutela judicial efectiva.

198. Sumada a la falta de idoneidad de los medios judiciales ordinarios, en el presente asunto también se presentan otras circunstancias que no pueden ser obviadas. En concreto, el hecho de que los demandantes son campesinos, adultos mayores, víctimas de un desastre ambiental y, por la misma causa, desposeídos de la tierra que constituía su lugar de vivienda y su medio de subsistencia. Es decir, se trata de personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, lo que hace imperativo para el juez de tutela ser más flexible en el análisis de subsidiariedad.

199. Así las cosas, la Sala Primera de Revisión concluye que la acción de tutela de la referencia satisface los requisitos mínimos de procedencia, por lo que hará un estudio de fondo del asunto.

### 3.2. Estudio de los hechos de la presente acción de tutela.

200. Como se describió en los antecedentes, los demandantes reclaman la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, vivienda digna, trabajo, alimentación, seguridad alimentaria, mínimo vital, vida, seguridad personal y petición. Los actores insisten en que, como consecuencia de las inundaciones por las crecientes del río Bojabá, tuvieron que dejar el predio rural donde residían y realizaban labores agropecuarias. Sin embargo, manifiestan no haber recibido ayuda estatal que responda a su condición de “desplazados forzados internos por desastres naturales”. En el curso de la tutela, los demandantes, además, resaltaron que son campesinos de avanzada edad y que dependían económicamente de actividades agropecuarias en su predio. Además, los actores confirmaron que no han podido retornar a él.

201. Corresponde, entonces a la Corte, determinar, primero si los actores son desplazados forzados internos y, por ende, si deben recibir una respuesta estatal que atienda a esa circunstancia. Segundo, y en caso de ostentar dicha calidad, si la respuesta estatal debe ser la que se deriva de las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011. Finalmente, la Corte debe valorar la conducta desplegada por cada una de las autoridades accionadas, con el fin de determinar si hay lugar a conceder el amparo y, de ser así, qué medidas deben adoptarse para proteger los derechos de los accionantes.

### 3.3. El reconocimiento de los actores como desplazados internos y sujetos de especial protección constitucional.

202. Como se mencionó con anterioridad en esta sentencia, los criterios determinantes de un desplazamiento forzado interno son: (i) que una persona o grupo de personas huya o escape de su hogar o de su lugar de residencia habitual, (ii) que esta movilización sea forzada o involuntaria, y (iii) que se dé dentro de las fronteras del país. Como también se detalló, el desplazamiento puede darse por distintas causas, que no están limitadas a la violencia y al conflicto armado. Los factores ambientales, incluyendo los desastres, los asociados al cambio climático o la degradación ambiental, pueden ser causantes de desplazamientos forzados internos.

203. Teniendo esto en cuenta, para la Corte no cabe duda que el señor José Noé Mendoza Bohórquez y la señora Ana Librada Niño de Mendoza son desplazados internos a causa de factores ambientales, porque: (i) tuvieron que dejar de su hogar por un desastre ambiental; (ii) abandonaron su hogar forzadamente, ante la devastación de su vivienda y bienes y por el peligro que representaba para su integridad y bienestar permanecer allí; y (iii) se trasladaron de la zona rural a la zona urbana del municipio de Saravena, por lo que se desplazaron dentro de las fronteras nacionales. En otros términos, no cabe duda de que el caso de los accionantes es un desplazamiento forzado interno por razones ambientales.

204. Ante esta situación, y al hecho de que además del desplazamiento concurren otros factores de vulnerabilidad, la Corte debe concluir que existe un deber reforzado del Estado de garantizar los derechos de los accionantes, los cuales se vieron vulnerados con ocasión de los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela.

205. Sin embargo, y contrario a la petición de los accionantes, esta garantía no puede darse en función de las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, pues, como se indicó en los fundamentos 171 a 179 estas normas cobijan exclusivamente a las víctimas de la violencia y el conflicto armado. Se trata de unas normas particulares expedidas en respuesta a unas determinadas obligaciones estatales en el marco del conflicto armado y no le es dable al juez de tutela extender su alcance.

206. En la medida en que los accionantes abandonaron su lugar de habitación por los desbordamientos de un río en temporada de lluvias, la causa, por lo menos en este caso, no entran dentro de los supuestos establecidos en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011. Sin embargo, y como adelante se desarrollará, ello no quiere decir que por el hecho de que los

accionantes no estén cobijados por las normas arriba citadas, el Estado pueda excusarse de su protección y atención, más aún cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.

207. De hecho, una de las primeras cuestiones que ilumina este caso, como se puso de presente con anterioridad en esta providencia, es que en Colombia hay un déficit de protección legal de las personas desplazadas por factores ambientales, lo que no sucede con aquéllas desplazadas por el conflicto armado. Para esta Corte no hay duda de la necesidad de que el Congreso de la República resuelva con urgencia tal vacío y expida, en consecuencia, una regulación normativa que permita dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales del Estado frente a las personas que han tenido que desplazarse forzosamente por hechos asociados al cambio climático, a desastres o a la degradación ambiental. Por ello, esta Sala exhortará al Congreso a que diseñe y promulgue tal regulación.

208. De todas formas, en el presente caso, es claro para la Corte que las autoridades responsables no pueden excusarse de brindarle a los actores atención y protección, en tanto sujetos de especial protección constitucional, con el argumento de que exista un déficit de protección legal frente al desplazamiento por factores ambientales. Como se ha insistido, los demandantes son campesinos, adultos mayores, que se encuentran en una situación de desplazamiento interno por factores ambientales. En tanto personas desplazadas, los demandantes son genuinos titulares de las garantías que, a partir las normas constitucionales y de instrumentos internacionales, se les debe reconocer a las personas víctimas del desplazamiento forzado. En esa medida, en el caso objeto de estudio, las autoridades responsables, deberían haber garantizado por lo menos los estándares mínimos de protección y satisfacción de los derechos y necesidades de quien se encuentra, con independencia de la causa, en una situación de desplazamiento forzado interno.

#### 3.4. Sobre la conducta desplegada por las autoridades accionadas

209. Una vez aclarado que a los señores José Noé Mendoza Bohórquez y a Ana Librada Niño de Mendoza les asiste el derecho a recibir una protección constitucional especial, la Sala debe valorar las conductas de las entidades accionadas, a quienes en esta providencia se les reconoció legitimación por pasiva.

210. En primer lugar, y en relación con la UARIV, la Corte encuentra que no es responsable

por la vulneración de los derechos de los demandantes, pues el ámbito de competencia de esta entidad se enmarca en la Ley 1448 de 2011 que, como arriba se explicó, gira en torno de las víctimas de la violencia y el conflicto armado.

211. Así, para la Corte, la respuesta brindada por la entidad a las peticiones presentadas por los accionantes, se ajusta a lo que prescribe el artículo 61 de la mencionada ley. En efecto, esa disposición señala que la persona que se considere víctima de desplazamiento forzado debe rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público. En ese sentido, la actuación de haberles solicitado acercarse al Ministerio Público para iniciar la ruta pertinente para el reconocimiento como víctimas se encuentra ajustada a derecho.

212. Por otro lado, tampoco es posible atribuir a la UARIV responsabilidad por el hecho de no haber reconocido a los demandantes como víctimas de desplazamiento en los términos de la ley 1448 de 2011, como presupuesto para recibir las mismas garantías y ayudas humanitarias que se contemplan para los desplazados forzados internos por el conflicto armado. Dicha entidad se encuentra sujeta al principio de legalidad –de conformidad con el artículo 6 de la Constitución– y, por ende, no podía ignorar las condiciones definidas en esa ley para efectos de proporcionar medidas especiales de atención, asistencia y reparación integral a los accionantes. Como se ha insistido, la situación de los accionantes no entra dentro de los supuestos de la 1448 de 2011 (también conocida como Ley de Víctimas).

213. Por las mismas razones, a similar conclusión se arriba respecto de la acusación dirigida contra el DPS. Los accionantes reclaman que esa entidad, al estar encargada de luchar contra la pobreza de personas que se encuentran en condición de desplazamiento, ha debido tomar las medidas pertinentes para reparar su situación. Sin embargo, al igual que con la UARIV, el mandato del DPS en ese ámbito es limitado. Según el artículo 3 del Decreto 2094 de 2016, ese ámbito de competencia se contrae a “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos en relación con la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 (...)” (negrilla fuera de texto). Esto quiere decir que no puede recriminársele al DPS el actuar conforme a sus competencias, máxime si esta entidad no ha estado involucrada en los hechos que rodean la situación concreta de los accionantes. En consecuencia, no es posible concluir que la entidad haya discriminado o actuado en contra de los derechos de los



demandantes.

214. Sin embargo, y a diferencia de lo dicho en relación con la UARIV y el DPS, no puede llegarse a la misma conclusión frente a las conductas desplegadas por las entidades vinculadas al proceso que cumplen un rol dentro del SNGRD, esto es, el departamento de Arauca, el municipio de Saravena y la UNGRD.

215. Los accionantes señalaron en su demanda que la afectación a sus derechos se ocasionó también por parte de las autoridades correspondientes del municipio de Saravena y del departamento de Arauca, pues, a pesar de haber elevado reiteradas solicitudes para que se adoptaran medidas de prevención y atención frente a las inundaciones, dichas autoridades incumplieron su deber de respuesta. Por su parte, las entidades territoriales accionadas, argumentaron que no les era atribuible ninguna vulneración de los derechos fundamentales, pues todo aquel que quiera ser beneficiario de las medidas para los desplazados forzados internos debe seguir la ruta institucional y ser reconocido como víctima en el RUV. Si bien estas entidades admitieron que los demandantes eran afectados por los efectos de la ola invernal que sacude a la región, consideraron que, en tanto los accionantes no acreditaron estar incluidos en el RUV, no era posible brindarles la ayuda reclamada.

216. En relación con estas afirmaciones, se insiste que, a pesar de que los demandantes no cumplan con los requisitos para ser beneficiarios de las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, ello no quiere decir que las entidades territoriales accionadas puedan obviar las obligaciones que tienen de proteger y asistir a quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad y son sujetos de especial protección constitucional. En otras palabras, como arriba se indicó, por el hecho de no poder hacerles extensivos a los demandantes los programas y apoyos creados para la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, las autoridades no quedan eximidas de sus compromisos frente a ellos en tanto desplazados forzados internos como consecuencia de un desastre ambiental.

217. Para la Corte, es un hecho que la Alcaldía de Saravena y la Gobernación de Arauca pretendieron desviar la atención hacia la cuestión del reconocimiento de la condición de víctimas del conflicto armado, y se desentendieron de responder a las reclamaciones frente al deber general de protección que les asiste. Esto, inclusive, a pesar de reconocer que los accionantes eran víctimas de las olas invernales y que podrían ser beneficiarios de la oferta

institucional.

218. Recuérdese que el ordenamiento jurídico les ha asignado a las entidades territoriales una serie de responsabilidades clave frente a la garantía de los derechos de las personas damnificadas por desastres naturales. Esas responsabilidades también recaen frente a aquéllos que se han visto forzados a abandonar su entorno y su forma de vida por tales causas. Esas obligaciones, se deben materializar no solo a través del SNPRD, sino en general, a través de la planificación del ordenamiento territorial y el desarrollo de cada entidad.

219. Si bien la Corte reconoce que el municipio de Saravena y la Gobernación de Arauca desplegaron algunas actuaciones para implementar medidas de gestión del riesgo con miras a evitar los reiterados daños que genera el desbordamiento del río Bojabá, la problemática no ha sido enfrentada de manera contundente. Esto lleva a que el restablecimiento de los derechos fundamentales de los accionantes, y de hecho de los demás habitantes de la zona, se vea comprometido. Así, se observa que, desde marzo de 2018, el gobernador de Arauca exigió al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la UNGRD que definieran el tipo de intervención que debía hacerse en el departamento de Arauca para atender las dificultades y posibles catástrofes. Respecto del río Bojabá, el gobernador manifestó lo siguiente:

“fuimos enfáticos en señalar que estamos expuestos a una posible catástrofe, porque existe una ocupación, especialmente en el cauce de este río. Nosotros como Gobierno Departamental estamos dispuestos a poner el dinero que se requiera siempre y cuando nos autoricen, porque no podemos seguir exponiendo a nuestros campesinos y agricultores, a que en cada invierno el agua arrase con sus cosechas, los cultivos hacen parte del fortalecimiento de la economía local y debemos fortalecerla, así como la seguridad de los ambientes del sector”.

220. Un mes después, el mandatario hizo un llamado a la Corporación Autónoma Regional de Orinoquía para que, dentro del marco de sus competencias, apoyara las acciones del ente territorial con la situación de mitigación del riesgo de la población que habita en la ribera del río Bojabá. No obstante, lo cierto es que la situación de riesgo en el municipio, y específicamente en la vereda de Campo Oscuro, donde se ubica el predio de los accionantes, persiste y no hay información de que se haya mejorado.

221. En mayo de 2021, mediante el Decreto 041, la Alcaldía de Saravena decretó la calamidad pública en el municipio con el fin de mitigar, reducir y recuperar las afectaciones presentadas por las lluvias. El 16 de agosto de 2022, se declaró la alerta roja en el municipio (Decreto 079 de 2022), en parte por las inundaciones registradas desde el principio del mes por el desbordamiento del río Bojabá, entre otros hechos. Unos días después, mediante el Decreto 084 del 23 de agosto de 2022, nuevamente se declaró, durante seis meses, la calamidad pública en el municipio. En las consideraciones del decreto se señaló que “según informe de acción comunal se ha constatado la existencia de puntos con riesgo inminente y en eventos de inundación las veredas mencionadas en la tabla 1”, entre las cuales se incluye la vereda de Campo Oscuro.

222. Tras la segunda declaratoria de la calamidad pública, el 6 de septiembre de 2022 el Concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Saravena, liderado por la secretaria de Gobierno Mercedes León, se reunió para construir y aprobar el Plan de Acción de respuesta a la Calamidad Pública declarada por la administración municipal. En dicho plan, se plantearon temas como la atención en urgencias de los puntos críticos, el apoyo a las familias en estado de vulnerabilidad a raíz de las inundaciones y el movimiento de masa presentado en la vereda Calafitas. Así mismo se analizaron las necesidades más urgentes en las que se identificaron: la realización de obras de mitigación, la intervención con maquinaria, suministro de recursos para combustible, el mantenimiento de equipos y apoyo logístico.

223. A partir de lo anterior es evidente que la actuación de las entidades frente a las personas damnificadas por las inundaciones se ha enfocado principalmente en enfrentar la emergencia y garantizar necesidades básicas en el corto plazo. Sin embargo, no se ha dado una solución a largo plazo y estructural que restablezca los derechos a las personas desplazadas por el desbordamiento del río. En esa medida, la Corte concluye que, a pesar de haber desplegado una serie de esfuerzos desde la perspectiva de la gestión del riesgo, no se evidencia que las medidas adoptadas hayan significado una garantía de los derechos de los accionantes como personas desplazadas. Así, las medidas implementadas no han asegurado un acompañamiento a mediano y largo plazo que garantice soluciones duraderas para los accionantes. Tampoco, se evidencia la implementación de medidas preventivas para evitar nuevos eventos de desplazamiento o que sus impactos se perpetúen en el tiempo.

224. Lo anterior guarda concordancia con lo expresado por la UNGRD en su respuesta a la

acción de tutela, en cuanto informó que en la base de datos del banco de proyectos de la Subdirección para la Reducción del Riesgo de Desastres no se encontró que el municipio de Saravena o el departamento de Arauca hayan presentado algún proyecto tendiente a resolver la situación expuesta. De hecho, según los accionantes, las únicas acciones que han efectuado las autoridades territoriales han sido la construcción de unos gaviones y el préstamo de maquinaria a la comunidad para que, por su cuenta, adelanten algunas obras de reconstrucción. Ninguna de estas acciones, por supuesto, ha resultado eficaz y suficiente dada la dimensión del desastre natural de que se trata.

225. Ahora bien, al analizar el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Saravena – en adelante, PMGRD Saravena-, expedido en 2019, y que reposa en la página web del municipio-, es claro que la problemática que afectó a los accionantes no les es ajena a las entidades territoriales accionadas. En dicho documento se reconoce que en el municipio “se han presentado emergencias producidas por inundaciones que, en todos los años, en épocas de invierno, azotan a los habitantes de las riveras de algunos ríos del municipio”. Asimismo, indica dicho plan que desde el 2015 se ha tenido que declarar la calamidad pública en el municipio por inundaciones en cinco oportunidades. Así en el PMGRD Saravena queda claro que el 29.75% del área del municipio tiene alta amenaza por inundaciones especialmente por el incremento de los caudales de los ríos Arauca, Bojabá, Banadia, Satocá y la Pava.

226. El PMGRD del municipio desarrolla, en su parte programática, los objetivos, políticas, estrategias, programas y acciones que hacen parte de la gestión del riesgo municipal. Entre otras cuestiones, se menciona, por ejemplo, la necesidad de elaborar mapas de zonificación de amenaza, exposición, vulnerabilidad y riesgo por inundación, teniendo en cuenta de manera prioritaria los afluentes del río Bojabá. El documento menciona también que se deben elaborar los estudios de reubicación de asentamientos ubicados en zonas de riesgo, y específicamente los estudios de reubicación de asentamientos por inundación.

227. En cuanto a la respuesta municipal a las emergencias de inundación, el PMGRD Saravena señala que se han adoptado medidas de conocimiento del riesgo y atención. En ese sentido, indica el plan que el municipio cuenta con un estudio detallado de riesgos por inundaciones en donde se clasifica el riesgo, y las áreas en la que este es o no mitigable. También señala que se han coordinado esfuerzos con el departamento de Arauca, Ecopetrol

y otras entidades del nivel nacional para responder a estos riesgos de la mejor manera posible. Aunque el documento habla de la reubicación de 78 viviendas que se localizaban en la margen del río Arauca, no se menciona ningún plan de reubicación de los asentamientos ubicados en la rivera del río Bojabá.

228. Como medidas de intervención del escenario de riesgo por inundación, relacionadas con la zona en la que se encuentra el predio de los accionantes, el PMGRD Saravena identifica las siguientes:

\* como medida de conocimiento del riesgo: “(i) [e]laborar mapas de zonificación de amenazas, exposición, vulnerabilidad y riesgo por inundación teniendo en cuenta de manera prioritaria los siguientes afluentes: río Bojabá, río Banadias, quebrada caño negro, quebrada la pava, caño claro y río madre vieja; y (ii) Elaborar estudios de reubicación de asentamientos ubicados en zonas de riesgo.”

\* Como medidas estructurales para la reducción de la amenaza: “(i) Canalización del río Bojabá (sic) en el sector de Campo Oscuro (ii) Construcción de dique en el sector de los piedrones vereda Campo Oscuro (sic).”

229. Así mismo, entre las acciones formuladas para el riesgo por inundación, se incluye, en primer lugar, la elaboración de estudios de reubicación de asentamientos por inundación. Al respecto precisa que:

“[d]e acuerdo con los efectos provocados por las emergencias ya conocidas como las inundaciones registradas en años pasados, en el sector de la isla del Charo y las veredas Cobalongos y Monte Adentro, se evidencia la necesidad de diseñar e implementar estudios para la reubicación de familias en alto riesgo en especial las de la veredas Calafitas, Puerto Lleras, La Playa, el cual propenda por la mejora de condiciones de vida y bienestar de las comunidades afectadas y a su vez, el desarrollo de acciones para la reubicación de las zonas.”

230. Así pues, queda claro que la situación de riesgo en la vereda de Campo Oscuro, ubicada en el sector de la Isla del Charo, es ampliamente conocida por las autoridades municipales, hasta el punto que se han previsto, por lo menos en el mencionado plan, medidas para tener un mayor conocimiento del riesgo y reducir la amenaza que este genera. Sin embargo, la

evidencia con la que cuenta la Corte muestra que las medidas estructurales que el municipio de Saravena ha previsto para la mitigación del riesgo, aún están pendientes de ejecución. Por esta razón, los accionantes no han podido regresar al predio en el que tenían su casa y sus cultivos. Sumado a ello, los demandantes no han tenido acceso a la oferta institucional en materia de gestión del riesgo y mucho menos a soluciones de reubicación permanentes. De hecho, los demandantes aún continúan viviendo en la zona urbana del municipio y dependen de la solidaridad de sus familiares.

231. Así las cosas, resulta claro que las entidades territoriales accionadas no han demostrado el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden como responsables de la gestión del riesgo de desastres dentro de su jurisdicción. Como consecuencia, los accionantes han tenido que afrontar la situación de desplazamiento forzado producida por los efectos del desastre natural en su vivienda y sus demás bienes, sin contar con el apoyo y el acompañamiento institucional necesarios para la garantía integral de sus derechos tras la catástrofe.

232. Sin embargo, la Sala debe precisar que, en el caso concreto, no solo se aprecia el desconocimiento de los deberes legales que tienen las autoridades territoriales frente a los accionantes como damnificados por un desastre natural. También se evidencia un incumplimiento en el estándar de protección constitucional del cual son titulares los accionantes en su condición de desplazados forzados internos, adultos mayores y campesinos, que se desprende de la Constitución, la jurisprudencia constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos.

234. En el caso bajo estudio tales mandatos no se han observado, pues sólo aparece probado que a los afectados por el desbordamiento del río Bojabá –y, entre ellos, a los accionantes– se les brindó una ayuda humanitaria inmediata y básica, y en una única oportunidad cuando se presentó el primer evento de inundación. Sin embargo, no se les ofreció respuesta alguna ante las siguientes inundaciones ni tampoco se les apoyó para la recuperación progresiva de sus condiciones materiales de existencia.

235. La anterior conclusión se reafirma al analizar la respuesta que la UNGRD dio a la demanda. Allí señaló que solo en el mes de mayo de 2015 el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Saravena reportó una emergencia ocasionada por

las crecientes en varios afluentes de la región. Asimismo, que ante dicha situación, dicha unidad, en coordinación con los entes territoriales, atendió la emergencia mediante el envío de diferentes tipos de ayuda (mercados, menajes, hamacas, toldillos, kits de aseo) por valor de \$342.717.445. No obstante, la UNGRD precisó que su función es subsidiaria a la que cumplen las entidades territoriales.

236. Es cierto que el municipio y el departamento tienen la responsabilidad de adoptar acciones para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los accionantes, y que la función de la UNGRD consiste en ofrecer un apoyo en esta misión. Sin embargo, a juicio de la Sala, la UNGRD, como encargada de dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres y de coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del SNGRD, no puede desligarse del esfuerzo que les corresponde realizar a los entes territoriales. Cuando menos, está llamada a hacer un seguimiento a las situaciones de desastre. De hecho, la solución efectiva a los problemas originados por un desastre ambiental va más allá de la reacción inmediata ante la crisis y exige un esfuerzo conjunto y sostenido de la institucionalidad en torno a esta materia.

237. Como bien lo ha sostenido el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, el deber de las autoridades implica, obligaciones de previsión, atención y recuperación. En ese sentido, debe insistirse en que la obligación estatal no se agota en paliativos temporales y de respuesta inmediata a la emergencia, sino que subsiste para poder garantizar con el paso del tiempo la recuperación de los damnificados.

238. En síntesis, tras analizar tanto las respuestas de las entidades territoriales y de la UNGRD, como las respectivas medidas que han adoptado para la gestión del riesgo de desastres, es claro que la situación de riesgo en la que se encuentra la zona en donde se encuentra ubicado el predio de los accionantes es ampliamente conocida. Asimismo, que se han previsto, por lo menos sobre el papel, acciones estructurales para evitar que las mismas vuelvan a ocurrir. No obstante, tales acciones no se han ejecutado de forma efectiva, por lo que subsiste un amenaza para que los accionantes puedan retornar al predio que abandonaron de forma definitiva en 2016.

239. Sumado a ello, que los accionantes solo recibieron apoyo de las entidades accionadas a

través de la ayuda humanitaria dada tras la inundación del mes de mayo del 2015, pero no han recibido ningún otro tipo de atención humanitaria o de emergencia frente a los sucesos de los años siguientes ni han accedido a medidas para su retorno o reubicación. En igual sentido no, hay evidencia de que las autoridades hayan avanzado en los estudios de reasentamiento por inundación o que los accionantes hayan sido incluidos en censos, estudios o programas encaminados a garantizar, eventualmente, acceso a una vivienda permanente.

240. Como han puesto de presente múltiples organismos y organizaciones internacionales, en un contexto de crisis climática estamos enfrentados a otros tipos de movilidades humanas, más allá de las producidas por la violencia y el conflicto, que muestran la necesidad de comprender el desplazamiento forzado interno de manera más amplia. Ello no implica que se deban aplicar exactamente las mismas garantías y prerrogativas que tienen quienes se acogen a esa figura como víctimas del conflicto armado, pero sí que se reconozca la calidad de desplazados forzados y se encuentre una respuesta efectiva para ellos. En ese sentido, los accionantes deben ser reconocidos como desplazados forzados por factores ambientales y los derechos que de este reconocimiento derivan deben ser protegidos.

241. En concreto, esto supone que el Estado de una respuesta más allá de las ayudas humanitarias de emergencia que se prevén en el marco normativo de la gestión del riesgo de desastres. Para ello es fundamental, como ya se ha señalado, el desarrollo de una política pública que entienda la movilidad humana también como una estrategia de adaptación al cambio climático.

242. En conclusión, para la Corte, las entidades accionadas que tienen legitimidad por pasiva, vulneraron los derechos de los accionantes al no adoptar medidas estructurales y efectivas para enfrentar las inundaciones recurrentes generadas por el desbordamiento del río Bojabá y al omitir dar una respuesta integral y duradera para restablecer los derechos de los accionantes, sujetos de especial protección constitucional.

243. En particular, la Corte observa, en primer lugar, que se vulneró el derecho a la vivienda digna de los accionantes, porque las entidades mencionadas no implementaron medidas para la garantía de este derecho, situación que ha llevado a que los demandantes, personas de especial protección constitucional, aún no cuenten con un lugar fijo de habitación.



Ninguna de las autoridades accionadas, a las que se les reconoció legitimidad por pasiva, implementaron medidas de corto plazo, como albergues, subsidios de arrendamiento o adecuación de un inmueble como habitación transitoria. Tampoco, estas entidades adoptaron medidas a largo plazo, como las de incluir directamente a los damnificados en alguno de los programas municipales vigentes.

244. En segundo lugar, se evidencia una violación del derecho al trabajo de los señores José Noé Mendoza Bohórquez y Ana Librada Niño de Mendoza. En tanto los accionantes son una pareja campesina que depende del acceso a la tierra y de las actividades agropecuarias para subsistir, la imposibilidad de regresar a su predio y poder explotarlo económicamente compromete el goce efectivo de este derecho. A esto se suma que, que los accionantes, quienes son adultos mayores, tienen barreras adicionales para satisfacer autónomamente, mediante su trabajo, sus requerimientos vitales.

245. En tercer lugar, y en línea con lo anterior, también se evidencia una afectación del derecho al mínimo vital, a la alimentación y a la seguridad alimentaria, pues como ya se afirmó, los accionantes dependían de las actividades agropecuarias para subsistir económicamente y garantizar su subsistencia alimentaria.

246. Finalmente, se vulneró el derecho a la vida y seguridad personal. Los accionantes no pueden volver a su predio, pues ello constituye un riesgo para su vida e integridad personal. La falta de adopción de medidas eficientes de prevención del riesgo, puso a los accionantes en una situación de amenaza que vulnera su derecho a la seguridad personal.

247. En conclusión, con fundamento en lo expuesto, esta Sala de Revisión tutelaré los derechos fundamentales a la vivienda, trabajo, mínimo vital, alimentación y seguridad alimentaria, seguridad personal y vida de José Noé Mendoza Bohórquez y Ana Librada Niño de Mendoza. Enseguida, adoptará las determinaciones tendientes a hacer cesar la vulneración constatada.

### 3.5. Sobre los remedios judiciales

248. En esta decisión, la Corte ha evidenciado que no hay una normativa legal para atender apropiadamente el desplazamiento forzado interno por factores ambientales, lo cual ubica a las personas desplazadas por esta causa en un déficit de protección constitucional de sus

derechos fundamentales. Si bien, el marco normativo de gestión del riesgo de desastres ofrece algunas herramientas (que, en este caso han debido utilizarse) para la protección de esta población, estas no son suficientes para garantizar la totalidad de sus derechos.

249. En concreto, la legislación en materia de gestión del riesgo de desastres prevé disposiciones orientadas a garantizar la reubicación de las personas ubicadas en asentamientos bajo amenaza, la disponibilidad de albergues temporales en la etapa de respuesta a la emergencia y la posterior reubicación. Sin embargo, no hay lineamientos claros y específicos sobre cómo deben llevarse a cabo los procesos de reubicación, ni cuáles son las garantías y deberes básicos a tener en cuenta para garantizar soluciones duraderas que restablezcan de forma efectiva y a largo plazo los derechos vulnerados. Así mismo, como se evidenció en la primera parte de esta providencia, se trata de un marco limitado, pues solo abarca a quienes son víctimas de desastres, más no a quienes deben desplazarse por factores complejos como la degradación ambiental o fenómenos de evolución lenta.

250. Es decir que, aunque hay una protección jurídica, existe todavía un vacío legal y regulatorio respecto del fenómeno de desplazamiento forzado por razones ambientales que es necesario resolver. Por ello, los remedios jurídicos definidos por la Corte en este caso se adoptan a la luz de dicho déficit, pero también en consideración de las garantías constitucionales y la protección que el derecho internacional ofrece a los desplazados forzados internos, incluidos, a quienes lo hacen por factores ambientales.

251. Así, para esta Sala es claro que las autoridades deben brindar atención humanitaria a los accionantes, que no se agota con la atención inmediata tras la emergencia. Es deber del Estado ofrecer medidas para la garantía de los derechos en el entretanto se alcanza una solución duradera para los accionantes. En ese sentido, el Estado debe garantizar el mínimo vital de los accionantes y contribuir a satisfacer adecuadamente las necesidades de alimentación, agua potable, alojamiento y vivienda básica, vestido adecuado y servicios médicos y de saneamiento básico; tal y como lo establecen el Principio 18 de los Principios Deng y el marco constitucional expuesto.

252. Sumado a lo anterior, las autoridades accionadas deben incluir a los accionantes en los respectivos planes de reasentamiento o reubicación con los que cuenten y, de no tenerlos, diseñarlos. Para ello, es fundamental que hagan un adecuado estudio de riesgo y garanticen

la participación de los accionantes en la construcción de la respectiva solución que se ofrezca.

253. Por todo lo anterior, se revocarán las decisiones adoptadas por los jueces constitucionales de instancia que consideraron que la acción de tutela era improcedente. En su lugar, si bien se negará el amparo frente a las actuaciones de la UARIV y el DPS, se concederá frente al municipio de Saravena y el departamento de Arauca. Dicha protección se materializará de la siguiente manera:

254. En primer lugar, corresponde a la Alcaldía de Saravena, con el apoyo subsidiario de la gobernación de Arauca y la UNGRD, verificar la situación actual de acceso a alimentación, agua potable, alojamiento y vivienda básicas, vestido adecuado y servicios médicos y de saneamiento básico, de los accionantes. De observarse alguna carencia, se deberá suplir a través de atención humanitaria.

255. En segundo lugar, se ordenará al municipio de Saravena que, en el marco de las acciones previstas en el PMGRD, con el acompañamiento de la UNGRD, determine, mediante un estudio detallado, el nivel de riesgo y vulnerabilidad en que se encuentra el predio El Paraíso, ubicado en la vereda de Campo Oscuro, y establezca si dicho riesgo puede ser mitigado a través de las acciones de dicho plan. De ser así, se ordenará la ejecución de las medidas de mitigación con posterioridad a la presentación del estudio. Tanto el estudio del riesgo como la ejecución del plan de mitigación deberán iniciar a más tardar en un año a partir de la notificación de la presente sentencia y deberán contar con un cronograma acelerado de implementación, debidamente concertado entre las entidades en cuestión y con garantía de la participación de los accionantes y las comunidades afectadas.

256. Sumado a lo anterior, se ordenará al municipio que, de ser posible, se garantice el retorno voluntario, seguro, digno y sostenible de los accionantes a su predio, y se asegure que la vivienda tenga condiciones apropiadas de habitabilidad y seguridad. Igualmente, y con miras a garantizar el derecho al trabajo, a la seguridad alimentaria y al mínimo vital, se ordenará al municipio que preste las ayudas necesarias para que los accionantes puedan restablecer los cultivos y alimentos que tenían en el predio y que fueron perdidos a raíz de las inundaciones y posterior abandono.

257. En caso de no ser posible el retorno seguro, como consecuencia del estudio de riesgo o

por la decisión debidamente fundada de los accionantes para no hacerlo, se deberá garantizar su reubicación en las mismas condiciones previstas para el retorno. La reubicación deberá darse dentro de condiciones de voluntariedad, dignidad, seguridad y sostenibilidad. En ese contexto, se ordenará que se les provea a los demandantes el apoyo necesario para su sustento económico y se tome en cuenta, en lo posible, las labores a las que se dedicaban antes del desplazamiento y de las cuales derivaban su sustento. Las decisiones que se tomen para garantizar la reubicación deberán contar con la participación informada de los accionantes. En todo caso, el municipio deberá dar a los accionantes el acceso prioritario a programas dirigidos a la garantía de una vivienda digna dentro de los criterios de priorización, gradualidad y progresividad referidos en esta sentencia. Dicha solución de vivienda podrá enmarcarse en los proyectos de desarrollo urbano para construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos a los que se refiere el artículo 81 de la Ley 1523 de 2012.

258. La Sala debe precisar que, si bien el derecho a la vivienda tiene un carácter progresivo y prestacional que no implica la garantía de acceso inmediato a vivienda, en el caso particular de los accionantes, por sus especiales condiciones de vulnerabilidad, se debe ordenar una reubicación que no solo garantice que tengan un techo seguro sobre sus cabezas, sino una solución duradera que restablezca los derechos que se vulneraron con el desplazamiento. Una disposición que es plenamente razonable a la luz de las obligaciones en cabeza de las entidades territoriales y del Gobierno nacional en la materia.

259. Asimismo, en esta providencia se ordenará a la UNGRD que, en su calidad de órgano director y coordinador del SNGRD, brinde permanente apoyo y asesoría a las entidades territoriales para el cumplimiento de las órdenes aquí impartidas y para su fortalecimiento institucional en la gestión del riesgo de desastres y la atención al desplazamiento forzado por razones ambientales. Asimismo, se hará un llamado a la Corporación Autónoma de la Orinoquía – Corporinoquía, al Departamento de Prosperidad Social y al Ministerio de Vivienda que acompañen a las entidades responsables en la gestión del riesgo y en los posibles procesos de reubicación que se den en virtud de este proceso.

260. También, se invitará a la Defensoría del Pueblo –Regional Arauca– a que, en desarrollo de sus funciones constitucionales en materia de guarda y promoción de los derechos humanos, realice un acompañamiento activo y continuo al caso de los accionantes y de

personas que se encuentren en una situación similar de desplazamiento por factores ambientales.

261. Ahora bien, en línea con lo anterior, la Corte reconoce que pueden existir personas que se encuentren en una situación similar a la de los accionantes, es decir otras personas desplazadas como consecuencia de los desbordamientos del río Bojabá. Por ende, la Corte extenderá las medidas de esta decisión, a través de efectos inter comunis. Observa la Corte que en este caso se acreditan los supuestos establecidos en la jurisprudencia constitucional para poder extender los efectos de la presente sentencia. En efecto, por un lado se demostró que varias personas que habitan en las comunidades aledañas al Río Bojabá – esto es, las veredas de Caño Negro, Campo Oscuro, Buenos Aires, Islas del Bojabá, El Pescado, Puerto Arturo, Puerto Nariño, Charo Dique y Puerto Rico- se reunieron y solicitaron a las autoridades del Municipio de Saravena y a la Gobernación de Arauca tomar medidas de protección y atención como consecuencia del desbordamiento del río. Por otro lado, se evidenció que en las actas de dichas reuniones la población manifestó la urgencia de adoptar medidas decididas en razón a la situación de riesgo en la que se encuentran.

262. Por tanto, es claro que los demás habitantes de dichas zonas también se encuentran en una situación apremiante, y algunos de ellos pueden también encontrarse en situación de desplazamiento y con la necesidad de una protección similar para la restitución de sus derechos. Por eso, en aras de salvaguardar los principios de igualdad y en atención a la gravedad del asunto que es objeto de análisis por esta Corporación, se extenderá la fórmula jurídica adoptada en esta providencia para que se beneficie a toda la población desplazada por el desbordamiento del río Bojabá.

263. Por último, como medida general, la Sala exhortará al Congreso de la República para que, de la mano del Gobierno nacional y de la Defensoría del Pueblo, regule a través de una ley la respuesta y aproximación que se dará al desplazamiento forzado interno por factores ambientales. Dicha regulación deberá tener en cuenta la afectación multidimensional que el desplazamiento forzado por estas causas genera, con el fin de subsanar el déficit de protección constitucional que se ha identificado.

#### 4. SINTESIS DE LA DECISIÓN

264. En este caso, una pareja de campesinos de 66 y 63 años fue desplazada de su predio,

ubicado en el área rural del Municipio de Saravena, tras las inundaciones del río Bojabá, en los años 2015 y 2016. Desde ese entonces los demandantes manifestaron que no han podido retornar y vivir en su predio porque las acciones ejecutadas por las autoridades responsables han sido mínimas e insuficientes.

265. Por esta razón el 10 de septiembre de 2020, los demandantes elevaron una petición ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV) para ser reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado en los términos de la Ley 1448 de 2011 y, de esa forma, acceder a los beneficios que de tal condición se desprende. La UARIV indicó que para solucionar sus dudas era necesario que los accionantes se acercaran a las instalaciones del Ministerio Público para rendir declaración sobre los hechos y circunstancias que configuran su calidad de víctimas.

267. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte, primero, brindó un panorama general sobre los instrumentos e iniciativas internacionales sobre el desplazamiento forzado interno por factores ambientales. Segundo, incluyó una caracterización desplazamiento interno por razones ambientales, incluyendo su naturaleza multicausal y el hecho de afectar de manera más severa a las poblaciones más vulnerables. Tercero, la Corte recogió algunas obligaciones del Estado frente a dicho fenómeno, que se derivan de la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales para atender a sujetos que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. Cuarto, la providencia estudió la normatividad vigente en Colombia en materia de cambio climático, gestión de desastre y desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado o la violencia.

268. A partir de dicho análisis la Corte concluyó que las víctimas de desplazamiento forzado por factores ambientales enfrentan un déficit de protección constitucional. En efecto, la Corte constató que la normatividad actual no establece lineamientos claros y específicos sobre cómo deben llevarse a cabo los procesos de reubicación de los desplazados por factores ambientales ni cómo ofrecerles soluciones duraderas. Igualmente, se concluyó que la normatividad solo protege a quienes son víctimas de desastres naturales, más no a quienes deben desplazarse por factores complejos como la degradación ambiental o fenómenos de evolución lenta.

269. Al analizar el caso concreto, la Sala examinó tanto los aspectos objetivos como

subjetivos de los accionantes. Así, concluyó que objetivamente el caso de los accionantes se enmarca en un desplazamiento forzado interno por factores ambientales y que estos tienen el derecho a que el Estado proteja sus derechos fundamentales vulnerados. En el análisis subjetivo se advirtió que, además de su condición de desplazados forzados internos, en los accionantes concurren otros factores que exacerban sensiblemente sus condiciones de riesgo como el hecho de ser campesinos y adultos mayores.

270. Al examinar puntualmente las actuaciones de las entidades accionadas, concluyó que la UARIV y el DPS no eran responsables de vulnerar derecho alguno de los accionantes, pues en materia de desplazamiento forzado, sus competencias se limitan a responder a la población víctima del conflicto armado, según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

271. Por el contrario, la Corte consideró que la Alcaldía de Saravena, la Gobernación de Arauca y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo sí vulneraron los derechos de los accionantes. Al analizar los esfuerzos realizados por estas entidades se concluyó que a los accionantes (y demás afectados por el desbordamiento del río Bojabá) solo se les brindó una ayuda humanitaria inmediata y básica ante el primer evento de inundación. Sin embargo, no se les ofreció respuesta alguna ante las siguientes inundaciones ni se les apoyó para la recuperación progresiva de sus condiciones materiales de existencia.

272. La Sala decidió, entonces, revocar las decisiones adoptadas por los jueces de instancia que consideraron que la acción de tutela era improcedente. En su lugar, negó el amparo frente a la UARIV y al DPS, pero lo concedió frente al municipio de Saravena y el departamento de Arauca, con el apoyo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por violación de los derechos fundamentales a la vivienda digna, al trabajo, al mínimo vital, a la seguridad alimentaria y a la seguridad personal de los accionantes.

273. La Corte así mismo extendió concedió efectos inter comunis, para beneficiar a todas las personas que se encuentren en una situación similar a la de los demandantes, esto es, a todas las personas desplazadas por el desbordamiento del río Bojabá.

274. Finalmente, la Corte exhortó al Congreso para que desarrolle un marco normativo comprensivo para atender el fenómeno del desplazamiento forzado interno por factores ambientales.

## 5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia del 25 de agosto de 2021, proferida en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó y modificó parcialmente la decisión del 13 de julio de 2021 proferida por el Juzgado 33 Penal con Funciones de Conocimiento del Circuito de Bogotá. En su lugar, NEGAR la tutela frente a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS); y, TUTELAR los derechos fundamentales a la vivienda digna, trabajo, mínimo vital, alimentación y seguridad alimentaria, seguridad personal y vida de José Noé Mendoza Bohórquez y Ana Librada Niño de Mendoza frente a las actuaciones de la Alcaldía de Saravena y la Gobernación de Arauca.

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

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



comunidades afectadas.

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

Quinto. PREVENIR a la Corporación Autónoma de la Orinoquía – Corporinoquía, al Departamento de Prosperidad Social y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que presten el acompañamiento necesario al municipio de Saravena y al departamento de Arauca en el marco del proceso de gestión del riesgo de desastres, así como en las posibles reubicaciones de asentamientos que deban hacerse en virtud del mismo.

Sexto. INSTAR a la Defensoría del Pueblo –Regional Arauca– que, en desarrollo de las funciones que la Constitución y la ley le han conferido en materia de guarda y promoción de los derechos humanos, realice un acompañamiento activo y continuo al caso de José Noé Mendoza Bohórquez y Ana Librada Niño de Mendoza a lo largo del proceso encaminado a la progresiva restitución de sus derechos como desplazados forzados internos a causa de desastres naturales o causados por la persona humana.

Séptimo. ADVERTIR a la Alcaldía de Saravena, a la Gobernación de Arauca y a todas las autoridades estatales que intervengan en la implementación de las políticas de gestión del riesgo, que es necesario integrar en estos procesos un enfoque basado en los derechos humanos. En línea con este enfoque se debe garantizar un acompañamiento de carácter sostenible, con estrategias de seguimiento que permitan la participación y garantía de los derechos a las poblaciones afectadas de manera permanente y duradera, y que respondan a perspectivas diferenciales, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta sentencia.

Octavo. ADVERTIR a las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de

Desastres que deben implementar estrategias planeadas y dirigidas a la prevención del desplazamiento forzado por factores ambientales, según las consideraciones expuestas en esta sentencia.

Noveno. EXTENDER la fórmula jurídica adoptada en esta providencia y la ruta establecida para resolver este caso, por medio de los efectos inter comunis a toda la población que se encuentre desplazada por el desbordamiento del Río Bojabá.

Décimo. DESVINCULAR del trámite de tutela de la referencia al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa Nacional.

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.

Décimo Segundo. INSTAR a la Defensoría del Pueblo para que, en ejercicio de su iniciativa legislativa consagrada en el artículo 282.6 de la Constitución, presente un proyecto de ley para afrontar el desplazamiento forzado por factores ambientales. .

Décimo Tercero. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General