TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-305/24

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION VULNERABLE EN MATERIA DE DESALOJO POR OCUPACION DE HECHO-Garantías mínimas del debido proceso que deben observarse en el marco de procedimientos civiles y de policía

(Las entidades accionadas) vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, la vivienda y la propiedad del (accionante) y no han brindado las garantías de debido proceso y alternativas de vivienda a la (ocupante) (…) no es aceptable que las autoridades de policía y los entes territoriales justifiquen su falta de diligencia en el otorgamiento de medidas alternativas de vivienda, como una razón para no proceder con la recuperación de los inmuebles ocupados irregularmente.

POBLACION DESPLAZADA-Atención humanitaria de emergencia

(…) la UARIV vulneró los derechos fundamentales del (accionante) y su hogar… al interrumpir la entrega de atención humanitaria, pese a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO POR FACTORES AMBIENTALES-Obligación de las autoridades de adoptar medidas estructurales con enfoque de derechos humanos en favor de

las personas damnificadas por desastres naturales

(La Alcaldía accionada) vulneró los derechos fundamentales del (accionante) y su familia al no prestarles atención frente a su condición de desplazados forzados por factores ambientales. La entidad también incumplió sus deberes de protección frente a la familia de la (ocupante) por las mismas razones. La Alcaldía, pese a que conocía la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las dos familias, no les prestó una atención adecuada e integral y, por su omisión, vulneró sus derechos a la vivienda y al mínimo vital y puso en grave riesgo sus derechos a la vida, la integridad personal y la dignidad humana.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Inaplicación cuando violación de derechos persiste en el tiempo

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional/PERSONAS DAMNIFICADAS POR DESASTRES NATURALES-Sujetos de especial protección constitucional

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

(…) deber del Estado de tomar medidas diferenciadas y reforzadas para atender las necesidades urgentes de vivienda de este grupo poblacional. Esta obligación es exigible a las autoridades del orden nacional, regional y local, quienes deben, en el marco de una política pública, dar respuestas estructurales, eficaces y oportunas a esta problemática. Estos programas deben estar encaminados a garantizar, inicialmente, la provisión transitoria de vivienda y, luego, a diseñar soluciones permanentes para las víctimas.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Protección frente a amenaza de desastres

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN EVENTOS DE DESALOJO POR OCUPACIÓN DE HECHO-Deber de otorgar medidas alternativas de vivienda a sujetos de especial protección constitucional

Para que la medida de desalojo emitida en el marco de los procesos policivos contra personas desplazadas o sujetos de especial protección se sujete a la Constitución es indispensable que las autoridades de policía y los entes territoriales otorguen medidas alternativas de vivienda.

DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ADULTO MAYOR-Protección constitucional especial

CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES-Contenido y alcance

CAMBIO CLIMÁTICO-Caracterización

La crisis climática es y debe ser entendida como una crisis de derechos humanos. Las variaciones en el clima, con sus consecuentes efectos adversos en el planeta, ponen en riesgo múltiples derechos humanos como la vida, la alimentación y la seguridad alimentaria, el agua, la vivienda, la salud y el trabajo, entre muchos otros. Sumado a esto, las cargas

asociadas a la degradación del ambiente, por regla general, son soportadas de forma desproporcionada por la población expuesta a mayores vulnerabilidades. Frente a esta realidad, los Estados tienen unas obligaciones especiales de atender los efectos adversos en los cambios del clima, impulsar medidas efectivas para contener la degradación ambiental y proteger a quienes soportan en mayor medida sus consecuencias.

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO POR FACTORES AMBIENTALES-Características

(…) se caracteriza por: (i) tener una connotación multicausal y compleja, (ii) ser interno, (iii) generar una mayor afectación a los más vulnerables y (iv) ser temporal o definitivo.

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO POR FACTORES AMBIENTALES-Obligaciones del Estado

(…) el Estado debe actuar de forma coordinada, integral y decidida para enfrentarla en cumplimiento de tres tipos de obligaciones: (i) las de prevención y adaptación antes del desplazamiento, (ii) las que se activan durante el desplazamiento y (iii) aquellas relacionadas con el regreso, reasentamiento y la reintegración.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Alcance de la medida provisional de albergue y solución definitiva de vivienda

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Alcance de la suspensión provisional de la orden desalojo

DEBIDA DILIGENCIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Aplicación en el cumplimiento de sus funciones

REGISTRO UNICO DE DAMNIFICADOS POR EMERGENCIA INVERNAL-Constituye una precisión terminológica del censo de damnificados

REUBICACION DE HOGARES CUANDO SUS VIVIENDAS NO CUMPLEN REQUISITOS DE HABITABILIDAD-Municipios tienen competencia en la atención y prevención de desastres

DERECHO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS-Principios rectores de desplazamientos internos o Principios Deng

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

Sentencia T-305 de 2024

Referencia: expediente: T-9.879.775.

Acción de tutela interpuestas por Agustín en contra de la Inspección de Policía de Apartadó, la Secretaría de Gobierno de Apartadó y el municipio de Apartadó.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, el magistrado Juan Carlos Cortés González y la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se expide en el trámite de revisión de los fallos emitidos en el marco de la acción de tutela interpuesta por Agustín en contra de la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó, Antioquia. En concreto, se revisan la Sentencia de primera instancia del 26 de septiembre de 2023, emitida por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Apartadó, y la Sentencia de segunda instancia del 1 de octubre de 2023, proferida por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Apartadó.

Mediante auto del 30 de enero de 20241, la Sala de Selección de Tutelas Número Uno seleccionó el expediente de la referencia. Después del respectivo sorteo, le correspondió la elaboración de la ponencia a la magistrada Natalia Ángel Cabo2.

Síntesis de la decisión

La Corte estudió la acción de tutela que presentó el señor Agustín, una persona mayor, víctima del conflicto armado por desplazamiento forzado y homicidio, quien reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad privada y a la dignidad humana. La alegada vulneración de los derechos fue atribuida a la Inspección de Policía, la Secretaría de Gobierno y la Alcaldía de Apartadó, Antioquia, quienes no han realizado la entrega material de un inmueble que le fue titulado al actor como beneficiario de un programa de vivienda. El inmueble en disputa se encuentra ocupado por una familia igualmente víctima de desplazamiento forzado que, además, incluye menores de edad.

Para resolver el conflicto, en primer lugar, la Sala reiteró la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna de las personas de especial protección constitucional, en particular, las víctimas de desplazamiento forzado. En segundo lugar, la Corte recordó las reglas sobre el debido proceso en los procesos de desalojo de personas con necesidades apremiantes de vivienda. En tercer lugar, recordó los mandatos constitucionales y convencionales sobre la protección de las personas mayores. Finalmente, y luego de advertir que este caso involucra a personas desplazadas por factores ambientales, la Sala reiteró las reglas sobre la protección de los desplazados por eventos ambientales y desastres.

Al abordar el caso concreto, la Sala Primera de Revisión encontró que la Alcaldía de Apartadó vulneró los derechos del actor y de las personas que hacen parte de su hogar al no realizar actuaciones diligentes para entregarle el inmueble de su propiedad y por no garantizarle una solución habitacional temporal ante su necesidad urgente de vivienda. Además, la Sala estableció que el ente territorial también desconoció sus obligaciones en materia de protección a la familia que ocupó irregularmente el inmueble. En igual forma la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos del accionante y su hogar al suspenderles la entrega de atención humanitaria sin que exista justificación para ello.

Por otro lado, la Sala encontró que las entidades accionadas incumplieron las obligaciones de proteger a las familias del accionante y la ocupante de la vivienda dada su calidad de desplazados forzados por factores ambientales. Esto porque no se prestó la atención adecuada a las familias que, luego de su desplazamiento forzado por el conflicto, se asentaron en viviendas precarias en la ronda del Río Apartadó, lugar catalogado como de alto riesgo de desastres. En ese sitio, ambos hogares se vieron afectados por las olas invernales que los obligaron a desplazarse nuevamente. En ese contexto, la Sala encontró que el ente territorial accionado incumplió sus deberes de atención, prevención y mitigación del desplazamiento asociado a factores ambientales y desastres.

Bajo este panorama, la Sala decidió revocar las decisiones de los jueces de instancia y amparar los derechos del actor y su hogar. Asimismo, la Corte emitió órdenes dirigidas a la alcaldía accionada tendientes a proteger a la familia ocupante de la vivienda en disputa. Además, dado que en esta instancia se advirtieron problemas en la operación del sistema de gestión del riesgo de desastres en el municipio de Apartadó, asociados a los riesgos que genera el río Apartadó, se emitieron órdenes para fortalecer su funcionamiento. Finalmente, la Corte emitió una serie de órdenes a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería Municipal de Apartadó para que hagan seguimiento y presten apoyo al cumplimiento de las órdenes.

Aclaración previa

En este caso, la Sala tomará las medidas adecuadas para proteger la identidad e intimidad de las personas involucradas en este proceso de tutela. Esto porque en este asunto están involucradas familias con menores de edad y se hizo referencia a la condición de salud del accionante3. Por lo anterior, es necesario suprimir de esta providencia y de toda futura publicación de esta, los nombres de la accionante, de sus familiares y los datos que permitan

conocer su identidad. En consecuencia, para efectos de identificar a las personas, y para mejor comprensión de los hechos que dieron lugar a la acción de tutela de la referencia, se han cambiado los nombres de los involucrados, los cuales se escribirán en cursiva.

I. ANTECEDENTES

1. El 13 de septiembre de 2023, el señor Agustín, en nombre propio, formuló acción de tutela en contra de la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó, Antioquia. Para el demandante, las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad privada y a la dignidad humana, al abstenerse de realizar actuaciones suficientes para lograr la entrega material de un inmueble que le fue adjudicado y que está siendo ocupado de forma irregular por una familia. A continuación, se describen los aspectos centrales de la solicitud de amparo y las actuaciones surtidas dentro del trámite constitucional.

Hechos

1. Agustín, de 84 años, es víctima del conflicto armado por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y el homicidio de su hijo4. De acuerdo con su relato, el señor Agustín tiene problemas de salud que le impiden realizar sus labores diarias con normalidad. Además, según consta en el expediente, el señor Agustín fue damnificado por el desbordamiento del Río Apartadó, en la zona urbana del municipio de Apartadó, Antioquia, durante el fenómeno de la Niña que sucedió entre 2010 y 20115.

1. El 15 de julio de 2019, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Fondo Nacional de Vivienda, mediante la Resolución No. 818 de 2019, le otorgó al señor Agustín un

subsidio familiar de vivienda por $35.067.4766. Por su parte, el 7 de octubre de 2019, la Alcaldía del municipio de Apartadó le asignó al señor Agustín un subsidio de vivienda en especie para ser aplicado en un proyecto de vivienda de interés social del municipio7.

1. Como consecuencia de lo anterior, el 28 de noviembre de 2019, el señor Agustín fue beneficiario de la titulación de una vivienda de interés social en una urbanización de interés social. La titulación de la vivienda en favor del accionante se realizó, bajo la modalidad de compraventa, a través de escritura pública otorgada en la Notaría Única de Apartadó8. El valor del inmueble fue pagado con los recursos otorgados mediante los subsidios antes reseñados.

1. De acuerdo con el relato del actor, él no ha podido ejercer el uso y goce de la vivienda desde la fecha de su adjudicación. Esto, debido a que el inmueble se encuentra habitado de forma irregular por la señora Ana y el señor Pablo, quienes habrían ingresado a la vivienda sin el consentimiento del demandante. Por este motivo, el señor Agustín informó que requirió en varias ocasiones a la Alcaldía del municipio de Apartadó para que interviniera y le hiciera entrega material de la casa.

1. Frente a la situación descrita, el 7 de mayo de 2020, la Caja de Compensación Comfenalco Antioquia (en adelante Comfenalco Antioquia), en calidad de desarrolladora del proyecto inmobiliario, mediante derecho de petición9, requirió a la Alcaldía de Apartadó para que realizara las diligencias necesarias para recuperar el inmueble y, con ello, efectuara la entrega material a sus propietarios. Por los mismos hechos Comfenalco Antioquia presentó una querella policiva por perturbación de la posesión ante la Inspección de Policía de Apartadó el 11 de mayo de 2020. A través de esta querella, Comfenalco pretendió que la autoridad de policía decretara el desalojo y ordenara el lanzamiento de los habitantes irregulares de la vivienda.

1. Respecto de este requerimiento, la Inspección de Policía de Apartadó realizó una visita al lugar de los hechos y constató la tenencia irregular del inmueble por parte de la señora Ana y su familia. Por esta razón, la Inspección de Policía los citó para que rindieran descargos el 10 de agosto de 2020. Luego de realizada esa diligencia, la autoridad de policía citó a los interesados a una audiencia de conciliación el 5 de octubre de 2020. En esa oportunidad, los representantes de la alcaldía ofrecieron a la señora Ana y a su familia un auxilio consistente en tres cánones de arrendamiento para que devolvieran el inmueble, propuesta que no fue aceptada. Por ello, la autoridad declaró fallida la conciliación.

1. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, la Inspección de Policía de Apartadó continuó con el proceso policivo, el cual culminó con la expedición de la Resolución 002 del 9 de diciembre de 2020. A través de esta actuación, entre otras decisiones, la Inspección de Policía ordenó la restitución del inmueble en disputa y dispuso que, en caso de incumplirse la orden en el término de las 24 horas siguientes a la notificación de la decisión, se ordenaría el lanzamiento de los ocupantes irregulares de la casa.

1. Frente a esta decisión, la señora Ana y el señor Pablo interpusieron los recursos de reposición y en subsidio apelación, los cuales se resolvieron en el sentido de confirmar la decisión de primera instancia. Sin embargo, pese a que la decisión emitida por la autoridad de policía está en firme, la restitución material del inmueble no ha sucedido.

Contenido de la solicitud de amparo

1. El 6 de septiembre de 2023, el señor Agustín formuló una acción de tutela en contra de la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó, en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, la dignidad humana y la propiedad privada. En consecuencia, el accionante pidió que se ordene a las accionadas realizar todos los trámites y gestiones administrativas pertinentes para que se le garantice el

debido proceso y le sea entregada su vivienda10.

1. El demandante señaló que la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó no han realizado las acciones necesarias para garantizar sus derechos y restituirle su propiedad11. El señor Agustín también insistió en que es una persona de la tercera edad en condición de discapacidad12, razón por la cual goza de una protección constitucional reforzada, Sin embargo, debido a las omisiones de las accionadas, no ha visto materializada esa protección especial13. Finalmente, el actor manifestó que su calidad de vida se ha visto afectada por su condición médica actual, al punto que le resulta difícil comer, dormir y movilizarse.

1. El asunto le correspondió por reparto al Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Apartadó. Esta autoridad judicial admitió la tutela mediante un auto del 13 de septiembre de 202314. En la misma providencia el despacho ordenó correr traslado a las demandadas, así como a la señora Ana y al señor Pablo por tratarse de terceros con interés en el asunto. Por otro lado, el despacho vinculó al proceso a Comfenalco Antioquia y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Respuesta de las accionadas y entidades vinculadas

1. Mediante un oficio del 18 de septiembre de 2023, la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó se pronunciaron, de forma conjunta15. Las entidades demandadas solicitaron que se declarara improcedente la solicitud de amparo. Como fundamento de la defensa, las entidades sostuvieron que han adelantado todas las actuaciones para garantizar la protección de los derechos del actor. Sin embargo, afirmaron que la entrega material del inmueble no se ha realizado porque en este habita una familia que goza de especial protección. Además, indicaron que está pendiente el desarrollo de un plan de contingencia por parte de la Inspección de Policía, en vista de que la señora Ana es una mujer cabeza de familia que vive en la casa junto con dos menores de edad. En ese

sentido, las entidades sostuvieron que se debe “garantizar [sig] los derechos al accionante sin vulnerar los derechos de los accionados, como lo ha expresado la honorable Corte Constitucional en sus diferentes decisiones”16.

1. El 20 de septiembre de 2023, la señora Ana y el Pablo, conjuntamente, contestaron la demanda y solicitaron que la tutela sea declarada improcedente17. Además, solicitaron que les sean tutelados los derechos al debido proceso, a la vivienda y a la posesión. En consecuencia, los intervinientes pidieron que se ordene a la Inspección de Policía de Apartadó cesar los hostigamientos contra su familia. Para sustentar su posición, la señora Ana y el señor Pablo indicaron que no saben si el señor Agustín adquirió el derecho de dominio del predio, pero sí tienen certeza de que el actor nunca ha ejercido la posesión del inmueble, pues ellos lo han ocupado desde el año 2018. Aseguraron que en ese año decidieron entrar al inmueble en vista de que su anterior vivienda fue afectada por la ola invernal en el 2013, razón por la cual tuvieron que abandonarla.

1. Asimismo, la señora Ana y el señor Pablo manifestaron que también son sujetos de especial protección en la medida en que son desplazados por la violencia. También indicaron que ingresaron a la vivienda, ya que una funcionaria de la alcaldía de Apartadó, de nombre Carolina, los autorizó de forma verbal. A su vez, señalaron que su decisión de ingresar a la casa se dio porque la Alcaldía incumplió el compromiso que había adquirido con ellos de asignarles una solución de vivienda.

1. Por otro lado, la señora Ana y el señor Pablo plantearon que todas las acciones desarrolladas por el municipio han sido violatorias del debido proceso. Esto porque, según afirman, el proceso policivo para la restitución del inmueble fue iniciado por la querella interpuesta por Comfenalco, entidad que no era la propietaria del inmueble, ya que este ya había sido adjudicado al señor Agustín. Adicionaron que, debido a que habitan el inmueble hace más de 5 años, el término de prescripción para viviendas de interés social que establece el artículo 51 de la Ley 9 de 1989 ya se cumplió y, por tanto, están habilitados para

iniciar un proceso de pertenencia para adquirir el dominio. Finalmente, la señora Ana y el señor Pablo plantearon que el accionante debió presentar las acciones reivindicatorias, pero que, ante la omisión de presentarlas oportunamente, estas ya no resultan idóneas.

1. Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio contestó la tutela mediante oficio del 14 de septiembre de 202318. El Ministerio planteó que carece de legitimación en la causa por pasiva porque no tiene injerencia en la vulneración de los derechos del actor, pues sus actuaciones se han realizado conforme a derecho. Asimismo, indicó que la acción es improcedente en la medida en que el señor Agustín tiene otros mecanismos de defensa judicial que resultan idóneos.

1. En similar sentido, Comfenalco solicitó que la tutela sea declarada improcedente y aseguró que la entidad no ha vulnerado los derechos del actor19. En concreto, sostuvo que la entidad ha realizado varias actuaciones, en el marco de su competencia, para lograr el desalojo de la vivienda y la entrega de la misma al señor Agustín. Finalmente, sostuvo que en este caso no se cumple con el requisito de inmediatez pues el actor debió presentar la tutela después de que se emitiera la orden de desalojo por parte de la Inspección de Policía de Apartadó, hecho que sucedió en el año 2020.

Decisión objeto de revisión

Primera instancia

1. Mediante Sentencia del 26 de septiembre de 2023, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Apartadó declaró improcedente la acción de tutela20. El despacho expuso que en este caso le asiste razón a Comfenalco en cuanto a la ausencia de

configuración del requisito de inmediatez. Lo anterior porque el actor dejó pasar más de 30 meses desde que la Inspección de Policía de Apartadó emitió la orden de desalojo. Asimismo, porque no existe prueba de que el actor o su núcleo familiar hayan realizado actuaciones dirigidas a recuperar el inmueble en ese mismo periodo de tiempo.

1. Por otro lado, la autoridad judicial reseñó que, en el trámite de la acción de tutela, se comunicó con el número telefónico informado en el escrito de demanda para efectos de notificaciones. Al respecto, el juez explicó que por esta vía tuvo comunicación con el señor Camilo quien se identificó como un abogado litigante que se encontraba prestando su ayuda al señor Agustín para la interposición de la acción de tutela. Según dejó constancia esta autoridad judicial, el señor Camilo le informó que el actor es una persona analfabeta, que se encuentra en situación de abandono, con problemas de salud y que actualmente vive en un resguardo indígena.

1. Sin embargo, el juez indicó que esa información no pudo ser constatada en vista de que no fue posible tener comunicación con el demandante. Asimismo, sostuvo que existen indicios de que el actor cuenta con una red de apoyo conformada por su hija y su esposa, razón por la cual no está plenamente probada la situación de vulnerabilidad del actor. En consecuencia, para el despacho, la acción de tutela resulta improcedente ante la ausencia de acreditación del requisito de subsidiariedad y el requisito de inmediatez.

Impugnación

1. El accionante, mediante comunicación del 29 de septiembre de 2023, impugnó la decisión de primera instancia21. En su mensaje, el accionante se limitó a afirmar que la vulneración a sus derechos sigue presente y que se ratifica en todo lo enunciado en la acción de tutela.

1. Mediante Sentencia del 1 de octubre de 2023, el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Apartadó confirmó la decisión adoptada en primera instancia22. La autoridad judicial fundamentó su decisión en que en este caso no se cumple con el requisito de subsidiariedad, en la medida en que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de los derechos que resulten amenazados con ocasión de la expedición de actos administrativos. Así, en vista de que el señor Agustín pretende hacer cumplir la decisión de desalojo emitida por la Inspección de Policía de Apartadó, la tutela no resulta procedente.

1. Asimismo, la autoridad judicial sostuvo que la tutela no procede como mecanismo transitorio en la medida en que el actor no alegó, y menos probó, que se encuentra en riesgo de materializarse un perjuicio irremediable. En ese sentido, el despacho sostuvo que el accionante cuenta con los mecanismos ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria para hacer valer sus derechos.

Actuaciones en sede de revisión

1. El 22 de marzo de 2024, la magistrada sustanciadora emitió un auto de pruebas23. Mediante esa providencia el despacho: (i) ordenó al señor Agustín, a la señora Ana y al señor Pablo responder unas preguntas sobre su situación socioeconómica, su condición de salud y la existencia de procesos judiciales en curso. Por otro lado, el despacho (ii) requirió a la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó para que informaran sobre el estado actual de los trámites relacionados con la recuperación de la vivienda en disputa y que remitieran una copia del expediente administrativo.

1. Asimismo, la magistrada ponente ordenó vincular al proceso constitucional a la Unidad

para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV) y a la señora Rosa. La Unidad fue requerida para que remitiera con destino al proceso un informe actualizado con la caracterización de los núcleos familiares del señor Agustín y de los señores Pablo y Ana. Por su parte, la señora Rosa fue requerida para que expresara lo que estime conveniente en relación con la acción de tutela. La Sala vinculó a la señora Rosa debido a que, en la escritura pública a través de la cual le fue titulada la vivienda en disputa al accionante, aparecen sus datos y su firma sin aclarar en qué calidad actúa24. Por esa razón, la Corte consideró que eventualmente podría tener interés en el asunto.

1. Finalmente, el despacho ofició a la Personería Municipal de Apartadó y a la Defensoría del Pueblo para que realizara las gestiones necesarias para comunicar el auto de pruebas al señor Agustín y recibieran las respuestas a las preguntas planteadas para luego enviarlas con destino al proceso, esto en atención a la alegada situación de analfabetismo del actor.

1. Luego, a través del auto del 28 de mayo de 2024, se vinculó al presente trámite a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (en adelante UNGRD) y a la Gobernación de Antioquia. Estas entidades fueron requeridas para que rindieran información sobre la condición de damnificados por las oleadas invernales del señor Agustín y del grupo familiar de la señora Ana. Asimismo, las entidades fueron requeridas para que informaran sobre los planes de gestión, prevención y atención del riesgo asociados al municipio de Apartadó. Adicionalmente, a la Alcaldía del municipio de Apartadó se le ordenó que informara sobre el estado del proceso de restitución del inmueble en disputa y que respondiera una serie de preguntas relacionadas con la gestión del riesgo. Finalmente, mediante esta providencia, los señores Agustín y Pablo y la señora Ana fueron consultados sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar relacionadas con su calidad de damnificados por las oleadas invernales.

1. Frente a estos requerimientos la Defensoría del Pueblo, mediante comunicación del 9 de abril de 2024, remitió el informe solicitado en el auto de pruebas25. En concreto, la

Defensoría envió un memorando en el que describió las múltiples actuaciones que llevó a cabo para dar con la ubicación del actor, remitió la trascripción de las respuestas dadas por el señor Agustín a las preguntas realizadas por el despacho ponente y adjuntó un registro fotográfico de la diligencia. Al respecto, la entidad precisó que, una vez fue ubicado el demandante, procedió a su identificación y a la lectura de las preguntas remitidas por la Corte Constitucional26.

1. Durante la visita, el señor Agustín manifestó que el único problema de salud que enfrenta actualmente está relacionado con las secuelas derivadas de un accidente de tránsito del que fue víctima hace alrededor de un año, que le generan fuertes dolores en una de sus piernas. El accionante indicó que, en relación con ese problema de salud, en el hospital le aplican inyecciones para el dolor y le formularon una serie de medicamentos.

1. Por otro lado, el demandante respondió que actualmente vive junto a su compañera la señora Mariana en una casa ubicada "en el barrio […] al lado […] del río" que consta de una sola habitación. El señor Agustín narró que llegó a ese sitio porque un nieto suyo le permitió quedarse ahí y debido a que lo sacaron del resguardo indígena donde vivió previamente. Además, el actor indicó que está "esperando que salga lo de la vivienda, porque aquí solo podemos estar en verano, en invierno esto se inunda y el agua tapa toda la casa"27. Asimismo, el demandante narró que su nieto, quien vive cerca de su actual lugar de residencia, les presta apoyo y les conectó un fogón eléctrico de un puesto en el que cocinan, pero que tienen problemas para preparar los alimentos ya que el fogón suele fallar.

1. En similar sentido, el señor Agustín narró que los únicos ingresos con los que cuenta corresponden a $80.000 que reciben del Programa Adulto Mayor. Finalmente, el señor Agustín sostuvo que, después de presentar la acción de tutela, no ha iniciado ningún proceso para recuperar el inmueble que le fue asignado. Sobre este punto, el tutelante planteó que solo ha ido a la alcaldía a preguntar cuándo van a hacer entrega de la casa.

1. En relación con el requerimiento realizado mediante auto del 28 de mayo de 202428, el señor Agustín manifestó que a la fecha las entidades accionadas no habían resuelto el reclamo relacionado con el inmueble. El actor indicó que un funcionario de la alcaldía lo visitó pero que se limitó a informarle que en el momento no había reubicaciones para nadie. Asimismo, indicó que desde la presentación de la tutela no ha recibido ayuda de ningún tipo de parte de las autoridades estatales. Por otro lado, en relación con las circunstancias en las que tuvo que abandonar su hogar, el señor Agustín informó que llevaba un año viviendo junto al Río en un "rancho de plástico" que era propio, cuando en la ola invernal una avalancha se llevó la casa y todo lo que tenía. Adicionalmente, narró que la alcaldía solo le proporcionó una colchoneta y un mercado, razón por la cual tuvo que dormir en la calle29. Luego, el señor Agustín, junto a su pareja, la señora Mariana, se desplazó hasta el resguardo indígena Las Palmas donde le dieron una tierra para trabajar, pero, posteriormente, le exigieron salir de ahí ya que él no pertenece a esa etnia. Finalmente, el actor informó que actualmente una mujer que se identificó como la propietaria de la casa en la que se encuentran les exigió salir de ahí, cosa que no ha hecho porque no tiene para donde ir.

1. Por otra parte, la señora Ana contestó a través de un oficio el 11 de abril de 202430. La señora Ana insistió en los argumentos planteados en la primera instancia de la acción de tutela y solicitó que esta sea declarada improcedente por incumplir el requisito de subsidiariedad. Por un lado, manifestó que actualmente habita la casa objeto de disputa junto a su hija Blanca, su nieta Andrea, ambas menores de edad, su hijo Pedro y la abuela de sus hijos, la señora Miriam.

1. La señora Ana manifestó que su familia fue damnificada por la ola invernal en los años 2006, 2007 y 2013, razón por la cual se vieron obligados a desocupar su hogar. Al respecto, narró que unos funcionarios de la alcaldía de Apartadó los instaron a abandonar su vivienda y demolerla porque se encontraban en zona de alto riesgo. Además, que la alcaldía se comprometió a otorgarles un auxilio para el pago de arrendamiento mientras se concretaba el proyecto donde se ubica la casa objeto de la controversia. La actora sostuvo que, sin

embargo, nunca recibieron las ayudas prometidas, razón por la cual decidieron ingresar a la casa en comento luego de que una funcionaria de la alcaldía de la época les instara a ocuparla31.

1. Por otro lado, la señora Ana planteó que, dado que su familia ha ejercido la posesión sobre el inmueble desde septiembre de 2018, la prescripción extintiva extraordinaria de vivienda de interés social, establecida en el artículo 51 de la Ley 9 de 1989, ya se configuró. En consecuencia, bajo su entender, el amparo de la posesión a través de la acción policiva no es procedente. Finalmente, la señora Ana sostuvo que la acción por ocupación ilegal prescribió de acuerdo con el parágrafo del artículo 80 de la Ley 1801 de 2016.

1. Por su parte, la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó remitieron su respuesta, de forma conjunta, el 11 de abril de 202432. En la respuesta, las accionadas describieron las gestiones realizadas para la recuperación del inmueble objeto de disputa. Asimismo, las entidades remitieron la copia del expediente administrativo de la acción de restitución y protección de la tenencia del inmueble. Paralelamente, las entidades demandadas informaron que la alcaldía municipal de Apartadó sigue realizando las gestiones necesarias para hacer la entrega material de la casa al señor Agustín. Con ese objetivo se encuentra en trámite el plan de contingencia para el que han sido convocados, entre otros, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal de Apartadó, Comfenalco y la coordinación de la Secretaría de Gobierno de Apartadó. Finalmente, informaron que para el 15 de abril de 2024 se realizaría una reunión para avanzar en dicho plan de contingencia.

1. La Alcaldía de Apartadó contestó el requerimiento realizado mediante auto del 28 de mayo de 2024, de forma extemporánea, mediante un correo del 18 de junio de 202433. En su respuesta informó que en sus bases de datos figura el señor Agustín como damnificado por la ola invernal del 2010-2011. La señora Ana, por su parte, no figura en sus registros de

damnificados. Asimismo, la entidad informó que no cuenta con registros de entrega de atención humanitaria a ninguna de estas familias. También aseguró que para la fecha en que habría sucedido el desastre que afectó al accionante “no tenía una estrategia de respuesta porque no existía la norma y los municipios atendían a través del CLOPD las emergencias”. Por otro lado, la entidad remitió una copia de su Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres. Finalmente, aseguró que no ha realizado actuaciones relacionadas con el desalojo de la señora Ana, pues se encuentra a la espera de la decisión que emita la Corte en el presente trámite.

1. La UARIV respondió el requerimiento mediante correo del 19 de abril de 202434. La entidad solicitó ser desvinculada del trámite constitucional y que se archiven las actuaciones en lo que atañe a la Unidad para las Víctimas. Como sustento de esa petición, la Unidad sostuvo que no tiene competencia para garantizar el derecho a la vivienda que se reclama en este caso e hizo referencia a que tal obligación le atañe a los entes territoriales en coordinación con el gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

1. En relación con el informe solicitado por el despacho ponente35, la Unidad remitió la caracterización de los grupos familiares del señor Agustín y la señora Ana. En relación con el señor Agustín la entidad requerida informó que cuenta con dos declaraciones, una por el hecho victimizante de desplazamiento forzado en el que aparece en calidad de declarante junto a su compañera, la señora Mariana. Por su parte, en relación con el hecho victimizante de homicidio el actor se encuentra incluido como víctima indirecta por el homicidio de su hijo Luis. La UARIV informó que, por su condición de víctima del conflicto, el accionante recibió diferentes giros por concepto de atención humanitaria entre febrero de 2016 y julio de 2018. Ahora bien, el señor Agustín en octubre de 2013 recibió la suma de $11.790.000 por concepto de indemnización administrativa por el hecho victimizante de homicidio y, en diciembre de 2019, recibió $7.038.986 como indemnización por el hecho de desplazamiento forzado. Finalmente, esta entidad informó que la señora Rosa aparece registrada como hija del señor Agustín.

1. A su vez, la UARIV informó que la señora Ana cuenta con una declaración por el hecho victimizante de desplazamiento forzado en calidad de jefe de hogar y declarante. Junto a ella se encuentran registrados sus hijos Pedro y Blanca. Por estos hechos victimizantes, la señora Ana recibió algunos giros correspondientes a la atención humanitaria entre 2011 y 2018. Sin embargo, en relación con la indemnización administrativa, la UARIV informó que, aunque mediante Resolución del 11 de mayo de 2020, se reconoció el derecho, esta no ha sido entregada, ya que ella y sus hijos no fueron priorizados luego de aplicarse el método técnico de priorización.

1. Por su parte, la UNGRD, mediante comunicación del 5 de junio de 202436, informó que el señor Agustín y la señora Ana no figuran en la base de datos del Registro Único de Damnificados de la entidad. Sobre este punto la UNGRD recordó que, de acuerdo con las resoluciones 1256 de 2013, 1190 de 2016 y 1110 de 2022, el registro de las personas damnificadas en el Registro Único de Damnificados es obligación de los entes territoriales. En concreto, el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres, con el apoyo de los Consejos Departamentales, es la autoridad competente para registrar y actualizar el registro de damnificados dispuesto por la UNGRD. Finalmente, la entidad informó que la Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá (Corpourabá) presentó un proyecto denominado "Obras para el control de inundaciones y socavación lateral del Río Apartadó, en el corregimiento de San José de Apartadó" con el fin de que sea financiado con los recursos del Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres. Sin embargo, este proyecto fue devuelto a las entidades territoriales dado que, pasado un año desde la presentación de las observaciones, no se hizo la corrección de las mismas37.

1. A su vez, la Gobernación del departamento de Antioquia, a través del Departamento Administrativo para la Gestión de Riesgos de Desastres de Antioquia, mediante correo electrónico del 4 de junio de 2024, manifestó que no tiene competencia, en principio, para la gestión de riesgos de desastres que ocurren en los municipios. Esto porque, según manifestó, la competencia del departamento es subsidiaria cuando recibe solicitudes de apoyo de los

municipios ante el desbordamiento de sus capacidades. Por otro lado, la entidad indicó que en sus registros no se encuentran el señor Agustín ni la señora Ana, además que, si bien el municipio de Apartadó informó en los años 2023, 2022, 2021, 2020 y 2019 la ocurrencia de catástrofes en ninguno de estos acompañó la información requerida para activar las competencias de la entidad departamental. Finalmente, el Departamento Administrativo relacionó múltiples intervenciones que ha realizado en coordinación con Corpourabá para el control de inundaciones y socavación del Río Apartadó. Para estas intervenciones se han trasladado recursos en diferentes ocasiones y se ha destinado maquinaria amarilla y operadores para el dragado, construcción y mantenimiento de jarillones.

1. Finalmente, la señora Rosa guardó silencio en la instancia de revisión.

I. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Delimitación del problema y metodología de decisión

1. En el asunto bajo estudio, el señor Agustín, quien es un adulto mayor, víctima del conflicto armado por homicidio y desplazamiento forzado, reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad privada y a la dignidad humana. Estos

derechos habrían sido presuntamente vulnerados por la inacción de las entidades demandadas, al no realizar la entrega material de un inmueble que le fue adjudicado, el cual está ocupado de forma irregular por una familia víctima de desplazamiento interno que está integrada, entre otras personas, por menores de edad. En consecuencia, el actor solicitó que se ordene a la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó que realicen todos los trámites y gestiones necesarias para que se le haga entrega de la vivienda.

1. Frente a las pretensiones, las autoridades demandadas y vinculadas pidieron, en términos generales, que se declare la improcedencia de la acción de tutela. En concreto, las accionadas indicaron que han realizado todas las actuaciones necesarias para hacer la entrega material del inmueble al actor. Sin embargo, dado que la familia que ocupa irregularmente el inmueble está conformada por víctimas del desplazamiento forzado y menores de edad, no es posible hacer el desalojo sin que previamente se garantice la protección de sus derechos. La UARIV, por su parte, indicó que carece de competencia en el asunto. La señora Ana, ocupante del inmueble, sostuvo que ingresó junto con su familia a la vivienda luego de que resultó damnificada por una temporada invernal y con la autorización verbal de una funcionaria de la alcaldía. Por otro lado, la señora Ana sostuvo que la Inspección de Policía de Apartadó violó su derecho al debido proceso en el marco de la querella policiva iniciada en su contra y que, actualmente, su familia es la legítima poseedora del inmueble en vista de que se materializó la prescripción adquisitiva del mismo.

1. Bajo el panorama expuesto, la Sala considera que el conflicto puesto a su consideración compromete múltiples derechos y garantías constitucionales de las personas involucradas en la disputa por el inmueble. Por esa razón, este caso presenta unos problemas jurídicos más amplios de los que se derivan de la acción de tutela inicial38. Que la Corte pueda plantear problemas jurídicos más amplios busca garantizar que las decisiones que se emitan constituyan soluciones efectivas y adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de las partes y de los terceros con interés legítimo39. Con estos elementos como base, la Sala debe resolver los siguientes problemas jurídicos.

1. La Sala debe determinar, en primer lugar, si los derechos fundamentales del accionante fueron vulnerados por las entidades accionadas al no realizar, en el marco del proceso policivo, las actuaciones necesarias para hacer la entrega material de una vivienda que le fue asignada a través de unos subsidios de vivienda, la cual fue habitada de forma irregular por una familia en condición de vulnerabilidad.

1. En segundo lugar, si se acredita el estado de vulnerabilidad de la familia del accionante, así como de la familia ocupante, la Sala deberá analizar: (i) si procede acceder a la pretensión de la tutela de ordenar el desalojo del inmueble objeto de discusión; y (ii) si se debe garantizar el debido proceso y el derecho a una vivienda digna de Ana y de su familia, mediante el ofrecimiento de soluciones de vivienda.

1. Adicionalmente, con base en los antecedentes descritos, la Corte puede advertir que las familias del señor Agustín y la señora Ana habrían tenido que abandonar los lugares de residencia que construyeron luego del desplazamiento forzado por el conflicto armado. Este nuevo éxodo se habría dado al verse afectados por un desastre natural. Bajo ese contexto, la Sala debe determinar, en tercer lugar, si las familias del señor Agustín y la señora Ana tienen la calidad de desplazados forzosos por factores ambientales y si, dada esa condición, las entidades accionadas y vinculadas brindaron las medidas de atención y atención a que tienen derecho.

1. En caso de que se acredite la calidad de desplazados forzados internos por factores ambientales de las familias del señor Agustín y la señora Ana, la Corte, en cuarto y último lugar, debe determinar si la Alcaldía de Apartadó, la Gobernación de Antioquia y la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres cumplieron sus obligaciones asociadas a la atención del fenómeno del desplazamiento ambiental, en los términos de la jurisprudencia de esta

Corporación.

1. Para resolver estas cuestiones, la presente Sentencia tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, abordará el estudio de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. En segundo lugar, la Corte reiterará la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna de las personas de especial protección constitucional y, particularmente, de las personas desplazadas por la violencia. En tercer lugar, la Sala se referirá al derecho al debido proceso en los desalojos de personas con necesidades apremiantes de vivienda y su derecho a recibir alternativas de vivienda. En cuarto lugar, la ponencia se enfocará en reconstruir las reglas más relevantes para este caso sobre la protección reforzada de las personas mayores. En quinto lugar, la Sala reiterará la jurisprudencia relacionada con la protección constitucional de las personas desplazadas por factores ambientales y desastres. Finalmente, la Sala resolverá el caso concreto.

Análisis de procedencia de la acción de tutela

1. Antes de evaluar el fondo del asunto la Sala debe verificar si se reúnen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, estos son: (i) legitimación en la causa por activa40, (ii) legitimación en la causa por pasiva41, (iii) inmediatez42 y (iv) subsidiariedad43. Como se pasa a explicar, para este Tribunal, la acción de tutela interpuesta por el señor Agustín reúne todas las condiciones requeridas para resolver de fondo sus reclamos.

1. En primer lugar, el requisito de legitimación en la causa por activa se cumple en esta oportunidad pues la tutela fue presentada a nombre propio por el accionante, quien es el titular de los derechos al debido proceso, la propiedad privada y la dignidad humana cuya protección se reclama. Al respecto, es importante advertir que, según consta en el expediente, el señor Camilo, quien se identificó como abogado litigante, asistió al señor Agustín en la presentación de la acción. Sin embargo, tal circunstancia no incide en el

cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por activa. Esto porque el mencionado abogado se limitó a poner por escrito la solicitud del señor Agustín y remitirla ante el despacho judicial44, pues el accionante es una persona de la tercera edad que, además, no sabe leer ni escribir. Finalmente, el señor Agustín, en la intervención que realizó en sede se revisión a través de la Defensoría del Pueblo, se ratificó en lo pedido y en lo narrado en el escrito de tutela.

1. Ahora bien, la señora Ana fue vinculada a este trámite constitucional, pues, junto a su familia, tiene la calidad de ocupante del inmueble cuya entrega es reclamada por el demandante. La señora Ana tiene la calidad de tercera en el proceso, ya que no presentó la demanda, la tutela no se dirigió en su contra ni se le atribuyó la vulneración de los derechos del señor Agustín. Además, en el curso del proceso la señora Ana presentó una serie de pretensiones encaminadas no solo a que se declare la improcedencia de la solicitud de amparo, sino también a que se le protejan sus derechos porque considera que: (i) tiene un legítimo derecho sobre el inmueble que se encuentra ocupando y (ii) la Inspección de Policía de Apartadó ha transgredidos sus garantías del debido proceso.

1. Bajo este escenario, la Sala considera que la señora Ana tiene la calidad de tercera excluyente en el presente proceso de tutela. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte la persona que se considera tercero excluyente es “aquella parte principal autónoma, con intereses opuestos a ambas partes del proceso”45. Sobre los efectos de la intervención en el proceso de tutela por parte de esta clase de terceros, en el Auto 536 de 2021 la Corte sostuvo que:

“el tercero excluyente, para el caso de la acción de tutela, tiene las condiciones propias de la parte, pues desplaza a las demás, incluso al punto de tornarse en (i) el titular de los derechos fundamentales invocados, con exclusión del accionante respectivo; o […] (ii) el principal obligado a la satisfacción de dichos derechos, con exclusión de quienes fueron originalmente demandados”46.

1. De tal manera que, dado que la señora Ana al intervenir en este proceso presentó pretensiones propias y planteó unos intereses opuestos a los del accionante y las entidades accionadas, debe ser comprendida como una tercera excluyente. Además, el amparo de los derechos del actor puede implicar la afectación de los derechos de la familia de la señora Ana. Por eso, se justifica que la Corte, a través de esta decisión, evalúe las actuaciones de las entidades accionadas y vinculadas en relación las garantías fundamentales de la familia ocupante del inmueble. Esto porque la Corte no puede obviar que, como se desarrolla más adelante, los ocupantes son sujetos de especial protección constitucional.

1. Con esto de presente, en la resolución del caso concreto, la Corte no se limitará a estudiar la eventual vulneración de los derechos del actor o el incumplimiento de las entidades accionadas o vinculadas en sus obligaciones constitucionales frente a él. Adicionalmente, y con el fin de abordar de manera integral este caso, la Sala también valorará la actuación de las entidades accionadas en relación con la garantía de los derechos de la señora Ana y su familia.

1. En segundo lugar, el requisito de legitimación en la causa por pasiva se cumple porque la acción de tutela se presentó contra la Inspección de Policía, la Secretaría de Gobierno y la Alcaldía del municipio de Apartadó. A estas entidades el actor les atribuye la violación de sus derechos fundamentales por abstenerse de realizar todas las acciones necesarias para restituirle materialmente su propiedad.

1. En tercer lugar, el requisito de inmediatez también se encuentra acreditado, como se pasará a indicar. En este caso, la señora Ana alegó que ingresó al inmueble en septiembre de 2018 y el proceso policivo adelantado ante la Inspección de Policía de Apartadó culminó con la expedición de la Resolución 002 del 9 de diciembre de 2022, en la que se ordenó la restitución del inmueble. Así mismo, se observa que la demanda fue presentada el 6 de

septiembre de 2023. No obstante, las acciones y omisiones que se alegan como violatorias de los derechos del señor Agustín, si bien iniciaron hace varios años, han sido permanentes en el tiempo y continúan hasta hoy. A través de la Sentencia SU-108 de 2018, la Corte recordó que

“la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata”47.

1. Es decir, la prolongada inactividad del actor no es óbice para la prosperidad de la acción ante la evidente circunstancia de que la vulneración de los derechos invocada sucede, en este caso, de forma continua y es actual.

1. Finalmente, el requisito de subsidiariedad se cumple. En efecto, la acción de tutela es procedente para proteger los derechos al debido proceso, a la dignidad humana y a la vivienda del accionante, ante la inexistencia de mecanismos ordinarios eficaces para su protección. Esto porque si bien el actor podría acudir a un proceso civil reivindicatorio para proteger su propiedad, él no se encuentra en capacidad de soportar los tiempos que requieren los procesos de esa naturaleza.

1. El señor Agustín se encuentra en una situación de vulnerabilidad como consecuencia de su estado de salud, su calidad de víctima de desplazamiento forzado y adulto de la tercera edad, así como por su condición socioeconómica. La Corte tampoco puede obviar que el actor, tal y como se desarrollará con detalle más adelante, es víctima de desplazamiento forzado por el conflicto armado y por factores ambientales. Tal condición de vulnerabilidad obliga al juez constitucional a realizar un estudio flexible del requisito de subsidiariedad en vista de su incapacidad para soportar un proceso ordinario. Es posible llegar a esta conclusión por varias razones.

1. Por un lado, el accionante es un adulto mayor de 84 años víctima del conflicto armado por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y homicidio48. Sumado a esto, el actor actualmente se encuentra en situación de vulnerabilidad económica. En efecto, el señor Agustín se encuentra inscrito en el SISBEN con una calificación de B1 correspondiente a pobreza moderada49. Al respecto, de acuerdo con la respuesta remitida por el accionante a través de la Defensoría del Pueblo, sus ingresos mensuales corresponden a la suma de $80.000 que recibe del Programa Adulto Mayor y sobrevive con el apoyo de un nieto suyo que se dedica a las ventas ambulantes. Asimismo, la Sala pudo constatar, a través del registro fotográfico remitido por la Defensoría y la Personería de Apartadó, que el actor actualmente vive en condiciones precarias en una vivienda que amenaza ruina, que consta de una única habitación y no tiene acceso a servicios básicos.

1. En esa medida, no es posible exigir al actor que recurra a los mecanismos ante la jurisdicción ordinaria, como el proceso reivindicatorio, ya que se trataría de una exigencia desproporcionada. Esto porque un proceso de esa naturaleza puede demorar varios meses e, incluso, años, lo que significaría una carga excesiva para el demandante dada su avanzada edad y necesidades urgentes de vivienda. En esa medida, los mecanismos ordinarios no resultan eficaces en el caso en concreto para garantizar los derechos fundamentales del tutelante.

1. 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.

1. Ahora bien, como se indicó, este caso plantea un conflicto complejo que requiere una aproximación integral dadas las condiciones de vulnerabilidad del actor y de la familia ocupante. En ese contexto, la Sala considera que existe un elemento común que explica el

surgimiento del conflicto objeto de estudio, esto es, la calidad de víctimas del desplazamiento forzado interno de las partes en disputa. En efecto, los grupos familiares del señor Agustín y la señora Ana se enfrentan a un escenario de doble afectación50 causada, primero, por el desplazamiento forzado interno causado por el conflicto armado y, segundo, un posterior desplazamiento forzado asociado a factores ambientales. Por esa razón, la Corte expondrá el alcance de la protección del derecho a la vivienda y las garantías de protección de los desplazados forzados con necesidades apremiantes de vivienda en el marco de los procesos policivos de desalojo. Luego, se desarrollarán algunas reglas relacionadas con la protección de las personas mayores que resultan relevantes para la solución de este asunto. Finalmente, la Sala reiterará las reglas relacionadas con la protección constitucional de las personas desplazadas por factores ambientales, desastres y los efectos del cambio climático.

El derecho a la vivienda digna de las personas de especial protección constitucional, particularmente, de las personas desplazadas por la violencia. Reiteración de jurisprudencia51

1. El artículo 51 de la Constitución establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado tiene a su cargo fijar las condiciones para la efectividad de este derecho. Asimismo, esta norma dispone que el Estado promoverá planes de vivienda de interés social con el fin de materializar el derecho. Por su parte, el artículo 1152 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo contenido hace parte del bloque de constitucionalidad53, reconoce el derecho de toda persona a contar con vivienda adecuada que le garantice para sí y su familia un nivel de vida adecuado54.

1. Si bien la Constitución reconoce el derecho a la vivienda digna, lo cierto es que no incluyó los criterios que pueden utilizarse para considerar que una vivienda puede considerarse digna. Por esa razón, la jurisprudencia de esta Corporación ha delimitado algunos elementos y las características de este derecho. Al respecto, en la Sentencia T-244 de 2023, la Sala

Primera de Revisión recordó que la Observación General No. 4 elaborada por el Comité DESC de la ONU reconoció el derecho a una vivienda adecuada y la obligación de garantizarlo con un enfoque diferencial como dos de sus elementos normativos relevantes. Al respecto, en la citada Sentencia se sostuvo que:

“el derecho a una vivienda adecuada incluye el deber del estado de adoptar políticas para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada”55.

1. En ese mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter autónomo y fundamental del derecho a la vivienda digna y adecuada56, pese a que en sus orígenes la Corte excluía su protección a través de la acción de tutela57. En ese sentido, esta Corporación, a partir de la Observación General No. 4 del Comité DESC, se ha referido a una serie de garantías que el Estado debe cumplir para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y adecuada, tales como: (i) la seguridad jurídica de la tenencia58, (ii) la disponibilidad de servicios básicos59, (iii) que los gastos de vivienda sean soportables60, (iv) que la vivienda sea habitable y accesible61 y (v) que se garantice su adecuación cultural62.

1. Sobre la faceta positiva del derecho a la vivienda la jurisprudencia ha sido insistente en precisar que, en un escenario de recursos escasos, los programas de otorgamiento de vivienda están mediados por políticas públicas de largo aliento que implican la priorización de unos sujetos sobre otros. Así, el Estado tiene el deber de crear soluciones habitacionales para las personas que las requieran, pero a través del establecimiento de programas enfocados en aquellos grupos poblacionales que se encuentren en mayores niveles de desprotección o vulnerabilidad. Tal priorización, en todo caso, debe atender a criterios objetivos y no debe estar fundada en criterios discriminatorios.

1. Ahora bien, dada su importancia en este caso, se debe recordar que existen unas obligaciones especiales y diferenciadas en relación con el derecho a la vivienda digna de ciertos grupos de personas que tienen una especial protección constitucional. Dado que este caso involucra a personas víctimas de desplazamiento forzado interno y de desastres, es importante tener claridad que existen una serie de obligaciones particulares relacionadas con estos grupos poblacionales63.

1. La Corte ha reiterado que el derecho a la vivienda digna y adecuada de las personas desplazadas forzadamente, en tanto derecho fundamental autónomo, merece una protección reforzada. Así lo estableció en la Sentencia T-025 de 2004 y lo ha reiterado en sus autos de seguimiento64. En la Sentencia SU-016 de 2021 la Sala Plena insistió en que el derecho a la vivienda digna es especialmente vulnerado en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado porque este implica, justamente, el despojo, la usurpación o el abandono forzado de la vivienda o lugar de residencia de estas personas65.

1. Esta circunstancia implica el deber del Estado de tomar medidas diferenciadas y reforzadas para atender las necesidades urgentes de vivienda de este grupo poblacional. Esta obligación es exigible a las autoridades del orden nacional, regional y local, quienes deben, en el marco de una política pública, dar respuestas estructurales, eficaces y oportunas a esta problemática. Estos programas deben estar encaminados a garantizar, inicialmente, la provisión transitoria de vivienda y, luego, a diseñar soluciones permanentes para las víctimas.

1. En similar sentido, esta Corporación también ha desarrollado el alcance del derecho a la vivienda de las personas afectadas por desastres naturales. Al respecto, en la Sentencia T-502 de 2019 la Corte reiteró que los entes territoriales tienes la obligación de adoptar las medidas que consideren necesarias para eliminar las amenazas a las que están expuestas

las personas que habitan zonas de alto riesgo. Sin embargo, si bien la administración local tiene cierta discrecionalidad en esta materia, no está exenta de “ofrecer atención eficaz y oportuna durante el proceso de restablecimiento de derechos de estas personas, especialmente cuando la afectación se presenta como consecuencia de un desastre natural”66. En similar sentido, la Sala Novena de Revisión, a través de la Sentencia T-072 de 2023, recordó que las administraciones municipales, con la concurrencia de la Nación y los departamentos, están obligadas a garantizar la prevención y mitigación de desastres, para lo cual deben tomar medidas desde el diagnóstico de las zonas de riesgo hasta la reubicación de los hogares afectados, entre otras medidas.

1. Ahora bien, dada su pertinencia en el presente caso, la Corte debe hacer una especial mención a aquellos casos en los que las personas desplazadas forzadas se encuentran en un escenario de doble afectación. Esto sucede cuando las personas se han visto obligadas a salir de sus hogares por el conflicto armado y también son desplazadas de sus lugares de asentamiento por cuestiones asociadas a catástrofes ambientales, desastres o los efectos adversos del cambio climático. Se trata de una cuestión que merece un especial cuidado porque plantea importantes desafíos para la atención del desplazamiento forzado interno67.

1. La jurisprudencia constitucional sobre desplazamiento forzado por la violencia ha establecido la obligación del Estado de garantizar a las personas desplazadas el derecho a alojamiento o vivienda digna. El derecho a la vivienda digna exige que esta deba contar con seguridad jurídica en la tenencia, acceso a servicios públicos, espacio suficiente, materiales adecuados y, además, debe ubicarse en zonas libres de riesgo de desastre68. Según la última medición de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública de Desplazados, para el 2023, el 73.9% de los hogares con personas desplazadas por la violencia se encontraban ubicados en zonas que no habían sido declaradas de alto riesgo ni afectadas por desastres69. Esto quiere decir que más del 26% permanecían en viviendas ubicadas en zonas de riesgo de desastre.

1. El fenómeno descrito encuentra su explicación en la particular vulnerabilidad a la que se encuentran sometidas las personas desplazadas por la violencia. Dadas las condiciones de pobreza y desigualdad en las que se encuentran estas familias, a menudo se ven obligadas a asentarse en zonas de alto riesgo generalmente por los menores costos económicos que representa ubicarse en estos lugares70. Estos asentamientos, por lo general informales, suelen ubicarse en los bordes urbanos y en entornos vulnerables mayormente expuestos a los desastres, por ejemplo, en las rondas de los ríos y zonas de ladera no aptas para la edificación de viviendas71. Es por esto que, incluso, se ha llegado a catalogar al desplazamiento forzoso como "un impulsor del riesgo de desastres"72.

1. Esta realidad debe ser atendida por las autoridades encargadas de la planeación y de la gestión del riesgo de desastres, en particular los entes territoriales. En efecto, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 los gobernadores y alcaldes "[s]on conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción"73. Por su parte, de acuerdo con el artículo 14 de la misma ley el alcalde "es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción"74.

1. En ese orden de ideas, en el marco de la gestión del riesgo de desastres, los asentamientos irregulares de las personas desplazadas deben considerarse como posibles focos de mayores riesgos, pues se trata de comunidades expuestas a vulnerabilidades particulares75. La atención debe enfocarse en garantizar las condiciones mínimas de seguridad de las personas, de tal manera que no se vean obligadas a exponer su vida e integridad personal y, al mismo tiempo, se debe propender a reducir los riesgos de nuevos desplazamientos forzados causados por desastres.

1. En resumen, el Estado tiene a su cargo fijar las condiciones para la efectividad del derecho

a la vivienda. Para garantizar este derecho, se deben asegurar las condiciones mínimas que se definieron a través de la Observación General No. 4 del Comité DESC, asociadas a: (i) que haya seguridad jurídica de la tenencia, (ii) que exista disponibilidad de servicios básicos, (iii) que los gastos de vivienda sean soportables, (iv) que la vivienda sea habitable y accesible y (v) que se garantice su adecuación cultural. Además, el derecho a la vivienda se debe satisfacer en sus dos facetas, esto es, la faceta de cumplimiento inmediato y la de cumplimiento progresivo. Finalmente, esta protección debe darse en atención a las particularidades de cada persona, de ahí que existan garantías específicas en materia de vivienda, por ejemplo, para las personas víctimas de desplazamiento forzado y los damnificados por desastres.

El debido proceso en los desalojos de personas con necesidades apremiantes de vivienda y su derecho a recibir alternativas de vivienda

1. El artículo 7976 de Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante CNSCC) establece que los titulares de la posesión o la mera tenencia de los inmuebles, cuya posesión sea perturbada, podrán instaurar una querella ante los inspectores de policía para su protección. Esto en la medida en que, conforme al artículo 77.177 del mismo código, uno de los comportamientos contrarios a la convivencia consiste en “perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente”78. Este procedimiento policivo, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, tiene naturaleza jurisdiccional79 y se adelanta conforme al proceso verbal dispuesto en el artículo 223 del CNSCC. Como resultado del proceso verbal abreviado, en caso de encontrar que la ocupación del predio es irregular, la autoridad de policía competente está facultada para imponer las medidas correctivas que corresponda de conformidad con el artículo 173 y siguientes del CNSCC, y ordenar el desalojo del ocupante80.

1. La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre las órdenes de desalojo en los procesos policivos para proteger la posesión o pertenencia de bienes

inmuebles81. Al respecto, resulta central la Sentencia SU-016 de 2021 a través de la cual la Sala Plena unificó las reglas sobre la materia. En esta decisión la Sala Plena encontró que la jurisprudencia de las salas de revisión reconoció que la suspensión temporal de los procesos de desalojo se encuentra justificada porque “la orden de desalojo no puede dejar a los ocupantes desalojados expuestos a nuevas violaciones de sus derechos fundamentales”82. En ese sentido, la suspensión temporal del desalojo procede mientras se adoptan medidas de reubicación temporal y urgente para los ocupantes.

1. Sin embargo, la Corte también estableció que las órdenes y actuaciones de desalojo no pueden ser suspendidas indefinidamente pues, por un lado, la interrupción indefinida implicaría aceptar la precariedad de las ocupaciones irregulares como una respuesta idónea en materia de vivienda, lo cual transgrediría el derecho a la vivienda digna de los ocupantes. Por otro lado, las suspensiones indefinidas “cohonestan situaciones de ilegalidad, generan incentivos perversos, e imponen una carga desproporcionada para los propietarios de los bienes que activaron las vías jurídicas institucionales para su recuperación”83. Además, en ciertos casos, la orden de desalojo puede ser necesaria para materializar el derecho a la vivienda de sujetos de especial protección constitucional que gozan de una protección reforzada de este derecho.

1. En ese sentido, la suspensión de los procesos de desalojo solo puede postergarse por el tiempo indispensable para que las autoridades puedan definir las medidas necesarias para la reubicación temporal y albergue de las víctimas de desplazamiento forzado. De tal regla se desprende que las autoridades competentes están obligadas a actuar de forma urgente y diligente para establecer las medidas de protección para las personas que ocupan de forma irregular el inmueble, así como garantizar el derecho de propiedad sobre el mismo.

1. La necesidad de que las actuaciones se realicen de forma diligente y oportuna no solo se deriva de la urgencia de atender las necesidades de vivienda y servicios básicos de las personas que, por su condición de desplazados forzosos, se ven obligadas a realizar

ocupaciones irregulares. Por el contrario, la rápida intervención de las autoridades en estos casos materializa los principios de inmediatez, oportunidad y celeridad que orientan el procedimiento único de policía en los términos del artículo 213 del CNSCC. En ese sentido, las autoridades de policía deben actuar de tal manera que, en atención a las particularidades de cada caso, se protejan los derechos de los ocupantes irregulares sin desconocer la importancia la protección de los derechos de los propietarios de los bienes ocupados.

1. Ahora bien, en los procesos policivos de desalojo que involucren a personas desplazadas por la violencia que se ven obligadas a realizar ocupaciones irregulares existen unos mandatos de protección reforzada de sus derechos. Dado que, en el caso objeto de estudio, la señora Ana, al igual que el accionante, es víctima de desplazamiento forzado interno y alegó su legitimidad en la posesión del inmueble en disputa, la Sala, a continuación, debe hacer referencia a esas obligaciones especiales. Al respecto, se hará una recapitulación de las reglas del debido proceso aplicable a estas actuaciones y el deber de otorgar medidas de vivienda alternativas.

1. La Sala Plena de esta Corporación, a través de la Sentencia SU-016 de 2021, reconstruyó una serie de reglas jurisprudenciales en relación con el derecho a la vivienda digna de las personas con necesidades apremiantes de vivienda, especialmente las víctimas de desplazamiento forzado. En ese contexto, la Sala se refirió a los procesos de desalojo que se inician contra ocupantes que construyen espacios precarios para habitar ante su carencia de vivienda. Frente a estas personas, la Corte definió una serie de medidas de protección especial que buscan no solo materializar la protección reforzada a su derecho al debido proceso, sino garantizar su derecho a la vivienda digna en el curso de los procesos de desalojo.

1. Para la Corte estas medidas de protección reforzada son necesarias debido a que las víctimas de desplazamiento, las personas en condición de pobreza extrema o migración irregular, entre otras, pueden buscar satisfacer sus necesidades de vivienda con la ocupación

irregular de predios públicos y privados84. Por esta razón, aunque la ocupación irregular no encuentra respaldo en la Constitución ni genera derechos subjetivos para los ocupantes, es indispensable que el Estado tome medidas sustanciales para evitar agravar la condición de vulnerabilidad de dichas personas. En ese sentido, las autoridades de policía están facultadas, en el marco del proceso policivo, para emitir órdenes de desalojo y restitución de la posesión al titular o legítimo poseedor del bien inmueble, para lo cual deben hacer efectivas las siguientes garantías: (i) el debido proceso estricto en el trámite del proceso policivo y durante la diligencia de desalojo, y (ii) el derecho a recibir alternativas de protección de la vivienda85.

a. El debido proceso en los procedimientos de desalojo

1. En la Sentencia SU-016 de 2021, esta Corporación se refirió a las garantías del debido proceso que deben cumplirse en el marco de los procesos policivos por perturbación de la posesión. En este caso en particular, la Sala Plena se refirió a esta clase de procesos policivos cuando son utilizados para desalojar a sujetos de especial protección constitucional con necesidades apremiantes de vivienda, especialmente víctimas de desplazamiento forzado. En ese contexto, tras identificar que la ocupación de inmuebles, tanto públicos como privados, es una problemática recurrente en Colombia asociada al conflicto armado, unificó las reglas relacionadas con el alcance del debido proceso respecto de los casos en los que la actuación de la administración no generó situaciones de confianza legítima de los ocupantes.

1. Así las cosas, la Corte recordó que el desarrollo de procesos frente a la posesión de inmuebles por vías de hecho es legítimo y constitucional. Al respecto, la Sala precisó que los procesos de esta clase son desarrollados por autoridades investidas con la competencia para tal fin y con ellos se busca la protección de importantes intereses de rango constitucional como lo son la legalidad, la seguridad jurídica y la propiedad. En todo caso, dada la especial

vulnerabilidad en la que se encuentran los ocupantes de hecho y la existencia de obligaciones internacionales en la materia, los procesos policivos sobre perturbación por ocupaciones de hecho están sujetos a un debido proceso estricto que, materialmente, implica unas garantías reforzadas para los ocupantes. Al respecto, en la Sentencia T-244 de 2023, la Sala Primera de Revisión resumió las garantías procesales a través de un cuadro que se reproduce a continuación:

Garantías procesales

Principios que rigen la aplicación de las garantías procesales

(i) La debida notificación y entrega de información con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo, con el fin de minimizar la necesidad de emplear la fuerza.

(ii) La presencia de las autoridades administrativas o judiciales durante el trámite de desalojo.

(iii) La identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo.

(iv) La prohibición de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.

(v) El otorgamiento de recursos jurídicos adecuados.

(vi) El derecho a la asistencia jurídica que permita obtener, llegado el caso, reparación.

Razonabilidad, celeridad y la prevalencia de la protección de los derechos fundamentales.

Tabla 3. Extraída de la Sentencia T-244 de 2023

1. En definitiva, de acuerdo con el precedente establecido en la Sentencia SU-016 de 2021, las autoridades tienen la obligación de adelantar los procesos de recuperación de los bienes

en el marco de sus competencias con el fin de amparar intereses legítimos, meta que podría adquirir un carácter reforzado cuando los beneficiados de dichos trámites se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Sin embargo, para garantizar los mandatos de protección de los ocupantes en condiciones de vulnerabilidad, en el curso de estos procesos se deben cumplir las “garantías adicionales que constituyen un debido proceso estricto”89.

a. El deber de otorgar medidas alternativas de vivienda

1. Para que la medida de desalojo emitida en el marco de los procesos policivos contra personas desplazadas o sujetos de especial protección se sujete a la Constitución es indispensable que las autoridades de policía y los entes territoriales otorguen medidas alternativas de vivienda. Esto en la medida en que, como señaló la Corte en la Sentencia T-391 de 2022,

1. Al respecto, en la Sentencia SU-016 de 2021, la Sala Plena unificó las medidas alternativas de protección del derecho a la vivienda digna y delimitó quiénes pueden ser considerados como titulares de estas. Con este objetivo, la Corte estableció la titularidad y alcance diferenciado de las medidas de protección en función de la calidad del ocupante. En concreto, clasificó a los sujetos de las medidas en cuatro grupos: (i) víctimas de desplazamiento forzado, (ii) sujetos de especial protección constitucional con necesidades apremiantes de vivienda por causas distintas al desplazamiento forzado, (iii) población migrante y (iv) sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros sujetos. Asimismo, definió una serie de medidas diferenciadas en función del carácter temporal, a saber: (i) medidas urgentes y temporales y (ii) medidas de mediano y largo plazo. Al respecto, en la Sentencia T-244 de 2023, la Sala Primera de Revisión resumió las citadas reglas a través del cuadro que, por su utilidad explicativa, se reproduce a continuación:

Medidas de protección en materia de vivienda digna en el marco de procedimientos de desalojo

Grupos poblaciones

Medidas temporales

Medidas a mediano y largo plazo

Personas desplazadas

1. No procede una orden de suspensión indefinida del desalojo. Esa medida opera únicamente durante el tiempo en el que se lleven a cabo las actuaciones para reubicar temporalmente a la población desplazada.

2. Procede la medida de albergue temporal91. Esta alternativa de reubicación provisional y urgente puede consistir en un subsidio o en la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial.

Procede la medida de inclusión en los programas de vivienda de conformidad con las siguientes reglas: (a) la inserción es en los programas, en general, y no en proyectos de vivienda específicos; (b) dicha inclusión no implica ningún tipo de prioridad o modificación del orden de las personas que se postularon previamente, (c) se concreta en la inscripción en la base de datos que se utiliza para identificar posibles beneficiarios y (d) se debe informar a la víctima sobre el funcionamiento del proceso y de las acciones que se llevarán a cabo, así como sobre una estimación aproximada de los tiempos de espera.

Sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes a la situación de desplazamiento forzado y que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda

1. No procede la orden de suspensión de la medida de desalojo.

2. El amparo no incluye el albergue temporal, sino que se concentra en la garantía del debido proceso estricto.

3. Es necesario que las actuaciones de desalojo se realicen con el acompañamiento de las instituciones competentes para proteger a dichos sujetos, en particular, del ICBF, de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación.

Procede la medida de inclusión en los programas de vivienda. Esta inserción hace referencia a: (a) los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, (b) no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente, (c) se trata de la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios y (d) supone informarle a la persona cómo opera dicha inclusión y cuáles son las actuaciones a seguir, así como cuál es la estimación aproximada de los tiempos de espera.

Población migrante

1. No procede la orden de suspensión de la medida de desalojo.

2. El amparo no incluye el albergue temporal, sino que se concentra en la garantía del debido proceso estricto.

3. En las actuaciones de desalojo se debe convocar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que dichas entidades les informen a los nacionales de otros países (a) cuál es la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, (b) en qué consiste la política migratoria del país, (c) los mecanismos de regularización de la permanencia en Colombia y, de ser el caso, (d) los canales para el reconocimiento de la condición de refugiado.

No proceden medidas de protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo.

Sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional

En relación con los integrantes de este grupo, no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular, ya que precisamente la falta de circunstancias de especial vulnerabilidad en materia de vivienda indica que la ocupación irregular no fue motivada por la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional.

Tabla 4. Extraída de la Sentencia T-244 de 2023

La protección reforzada de las personas mayores

1. El artículo 4692 de la Constitución de 1991 establece que el Estado, la sociedad y la familia deben concurrir para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad. Por su parte, el artículo 1393 constitucional establece el derecho a la igualdad de todas las personas, proscribe la discriminación por cualquier razón y dispone el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Asimismo, esta disposición establece que el Estado debe tomar medidas afirmativas para la protección de las personas que por su condición se encuentren en situación de debilidad manifiesta, entre ellas las personas mayores. Al respecto, en la Sentencia C-395 de 202194, la Corte sostuvo que, en aplicación de estos mandatos constitucionales, en concordancia con los principios de solidaridad95 y dignidad, les corresponde a las autoridades “obrar con especial diligencia en la protección de los adultos mayores y aplicar criterios en su favor, para impedir la ocurrencia de situaciones de marginación y carencia de poder en los espacios comunitarios”96.

1. La existencia de mandatos de protección a las personas mayores en la Constitución también está reforzada en obligaciones convencionales adquiridas por el Estado colombiano

e instrumentos internacionales de derecho blando. A modo de ejemplo97, los Principios en favor de las Personas de Edad de 1991 y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002 establecieron criterios para materializar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. En similar sentido, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de la Observación General No. 6 sobre los DESC de las personas de edad, determinó la obligación de los Estados parte de "adaptar sus políticas sociales y económicas al envejecimiento de sus poblaciones, especialmente en el ámbito de la seguridad social".

1. Uno de los avances más importantes en la materia se dio con la expedición de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores el 11 de enero de 2017, incorporada al ordenamiento colombiano a través de la Ley 2055 de 202098. Esta Convención unificó las herramientas e instrumentos para asegurar la protección reforzada de las personas mayores y creó una serie de obligaciones específicas para los Estados. Para el caso que nos ocupa, resulta relevante señalar que la Convención establece obligaciones concretas sobre: (i) el derecho a la vivienda, (ii) el derecho al acceso a la justicia, (iii) el derecho a la propiedad y (iv) el deber de los Estados a tomar medidas específicas para garantizar la integridad y los derechos de las personas mayores en situaciones de riesgo o emergencias humanitarias.

1. Sobre el derecho a la vivienda, la Convención en su artículo 24 establece que "la persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidad"99. Para materializar este derecho los Estados, entre otros, están obligados a tomar medidas que incluyen políticas de promoción del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra, para lo cual se deben reconocer las necesidades propias de la persona mayor. Asimismo, la Convención establece de forma expresa que los Estados deben promover "el establecimiento de procedimientos expeditos de reclamación y justicia en caso de desalojos de personas mayores y adoptarán las medidas necesarias para protegerlas contra los desalojos forzosos ilegales"100.

1. Frente al derecho al acceso a la justicia, el artículo 31101 de la Convención plantea, entre otras cosas, que los Estados adquieren el compromiso de asegurar que la persona mayor cuente con acceso efectivo a la justicia en condiciones de igualdad en todos los procesos judiciales y administrativos. Para ello, los Estados se obligaron a garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en los procesos judiciales y administrativos. Sobre este particular, la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de esta norma a través de la Sentencia C-395 de 2021, recordó que uno de los componentes del derecho al acceso a la administración de justicia es la solución del conflicto en un término razonable. Al respecto, la Sala Plena sostuvo que:

"[e]n el caso de las personas de edad avanzada este derecho adquiere especial importancia, pues se encuentran en la última etapa de su vida. Entonces, las dilaciones en que se pueda incurrir para la definición de sus controversias o reconocimiento o adjudicación de sus derechos sustantivos tienen un impacto mucho más alto que respecto de otras personas que tendrían mayor probabilidad de beneficiarse de las decisiones que se puedan proferir en el ámbito judicial"102.

1. De ese modo, la Corte reconoció que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 13 y 46 de la Constitución, resulta exigible a las autoridades que establezcan un trato especial y preferencial para la persona mayor de tal manera que pueda ejercer sus derechos en condiciones de igualdad. En ese sentido, la Sala precisó que el artículo 31 de la Convención refuerza las obligaciones del Estado en favor las personas mayores y establece dos ámbitos de protección especial: (i) la debida diligencia y el tratamiento preferencial para estas personas en los procesos administrativos y judicial y (ii) la necesidad de que la actuación judicial o administrativa se realice de forma expedita103.

1. Por otro lado, en relación con el derecho a la propiedad, el artículo 23104 de la Convención señala que toda persona mayor tiene derecho al uso y goce de sus bienes y a no ser privada de ellos por motivo de su edad. Adicionalmente, en virtud de esta norma, los Estados deben adoptar todas las medidas pertinentes para que las personas mayores tengan el goce pleno

este derecho y facilitar su acceso a servicios sociosanitarios y servicios de cuidado que les permitan residir en su propio domicilio conforme a su voluntad105.

1. Finalmente, resulta especialmente relevante advertir que el artículo 29106 de la Convención dispone de obligaciones concretas en materia de la protección de las personas mayores frente a situaciones de riesgo y emergencias humanitarias. Al respecto, este artículo dispone que los Estados deben tomar “todas las medidas específicas que sean necesarias para garantizar la integridad y los derechos de la persona mayor en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres”107. Para tal fin, los Estados deben atender las normas de derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

1. En sentido similar, esta disposición señala que los Estados deben adoptar medidas específicas a las necesidades de las personas mayores para la preparación, prevención, reconstrucción y recuperación en situaciones de emergencia, desastres o conflictos. Para tal fin, los Estados deben establecer protocolos de protección civil para los casos de desastres en los cuales se garantice la participación de las personas mayores. En relación con esta disposición, en la Sentencia C-395 de 2021 la Sala Plena constató que las circunstancias como el conflicto armado, las emergencias humanitarias o los desastres producen escenarios de mayor vulnerabilidad que exponen a las personas mayores a riesgos adicionales. Por esta razón, la Corte encontró que las obligaciones de adoptar una atención específica a las necesidades de las personas mayores que se enfrentan a estas circunstancias concuerdan con estas con los mandatos constitucionales.

1. Ahora bien, en el plano legislativo también se han desarrollado obligaciones en materia de la protección especial a las personas mayores. En particular, se deben reseñar las leyes 1251 de 2008108 y 1850 de 2017109, que establecieron una serie de medidas para garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de las personas mayores, en atención a sus

necesidades e intereses110. En concreto, el artículo 6.1111 de la Ley 1251 de 2008 estableció una serie de deberes en cabeza del Estado, entre los que se destaca la obligación de: (i) “elaborar políticas, planes, proyectos y programas para el adulto mayor, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los más vulnerables”112 y (ii) “desarrollar actividades tendientes a mejorar las condiciones de vida y mitigar las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores que están aislados o marginados113”.

1. La protección reforzada de las personas mayores también ha sido incluida en otras disposiciones de nuestro sistema normativo. Por ejemplo, y por ser relevante en el caso bajo estudio, se recuerda que la Ley 1448 de 2011, sobre reparación integral a las víctimas, establece en su artículo 13 que en la atención a las víctimas del conflicto armado se debe incluir un enfoque diferencial que responda a las particularidades de, entre otros, los adultos mayores.

1. Finalmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma constante a las personas mayores como sujetos de especial protección constitucional114. Al respecto, la Corte, a través de la Sentencia T-077 de 2024, insistió en que la especial vulnerabilidad de las personas mayores se debe a “los constantes cambios que, por el paso del tiempo, podrían representar dificultades para ejercer sus derechos fundamentales y continuar con sus actividades en sociedad de la misma manera”115. En ese sentido, la Sala retomó lo dicho en la Sentencia C-395 de 2021 para precisar que el reconocimiento de estas personas como sujetos de especial protección no supone imponer, desde una visión paternalista, que sean incapaces de ejercer sus derechos. Por el contrario, esta caracterización parte de reconocer que el paso del tiempo trae consigo cambios en el cuerpo humano que podrían traducirse en mayores cargas para el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de la vida en sociedad.

1. A manera de conclusión, existe un mandato de protección reforzada de las personas mayores que se deriva de la Constitución, la ley y el derecho internacional. En cumplimiento de estos mandatos, el Estado está obligado a actuar con la mayor diligencia en la protección

de las personas mayores y a aplicar criterios diferenciales encaminados a impedir su discriminación y marginación social. En concreto, el Estado, al ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adquirió obligaciones vinculantes. Entre otras obligaciones, se destaca el deber de proteger los derechos a la vivienda, al acceso a la justicia y a la propiedad. Asimismo, Colombia se obligó a tomar medidas específicas para garantizar la integridad y los derechos de las personas mayores en situaciones de riesgo o emergencias humanitarias.

La protección constitucional de las personas desplazadas por factores ambientales y desastres. Reiteración de jurisprudencia116

1. La crisis climática es y debe ser entendida como una crisis de derechos humanos. Las variaciones en el clima, con sus consecuentes efectos adversos en el planeta, ponen en riesgo múltiples derechos humanos como la vida, la alimentación y la seguridad alimentaria, el agua, la vivienda, la salud y el trabajo, entre muchos otros117. Sumado a esto, las cargas asociadas a la degradación del ambiente, por regla general, son soportadas de forma desproporcionada por la población expuesta a mayores vulnerabilidades.

1. Frente a esta realidad, los Estados tienen unas obligaciones especiales de atender los efectos adversos en los cambios del clima, impulsar medidas efectivas para contener la degradación ambiental y proteger a quienes soportan en mayor medida sus consecuencias. En ese contexto, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Opinión Consultiva 23 de 2017, “reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos”118.

1. Bajo estas premisas, los Estados deben reconocer la existencia de afectaciones diferenciadas por la degradación ambiental y los cambios en el clima en cabeza de ciertos

grupos de personas. Esto porque, desde una perspectiva de justicia ambiental, tal y como sostuvo la Corte en la Sentencia SU-123 de 2018, se deben tomar medidas para contrarrestar la distribución inequitativa de las cargas ambientales entre los diferentes grupos sociales.

1. Consciente de esta realidad, recientemente, la Corte Constitucional reconoció la existencia del desplazamiento forzado interno por factores ambientales a través de la Sentencia T-123 de 2024. En esta providencia la Sala Primera de Revisión estudió la tutela que presentó una pareja de campesinos, adultos mayores, que fue desplazada como consecuencia de unas inundaciones que sucedieron en su predio, ubicado en inmediaciones del río Bojabá. Los accionantes pretendían, entre otras cosas, que se les reconociera la calidad de víctimas de desplazamiento forzado y, en consecuencia, que se les otorgaran las mismas garantías y atenciones humanitarias existentes para las víctimas de desplazamiento forzado interno por el conflicto armado.

1. En la citada decisión, si bien la Corte no otorgó a los accionantes los mismos beneficios que la legislación colombiana ha entregado a los desplazados por el conflicto armado, sí les reconoció la calidad de desplazados internos por factores ambientales.

1. En esa decisión la Sala describió el desplazamiento forzado interno por factores ambientales como “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”119. La Corte planteó que este fenómeno genera una amenaza y vulneración compleja a múltiples derechos fundamentales y, en esa medida, su atención requiere del despliegue de acciones coordinadas para la atención integral de la población desplazada.

1. A su vez, la Sala Primera precisó que el desplazamiento asociado a causas ambientales, si bien comparte algunos elementos, debe diferenciarse del desplazamiento forzado causado

por el conflicto armado. Sobre este particular, la Sentencia fue enfática en señalar que el conflicto armado no puede ser entendido como la única causa de desplazamiento forzado interno. Por eso, la Corte reconoció de forma expresa que cuando las personas se ven obligadas a salir de su territorio o lugar de origen contra su voluntad por causas asociadas a factores ambientales también nos encontramos ante una forma de desplazamiento forzado. A partir de este reconocimiento, en la Sentencia T-123 de 2024 la Corte identificó las principales características de este tipo de movilidad humana, las cuales se presentan en el siguiente cuadro para facilitar su comprensión:

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

Característica

Descripción

El desplazamiento tiene una connotación multicausal y compleja

El carácter forzado del desplazamiento por factores ambientales no se da por un evento unitario o por un hecho que sucede en un momento único. En ese orden de ideas, esta clase de movilidad humana no se da únicamente en caso de catástrofes o desastres repentinos.

Por el contrario, “muchas veces estos desplazamientos se generan por factores de degradación ambiental que ocurren de manera progresiva y se desarrollan a lo largo del tiempo”120. Tales factores de degradación ambiental pueden ser causados, entre otros, por desastres, la degradación ambiental o los efectos adversos del cambio climático.

El hecho de que la movilidad no sea obligada o violenta no implica necesariamente que haya voluntad en el traslado. En ese sentido, el desplazamiento forzado por factores ambientales puede darse como respuesta a una serie de deterioros progresivos en el entorno.

El desplazamiento puede ser temporal o definitivo

El desplazamiento puede ser temporal cuando se presente en un marco temporal limitado,

mientras termina la crisis. En estos eventos es posible que las personas regresen al lugar donde habitaban.

El desplazamiento será definitivo si las consecuencias adversas se convierten en permanentes y hacen imposible el retorno.

El desplazamiento es interno

El carácter interno del desplazamiento por factores ambientales se refiere a que la movilización ocurre dentro de las fronteras de un determinado país, es decir, sin cruzar ninguna frontera internacional.

El desplazamiento genera una mayor afectación a los más vulnerables

Las personas en condiciones de vulnerabilidad tienden a tener menos capacidad de adaptación respecto de las personas que tienen menores niveles de vulnerabilidad. Esto se debe a que los más vulnerables tienen mayores limitaciones para soportar las consecuencias del desplazamiento y mantener unos estándares de vida aceptables. Además, en muchas ocasiones estas personas no tienen opciones a dónde ir frente a una catástrofe.

El desplazamiento por factores ambientales también afecta de forma diferenciadas a los grupos sociales cuyo tejido social e identidad cultural están estrechamente ligados al territorio. Esto sucede, por ejemplo, con las comunidades indígenas, negras y campesinas, quienes tienen una relación especial con su entorno lo cual repercute en que el desplazamiento afecte un espectro más amplio de sus derechos.

Tabla 1. Elaborada por la magistrada ponente a partir de la Sentencia T-123 de 2024

1. Ahora bien, como se precisó antes, la Corte encontró que el desplazamiento por razones ambientales exige la intervención decidida del Estado para combatir sus efectos adversos. Esta exigencia encuentra su fundamento, entre otros, en los artículos 2121 y 5122 de la Constitución que 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. Adicionalmente, en la

Sentencia T-123 de 2024, la Sala identificó una serie de instrumentos internacionales, algunos de soft law y otros de hard law, que obligan al Estado a proteger a las víctimas de desplazamiento por factores ambientales123.

1. Finalmente, en la Sentencia T-123 de 2024, se definieron una serie de obligaciones en cabeza del Estado en relación con la protección de las personas víctimas de desplazamiento por factores ambientales. En concreto, la Sala definió que existe un primer grupo de obligaciones diferenciadas asociadas a la prevención y adaptación que se deben implementar antes del desplazamiento125. Como primera obligación, la Corte planteó que las medidas de prevención deben tener en cuenta la causa y la forma de mitigar el riesgo de desplazamiento. En esa medida, las políticas deben abordar de forma estructural el problema con el objetivo de reducir al máximo el riesgo, para lo cual los Estados deben incorporar la cuestión del desplazamiento por riesgos de desastres de forma explícita y proactiva. Por otro lado, las medidas de prevención deben basarse en diagnósticos técnicos y participativos sobre los riesgos de desplazamiento por desastres, sea por el deterioro o la variabilidad del clima.

1. Asimismo, las políticas de prevención “deben tener en cuenta que en muchos casos hay una intersección entre desplazamientos causados por factores ambientales con otras causas”126. En ese sentido, las políticas deben tener la confluencia de factores que pueden inducir al desplazamiento forzado interno, entre ellos los fenómenos ambientales de evolución lenta. Paralelamente, los Estados deben diseñar e implementar medidas que permitan a las personas y comunidades adaptarse y desarrollar condiciones de resiliencia al cambio climático. En desarrollo de esta obligación, los Estados deben proteger en especial a las comunidades más vulnerables cuya capacidad de resiliencia y adaptación es menor. Finalmente, para los casos en que el desplazamiento sea inevitable, los Estados deben proteger a las comunidades frente a los efectos del desplazamiento. Con ese objetivo se deben implementar sistemas de alertas tempranas, planes de contingencia y de preparación (tales como simulacros de evacuación y relocalización planificada).

1. El segundo grupo de obligaciones está asociado a la respuesta oportuna y adecuada durante el desplazamiento127. A partir de estos deberes, 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 sus derechos. En caso de desastres, el Estado debe responder de manera oportuna a las necesidades humanitarias y adelantar medidas decididas para favorecer la recuperación de las personas afectadas. En ese sentido, como mínimo, se deben garantizar: (i) alimentos y agua potable, (ii) cobijo y alojamiento básico, (iii) vestido adecuado y (iv) servicios médicos y de saneamiento. Estas obligaciones también deben activarse respecto de las personas que no pueden desplazarse y que se ven obligadas a soportar las causas que motivan el desplazamiento, para quienes también debe garantizarse el derecho a la asistencia y atención.

1. Finalmente, el tercer grupo de obligaciones tiene que ver con el retorno, el reasentamiento y la reintegración al lugar de origen128. A partir de este mandato, el Estado debe garantizar la protección integral de los derechos de las personas en el contexto del retorno o reubicación a través de la adopción de soluciones duraderas. En concreto, las soluciones son duraderas "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"129. Las medidas que se tomen en esta etapa deben plantearse a partir de un proceso gradual y prolongado que parta de un enfoque centrado en los derechos. A partir de ese enfoque, se debe asegurar que los desplazados internos participen en la planificación de las soluciones para que respeten sus derechos y consulten sus necesidades. Finalmente, las personas tienen derecho a que se les restituyan sus bienes o a que se les indemnice por la pérdida de estos.

1. En definitiva, la reciente jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que el desplazamiento forzado interno puede suceder por razones asociadas a factores ambientales, desastres naturales o causados por el ser humano y el cambio climático. Este

tipo de movilidad humana se caracteriza por: (i) tener una connotación multicausal y compleja, (ii) ser interno, (iii) generar una mayor afectación a los más vulnerables y (iv) ser temporal o definitivo. Como consecuencia del reconocimiento y de las características particulares de este tipo de movilidad humana, el Estado debe actuar de forma coordinada, integral y decidida para enfrentarla en cumplimiento de tres tipos de obligaciones: (i) las de prevención y adaptación antes del desplazamiento, (ii) las que se activan durante el desplazamiento y (iii) aquellas relacionadas con el regreso, reasentamiento y la reintegración. Finalmente, la Corte encontró que estas obligaciones encuentran su fundamento en normas de rango constitucional y en múltiples instrumentos de derecho internacional.

Caso concreto

1. Como se describió en los antecedentes, el accionante reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, la propiedad privada y dignidad humana. El señor Agustín alega que estos derechos fueron vulnerados por la inacción de las entidades demandadas, al no realizar la entrega material de un inmueble que le fue adjudicado, el cual está siendo ocupado de forma irregular por la familia de la señora Ana, integrada, entre otras personas, por menores de edad. En el trámite de revisión, la Sala encontró que los grupos familiares del señor Agustín y la señora Ana acreditaron ser víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado. Asimismo, aseguraron que tuvieron que abandonar sus hogares construidos a la orilla del Río Apartadó luego de que este, en múltiples ocasiones, se desbordara.

1. Tal circunstancia, sumada a otras condiciones de vulnerabilidad de ambos grupos familiares, exige que la aproximación de la Corte en este caso sea integral y comprensiva, con el fin de hacer efectivos múltiples mandatos constitucionales y convencionales que obligan al Estado a protegerles. Además, como se advirtió en la cuestión previa de esta providencia (fundamentos 58 a 60), la calidad de tercera excluyente de la señora Ana, así

como la necesidad de brindarle las garantías a que tiene derecho por la situación de vulnerabilidad de su familia, facultan a la Corte para valorar las conductas de las accionadas y vinculadas frente las circunstancias de esta familia y, si es el caso, tomar medidas para su protección.

1. Por esa razón, la Sala Primera de Revisión, inicialmente, debe analizar la calidad de desplazados forzados internos por el conflicto armado y por factores asociados al ambiente de las familias del señor Agustín y la señora Ana, así como la protección que de ella se deriva. Luego, la Corte debe determinar si las entidades accionadas y vinculadas vulneraron los derechos del señor Agustín y si se desconocieron las garantías de la señora Ana en el marco del proceso policivo de protección de la posesión. Finalmente, debe estudiarse si las entidades han vulnerado los derechos que le asisten a la familia del señor Agustín y si se desconoció alguna garantía a la señora Ana, dada su condición de desplazados forzados. En ese sentido, la Corte debe valorar la conducta de las autoridades accionadas para determinar si hay lugar a conceder el amparo y, de ser así, qué medidas deben adoptarse para proteger los derechos involucrados.

Los grupos familiares del señor Agustín y la señora Ana tienen la calidad desplazados forzados internos por el conflicto armado y por desastres naturales

1. En este caso es indiscutible que el señor Agustín y la señora Ana, junto a sus familias, son desplazados forzados internos por el conflicto armado y por factores ambientales. Por un lado, la UARIV acreditó en el trámite de esta acción constitucional que el señor Agustín y su compañera, la señora Mariana, se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas y cuentan con dos declaraciones por los hechos victimizantes de homicidio y desplazamiento forzado. Por su parte, la señora Ana, junto a sus hijos Pedro y Blanca, cuenta con una declaración por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. En ese sentido, no existe duda sobre la calidad de víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado de los integrantes de ambos núcleos familiares.

1. Cuando se le preguntó al accionante por las circunstancias bajo las cuales tuvo que abandonar su hogar, él le informó a esta Corporación que al llegar al municipio de Apartadó se ubicó a la orilla del Río Apartadó. En este lugar el actor construyó “un rancho de plástico” que, según narró, era propio, ya que la Alcaldía le entregó un documento que así lo certificaba130. Luego, como consecuencia del fenómeno de la Niña sucedido en los años 2010 y 2011131, el actor se vio obligado a abandonar el lugar de residencia que había construido132. En concreto el señor Agustín narró lo siguiente:

“[c]uando llegó la avalancha se llevó mi casa y todas mis cosas no tenía a dónde irme, me quedé en la calle, sin nada, la alcaldía municipal no me reubicó en ninguna parte, solo me otorgó un mercado y una colchoneta para dormir en la calle, por lo que les pedí ayuda a varios conocidos que tenía y me fui a vivir por el resguardo indígena las palmas, allá me dieron posada yo ayudaba con todas las labores de campo allá, cuando me sacaron de allá me vine con mi compañera para un ranchito que hay aquí al lado de la cancha […]”133.

1. En ese sentido, para la Sala no cabe duda de que el señor Agustín y su compañera, la señora Mariana, tienen la calidad de desplazados forzados por factores ambientales. Esto es así porque, luego de ser desplazados por la violencia, se asentaron en un sitio en el que construyeron un lugar para vivir, pero, con la llegada de la temporada invernal, tuvieron que abandonarlo forzosamente. En concreto, el señor Agustín y la señora Mariana: (i) huyeron del lugar de residencia habitual que habían construido luego de ser desplazados por la violencia, (ii) su movilidad fue forzada porque tuvo origen en la amenaza inminente para sus vidas que representó la creciente del Río Apartadó y (iii) el desplazamiento se dio dentro de las fronteras colombianas.

1. Adicionalmente, el nuevo desplazamiento forzado causado por una avalancha es una consecuencia indirecta de que el señor Agustín y la señora Mariana no hubieran recibido

alojamiento digno o vivienda adecuada, ya sea a través de medidas humanitarias o de estabilización socioeconómica. Esto pues, como desplazados, ambos tenían derecho al alojamiento o la vivienda, según la Ley 387 de 1997, la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia constitucional sobre derechos de las personas desplazadas.

1. En sentido similar, la señora Ana le informó a la Corte que tenía una vivienda que había construido por sus propios medios en el barrio […], en la orilla del Río Apartadó. Esta vivienda fue afectada por las temporadas invernales y, ante el riesgo que representaba, la Oficina de Gestión del Riesgo de Apartadó le habría solicitado su demolición. La señora Ana, según su relato, accedió a esa solicitud luego de que la administración municipal se comprometió a otorgarle una solución de vivienda definitiva. En ese orden de ideas, es claro que la señora Ana y su núcleo familiar: (i) tuvieron que salir de su lugar de residencia habitual, (ii) su salida del lugar fue forzosa porque se debió a la necesidad de demoler su casa ante los riesgos a los que estaba sometida por su ubicación a la orilla del Río Apartadó y (iii) el desplazamiento se dio dentro de las fronteras de Colombia, en concreto al interior del municipio de Apartadó. Por estas razones, la familia de la señora Ana también tiene la calidad de desplazada por factores ambientales. El segundo desplazamiento está correlacionado causalmente con la falta de protección de su derecho al alojamiento o vivienda digna frente al primer desplazamiento forzado que había sufrido.

1. Ahora bien, la Corte debe precisar que la protección y las garantías que se derivan de la condición de desplazado forzado interno por factores ambientales son distintas a las que se reconocen a quienes se desplazan con ocasión del conflicto armado. Esto es así toda vez que en Colombia existe un marco jurídico y una institucionalidad específica para la atención de las personas desplazadas con ocasión del conflicto armado, establecido principalmente en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011. Por su parte, los estándares de protección que se derivan de la condición de desplazado forzado por causas asociadas a factores ambientales se definieron en la Sentencia T-123 de 2024, tal y como se reconstruyó en el fundamento 122 y siguientes de esta ponencia.

1. En ese orden de ideas, la valoración de la actuación de las demandadas y las entidades vinculadas se debe hacer en atención a esas dos condiciones particulares de las familias del señor Agustín y la señora Ana. En concreto, su calidad de desplazados forzados por el conflicto armado y por factores ambientales.

La Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, la vivienda y la propiedad del señor Agustín y no han brindado las garantías de debido proceso y alternativas de vivienda a la señora Ana

1. A través de esta acción constitucional, el señor Agustín afirmó que la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó desconocieron sus derechos al no realizar todas las actuaciones necesarias para hacer entrega de la vivienda que le fue adjudicada. Para la Sala Primera de Revisión, estas entidades efectivamente vulneraron los derechos a la propiedad y a la vivienda del señor Agustín, pues los elementos que obran en el expediente dan cuenta de una dilación injustificada en la entrega de su casa. Ahora bien, dado que lo pretendido en la acción de amparo tiene una relación directa con el cumplimiento de la orden de desalojo emitida por las accionadas, la Corte debe precisar el alcance de las obligaciones de las autoridades de policía en este caso en concreto y si estas fueron desconocidas.

1. Como primer punto, como se desarrolló a partir del fundamento 77 de esta Sentencia, el derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado cuenta con una protección reforzada. Esto en la medida en que, de acuerdo con la Sentencia SU-016 de 2021, el derecho a la vivienda digna y adecuada de este segmento poblacional es especialmente vulnerado pues el desplazamiento forzado implica el despojo, la usurpación o el abandono forzado de su vivienda o lugar de residencia habitual. En similar sentido, las víctimas de desastres merecen una protección especial para su derecho a la vivienda pues se trata de personas expuestas a peligros y en estado de vulnerabilidad.

1. Este análisis tampoco puede perder de vista el hecho de que quien reclama la protección de sus derechos a la vivienda, a la propiedad y al debido proceso es una persona mayor. Esta característica del accionante refuerza aún más los deberes de diligencia de parte de las autoridades accionadas, pues por su condición de persona mayor el actor tiene derecho a que sus derechos sean protegidos con un enfoque diferencial. A partir del fundamento 110 de esta decisión, la Sala recordó que, de acuerdo con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el Estado colombiano adquirió obligaciones específicas en materia del derecho a la vivienda, el acceso a la justicia y el derecho a la propiedad de las personas mayores.

1. Bajo esas premisas es evidente que existió una dilación injustificada en la entrega del inmueble al accionante que puede ser imputada a la actuación carente de diligencia de las accionadas. En concreto, según consta en el expediente, el 28 de noviembre de 2019, en la Notaría Única del Círculo de Apartadó, se realizó la transferencia del dominio de la casa que es objeto de la controversia en favor del señor Agustín. Sin embargo, a la fecha de esta Sentencia la vivienda no ha sido entregada materialmente al señor Agustín. Las autoridades accionadas tienen responsabilidad sobre los hechos en la medida en que ante ellas se tramitó una acción policiva para la protección del inmueble, pero, pese a que se ordenó la restitución del mismo para que pueda ser entregado a su propietario, no se adelantaron las medidas necesarias para la ejecución de la decisión.

1. Como se describió en los antecedentes y según está probado en el expediente, la orden de desalojo emitida por la Inspección de Policía de Apartadó no se ejecutó porque los ocupantes del inmueble, al igual que el señor Agustín, son sujetos de especial protección constitucional. Tal circunstancia se debe, no solo a la calidad de desplazados por la violencia y por desastres naturales de la familia de la señora Ana, sino también porque este hogar está integrado por menores de edad.

1. En ese contexto, la decisión de la Inspección de Policía de suspender el proceso de desalojo se encuentra justificada y está amparada en los deberes de las autoridades de policía de proteger a las personas víctimas de desplazamiento con necesidades apremiantes

de vivienda. Como se desarrolló en la parte considerativa de esta providencia, las personas víctimas de desplazamientos gozan de una protección reforzada de sus derechos al debido proceso y a ser beneficiarios de alternativas de vivienda. En cumplimiento del derecho al debido proceso, las autoridades deben respetar a los ocupantes sus garantías a la defensa, al juez natural y los trámites deben cumplirse en condiciones de igualdad, dentro de plazos razonables. Además, estos trámites deben ser guiados por los principios de razonabilidad, celeridad y prevalencia de los derechos fundamentales.

1. Por su parte, en lo que tiene que ver con el derecho a la vivienda, los ocupantes deben recibir medidas alternativas de vivienda de parte de las autoridades de los entes territoriales. A su vez, de acuerdo con la Sentencia SU-016 de 2021, los ocupantes, cuando son víctimas de desplazamiento forzado, tienen derecho a la medida de albergue temporal. Como medida de largo plazo, estas personas deben ser incluidas en los programas de vivienda a fin de que, siguiendo las prioridades establecidas en la política pública, tengan la oportunidad de acceder a una solución de vivienda definitiva.

1. En todo caso, las garantías que tienen los ocupantes que son víctimas de desplazamiento forzado no suponen que los procesos de desalojo ordenados por las autoridades de policía se deban suspender indefinidamente. Como se explicó en el fundamento 87, la interrupción indefinida de los desalojos implicaría aceptar la precariedad de las ocupaciones irregulares como una respuesta a la necesidad de vivienda. Asimismo, supondría cohonestar situaciones de ilegalidad que generan incentivos perversos e imponer cargas desproporcionadas a los propietarios de los inmuebles. Por esas razones, las órdenes de desalojo, aunque deben estar mediadas por todas las garantías paras las familias ocupantes que son víctimas de desplazamiento, no pueden suspenderse indefinidamente.

1. Las suspensiones de las órdenes de desalojo tienen como objetivo evitar la vulneración de los derechos fundamentales de los ocupantes irregulares que se encuentran en situación de indefensión a causa del desplazamiento forzado. En esa medida, la suspensión no puede

considerarse como una medida adecuada para salvaguardar derechos como la vivienda o el mínimo vital de estas personas, pues se trata de una mera cautela que debe estar acompañada de la implementación de acciones efectivas para otorgar alternativas de vivienda.

1. De acuerdo con las premisas expuestas, para la Corte no es aceptable que las autoridades de policía y los entes territoriales justifiquen su falta de diligencia en el otorgamiento de medidas alternativas de vivienda, como una razón para no proceder con la recuperación de los inmuebles ocupados irregularmente. Estas autoridades, en particular los entes territoriales, tienen el deber de actuar de forma pronta y oportuna en respuesta a las necesidades apremiantes de vivienda de los ocupantes. Con esto no solo se busca la garantía de los derechos de estos, sino también la materialización de los derechos de los titulares del derecho de dominio.

1. En el caso que nos ocupa, el deber de diligencia y celeridad es reforzado en la medida en que el titular del derecho de dominio sobre el inmueble es una persona en condición de vulnerabilidad. El señor Agustín, propietario del inmueble, dada su condición de víctima de desplazamiento forzado y persona mayor, debe ser protegido especialmente en sus derechos a la vivienda, la propiedad y el debido proceso.

1. Debe recordarse que, de acuerdo con los artículos 24, 31 y 23 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el Estado colombiano debe actuar de forma decidida en la protección de los derechos a la vivienda, el acceso a la justicia y la propiedad de las personas mayores. En cumplimiento de esos mandatos, las autoridades deben, entre otros, actuar con debida diligencia y dar un tratamiento preferencial a las personas mayores en los trámites judiciales y administrativos (artículo 31 de la Convención). De ahí que pueda afirmarse que las autoridades accionadas incumplieron con esta obligación al no actuar de forma diligente para el cumplimiento de las órdenes dirigidas a entregar el inmueble al señor Agustín.

1. Igualmente resulta reprochable la respuesta de la Alcaldía de Apartadó a los reclamos de ayuda y diligencia en el trámite de la entrega de la vivienda que realizó el señor Agustín. Según lo informado por el actor en respuesta al auto de pruebas de 28 de mayo de 2024, la respuesta de la Alcaldía en este caso solo consistió en la visita de uno de sus funcionarios que se acercó hasta su actual sitio de residencia para manifestarle que en el municipio no hay alternativas de reubicación para nadie. Esta actuación demuestra la desidia institucional con la cual se ha abordado este caso por parte de las autoridades municipales y constituye un flagrante desconocimiento de los deberes de protección a las personas mayores y víctimas de desplazamiento.

1. Esto más aún si se tiene en cuenta la situación de precariedad en la que se encuentran viviendo el señor Agustín y la señora Mariana, así como el constante riesgo al que se encuentran expuestos, pues el lugar en el que están habitando se encuentra junto a la ronda del Río Apartadó y, según el relato del actor, se trata de una casa que se inunda en temporada de lluvias. En definitiva, el comportamiento de las autoridades del ente territorial accionado va en abierta contravía de la especial protección de que goza el accionante y su compañera.

1. En este punto es importante advertir que la protección del derecho a la propiedad del accionante encuentra jusificación en los parámetros jurisprudenciales definidos por esta Corporación. Por ejemplo, en la sentencia T-585 de 2019, la Corte sostuvo que el amparo de este derecho:

“procede, excepcionalmente, cuando: a) cuando se afecta su núcleo esencial o ámbito irreductible de protección, es decir, cuando se afecta el nivel mínimo de los atributos de uso, goce y disposición y; b) cuando la propiedad privada tiene una relación directa con la dignidad humana”134.

1. En el caso, concurre la situación excepcional, pues la protección del derecho se da en favor de una persona con varias circunstancias de vulnerabilidad, pues se trata de una persona mayor, víctima de desplazamiento forzado interno por el conflicto y por factores ambientales, quien no puede usar, gozar o disponer de su inmueble como consecuencia de los hechos que conoció la Corte para asegurar su derecho a la vivienda. Además, la dignidad del señor Agustín se ve afectada ante la precariedad de las condiciones de habitabilidad a orillas del Río Apartadó. Todas estas razones permiten que la Corte, en este caso en particular, esté habilitada para amparar el derecho a la propiedad del accionante.

1. Bajo ese escenario, es claro que las autoridades accionadas vulneraron los derechos del accionante y desconocieron el deber de proteger a la familia de la señora Ana por su calidad de ocupantes víctimas de desplazamiento. Por esa razón, la Corte amparará los derechos del señor Agustín y su hogar y emitirá una serie de órdenes encaminadas a garantizarlos. Las órdenes que emitirá la Corte no solo buscarán proteger los derechos al debido proceso, la vivienda y la propiedad del accionante. A través de estas, la Corte también buscará evitar que, so pretexto de hacer la entrega inmediata del inmueble a su titular, se vulneren los derechos de las ocupantes víctimas de desplazamiento forzado. Esto porque la falta de diligencia de las autoridades estatales no puede derivar en la imposición de cargas desproporcionadas en cabeza de otras personas vulnerables.

1. Finalmente, es necesario hacer referencia a los argumentos expuestos por la señora Ana, en calidad de tercera excluyente, para oponerse a las pretensiones de la tutela. La señora Ana alegó, en términos generales, tres circunstancias: (i) que ella y su familia tienen un derecho legítimo sobre el inmueble dada su condición de vulnerabilidad y su calidad de damnificados por la ola invernal, (ii) que adquirieron la propiedad del inmueble dado que han ejercido la posesión por el término establecido en el artículo 51 de la Ley 9 de 1989 y (iii) que la Inspección de Policía de Apartadó vulneró su derecho al debido proceso, ya que la querella policiva fue iniciada por Comfenalco luego de que el inmueble ya había sido adjudicado al señor Agustín.

1. A juicio de la Sala, las cuestiones relacionadas con legitimidad de la posesión de la señora Ana y su familia, así como la configuración o no de la prescripción adquisitiva del dominio, son asuntos que escapan a la competencia del juez constitucional. La jurisprudencia pacífica de la Corte ha reiterado que la finalidad del proceso policivo es la de amparar la mera tenencia, la posesión o las servidumbres a través de una medida provisional y precaria135. De ahí que, a través de esta clase de trámites, aunque son de naturaleza jurisdiccional, no se define quién es el titular de los derechos reales objeto de la controversia. En ese sentido, dado que ese no es el objeto del proceso policivo iniciado contra la señora Ana, la Corte no está llamada a pronunciarse sobre el asunto, pues tales cuestionamientos deben plantearse ante los jueces de la jurisdicción ordinaria.

1. En relación con el alegato de la señora Ana sobre la violación a su derecho al debido proceso por parte de las accionadas, la Corte no encuentra, preliminarmente, que la Inspección de Policía haya actuado de forma arbitraria por las razones que expuso en sus intervenciones. Para la señora Ana, la entidad incurrió en una violación al debido proceso por dar continuidad al proceso policivo pese a que la interpuso Comfenalco, cuando el inmueble ya había sido adjudicado al señor Agustín. Sin embargo, no le asiste razón a la señora Ana dado que, de acuerdo con el artículo 79 del CNSCC, las acciones de protección de los bienes inmuebles pueden ser iniciadas por el titular de la posesión o la mera tenencia.

1. Al respecto, es claro que, para la fecha de presentación de la querella, esto es el 7 de mayo de 2020, el dominio sobre el inmueble objeto de diputa ya recaía en el señor Agustín. Sin embargo, esto no obsta para que Comfenalco pudiera iniciar la acción policiva pues se trata del promotor del proyecto inmobiliario que, ante la imposibilidad de hacer la entrega material del inmueble a su propietario, ejercía los actos de tenencia de forma provisional. Ante ese escenario, no es dable afirmar que se haya configurado una vulneración al debido proceso.

La Alcaldía de Apartadó y la Unidad para las Víctimas vulneraron los derechos fundamentales

del hogar del señor Agustín y desconocieron las garantías de la familia de la señora Ana al no brindarles atención, dada su calidad de desplazados forzados internos

1. En el presente caso se configura una clara intersección entre el desplazamiento ocasionado por el conflicto armado y el que sucedió luego con ocasión de las olas invernales. De los elementos estudiados por la Corte es posible llegar a la conclusión de que las familias del señor Agustín y la señora Ana, luego de verse obligadas a desplazarse por culpa del conflicto armado, se asentaron en una zona de alto riesgo136, lo cual incidió de forma determinante en su segundo desplazamiento, esta vez con ocasión de un desastre.

1. Como se refirió en el fundamento 80 y siguientes de esta providencia, las víctimas de desplazamiento por el conflicto armado se encuentran en un mayor riesgo de verse afectadas por desastres y, consecuentemente, verse obligadas a desplazarse por factores asociados al deterioro ambiental. Por la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentra este segmento poblacional, por lo general, se ve obligado a asentarse en zonas de alto riesgo. Esta realidad exige una atención especial de parte de las autoridades encargadas de la gestión del riesgo, en particular de los entes territoriales. Por esta razón, la Sala debe evaluar la actuación de las entidades vinculadas a este trámite constitucional prestando particular atención a si cumplieron con ese deber de proteger a las partes frente al riesgo de desastres.

1. Bajo esa perspectiva, la Sala encuentra que la UARIV vulneró los derechos fundamentales del señor Agustín y su hogar, conformado por la señora Mariana, al interrumpir la entrega de atención humanitaria, pese a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. Aunque la UARIV no remitió con destino al proceso la información relacionada con la identificación de carencias del accionante y su compañera, en el expediente bajo estudio existen suficientes elementos para afirmar que el hogar del accionante requiere la entrega de atención humanitaria de emergencia.

1. De acuerdo con el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011137, las personas u hogares en situación de desplazamiento, una vez incluidas en el Registro Único de Víctimas, tienen derecho a recibir atención humanitaria de emergencia. Esta misma norma dispone que la atención humanitaria de emergencia debe ser entregada “de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima”138. Ahora bien, el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 en su artículo 2.2.6.5.4.1 y siguientes, establece la metodología para la definición e identificación de carencias en la atención humanitaria, a partir de la cual se determina la necesidad y las condiciones bajo las cuales se debe otorgar este tipo de ayuda. Por su parte, el artículo 2.2.6.5.4.3 ibidem dispone que la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación se debe basar en el análisis integral de la situación real de los hogares y deberá tener en consideración la vulnerabilidad de los grupos de especial protección constitucional. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 2.2.6.5.4.8 ibidem, los hogares que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad son aquellos:

“que por sus características socio-demográficas y económicas particulares y por su conformación actual estén inhabilitados para generar ingresos o adquirir capacidades para hacerlo, y no puedan cubrir por sus propios medios los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento temporal y alimentación”139.

1. A su vez, el artículo 2.2.6.5.4.9 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 establece que cuando el hogar cuente con el acceso efectivo a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación se considerará superada la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado. Para poder establecer tal condición se debe recurrir a la información que recaba la Red Nacional de Información.

1. Pues bien, para el caso del señor Agustín y la señora Mariana, de acuerdo con información

remitida por la UARIV, se tiene que recibieron atención humanitaria entre septiembre de 2013 y julio de 2018140. Además, se tiene que el último pago se hizo el 20 de julio de 2018. Sin embargo, la suspensión en la entrega de atención humanitaria no se ajustó a los mandatos constitucionales, legales y reglamentarios en la medida en que, a partir de las pruebas recibidas en el trámite de esta acción constitucional, fue posible advertir que la situación de emergencia de este hogar no ha sido superada.

1. En efecto, cuando el señor Agustín fue consultado sobre su condición socioeconómica actual informó que sus ingresos son únicamente la suma de $80.000 que recibe a través del Programa Adulto Mayor. Asimismo, manifestó que suple las necesidades básicas de su hogar gracias al apoyo de uno de sus nietos quien se dedica a las ventas ambulantes y, en ocasiones, les brinda algunos alimentos para cocinar. Sumado a lo anterior, el actor le manifestó a la Corte que no puede realizar ninguna actividad productiva debido a que las secuelas de un accidente de tránsito que tuvo hace alrededor de un año, las cuales le generan fuertes dolores y le impiden caminar con normalidad.

1. Todo su relato encuentra soporte, además, en el hecho de que se encuentra inscrito en el SISBEN con una calificación de B1 que corresponde al nivel de pobreza moderada. Asimismo, gracias a los registros fotográficos remitidos por la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal de Apartadó, la Corte pudo constatar las condiciones de pobreza extrema en la que se encuentran actualmente. En estos registros fotográficos se observa que el señor Agustín y la señora Mariana viven en una casa que está en condiciones precarias, que amenaza ruina, que consta de una única habitación y una cocina en la que, para la fecha de la visita de la Personería de Apartadó, se encontraban cocinando en un fogón de leña ubicado en el suelo141.

1. A partir de estos elementos de juicio la Corte concluye que este hogar no ha superado la situación de emergencia o extrema urgencia y vulnerabilidad derivada de su condición de desplazamiento, en los términos de los artículos 2.2.6.5.4.9 y 2.2.6.5.4.8 del Decreto Único

Reglamentario 1084 de 2015. El no otorgar la atención humanitaria vulnera su derecho al mínimo vital, que se garantiza a través de su prestación.

1. Si bien la Unidad para las Víctimas indicó que el señor Agustín recibió indemnización por los dos hechos de los que ha sido víctima, en todo caso, esto no es un factor que permita, por sí mismo, suspender la atención humanitaria. Esto debido a que su vulnerabilidad se mantiene debido a su condición de pobreza, su calidad de persona mayor y el hecho de que ha enfrentado dos desplazamientos forzados, uno por el conflicto armado y otro por factores ambientales. Así las cosas, la vulnerabilidad del señor Agustín es objetiva, sus carencias en subsistencia mínima están probadas y su imposibilidad de garantizar su propia subsistencia también es evidente.

1. La indemnización, además, se dirige a reparar el daño sufrido, en particular, a compensar en dinero el daño causado como consecuencia del hecho victimizante. La atención humanitaria, en cambio, se orienta a garantizar la subsistencia mínima de la víctima. Mientras que enfrente necesidades respecto de su subsistencia mínima, el Estado está obligado a ofrecer atención humanitaria, la cual deberá prestarse de acuerdo con las etapas definidas en el parágrafo del artículo 62 de la Ley 1448 de 2011. En esa medida, persiste la obligación de otorgar la atención humanitaria correspondiente, por lo cual la Sala Primera de Revisión emitirá una decisión en ese sentido a través de esta providencia.

1. En relación con la señora Ana, la Unidad para las Víctimas tampoco remitió la respectiva identificación de carencias de su grupo familiar. Además, a partir de los elementos que obran en el expediente no es posible determinar si actualmente requiere la atención humanitaria de emergencia. Frente a ese escenario, la Corte no ordenará que se reactive la entrega de esta clase ayuda respecto de este grupo familiar. Sin embargo, le ordenará a la UARIV que proceda a actualizar la identificación de carencias de este hogar para que determine si persisten las necesidades de atención humanitaria de emergencia y, en caso de que estas aún existan, reactive su entrega en un término máximo de 48 horas.

1. Por su parte, la Alcaldía del municipio de Apartadó vulneró los derechos fundamentales del señor Agustín y su familia al no prestarles atención frente a su condición de desplazados forzados por factores ambientales. La entidad también incumplió sus deberes de protección frente a la familia de la señora Ana por las mismas razones. La Alcaldía, pese a que conocía la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las dos familias, no les prestó una atención adecuada e integral y, por su omisión, vulneró sus derechos a la vivienda y al mínimo vital y puso en grave riesgo sus derechos a la vida, la integridad personal y la dignidad humana.

1. De acuerdo con el relato del accionante, tuvo que abandonar el lugar en el que vivía y que había construido con plásticos a la orilla del Río Apartadó, justo cuando una creciente del río generó una avalancha que lo destruyó y se llevó todas sus pertenencias. Por estos hechos, el demandante sostuvo que solo recibió de parte de la Alcaldía un mercado y una colchoneta, razón por la cual tuvo que dormir en la calle hasta que los miembros de un resguardo indígena le permitieron vivir en su territorio por un tiempo.

1. La señora Ana y su familia tuvieron que enfrentar una situación similar pues, luego de las oleadas invernales sucedidas en diferentes años, la Alcaldía de Apartadó le informó que debía demoler su vivienda, ubicada también en la ronda del Río Apartadó, porque se encontraba en zona de alto riesgo. A cambio de salir del lugar y demoler la edificación, le ofrecieron una solución de vivienda, asunto que no se materializó. Al igual que a la familia del señor Agustín, la familia de la señora Ana recibió de la Alcaldía unas colchonetas y víveres, pero no una solución temporal o definitiva de vivienda.

1. Por su parte, cuando la Alcaldía fue requerida para que remitiera un informe sobre estas circunstancias respondió, de forma extemporánea, que el señor Agustín se encuentra registrado en la base de datos del registro de damnificados por la ola invernal de 2011142.

Por su parte, la señora Ana no se encuentra registrada y, frente a la atentación que le fue prestada, la entidad informó que no cuenta con registro de entrega de atención humanitaria correspondiente a estos eventos. Con todo, para la Corte es claro que la Alcaldía de Apartadó conocía que tanto el accionante como la señora Ana se vieron afectados por las olas invernales y que requerían atención humanitaria de emergencia. Esto porque, por un lado, la salida de la señora Ana de su vivienda se dio justamente en el marco de las acciones de gestión del riesgo del ente territorial, concretamente la decisión de demoler la vivienda que habitaba porque se encontraba en zona de alto riesgo. Por otro lado, entregó colchones y algunos alimentos a ambos hogares justamente porque tenía conocimiento sobre su calidad de damnificados por las lluvias intensas.

1. En ese orden de ideas, la Corte reconoce que la Alcaldía de Apartadó realizó algunas gestiones encaminadas a prevenir el riesgo de desastres y luego prestó cierta atención a las familias vinculadas a este trámite constitucional. Pese a ello, esas actuaciones, aunque importantes, no fueron suficientes e integrales para atender las necesidades humanitarias de estas personas.

1. La falta de medidas suficientes y adecuadas se presentó, en primer lugar, en la etapa previa al desplazamiento. Tal y como se indicó en el fundamento 122 de esta providencia, las autoridades tienen unas obligaciones de prevención y adaptación antes de que se materialice el desplazamiento forzado asociado a factores ambientales. Estas obligaciones encuentran su fundamento en los artículos 2 y 5 de la Constitución, el Acuerdo de París, el Marco de Adaptación de Cancún, la Ley 1523 de 2012 y los Principios Deng y Pinheiro, entre otros. A la luz de estas obligaciones constitucionales, internacionales y legales, el Estado debe implementar medidas de prevención con el fin de evitar al máximo el riesgo de desplazamiento por razones ambientales y, en particular, los riesgos asociados a los desastres. Esa intervención debe basarse en diagnósticos técnicos y participativos, así como estar encaminada a generar condiciones de resiliencia y adaptación para las comunidades en riesgo.

1. Ahora bien, en este trámite constitucional se pudo determinar que la Alcaldía no ha

actuado de forma proactiva para enfrentar los riesgos de desastres asociados a factores ambientales, concretamente los relacionados con el Río Apartadó. De acuerdo con la información recopilada en esta instancia, la la ronda del Río Apartadó ha sido utilizada por personas vulnerables para construir viviendas precarias ante sus necesidades apremiantes e insatisfechas de un techo digno. Esta realidad fue reconocida por la misma administración municipal a través de su Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres aportado por la Alcaldía de Apartadó. En efecto, el mencionado instrumento de planeación reconoce que el fenómeno del desplazamiento, entre otros factores, ha aumentado la presencia de asentamientos humanos en las rondas de los ríos, con lo cual se aumentaron los factores de riesgo. En similar sentido, en la página 27 de este documento de planeación se reconoció de forma explícita que las inundaciones que causa el Río Apartadó (el cual cruza el casco urbano del municipio en sentido este-oeste) son especialmente destructivas143. Sobre estos elementos el documento señala:

“Como resultado de los procesos de migración, desplazamiento y desarrollo de la región del Urabá Antioqueño, el Municipio de Apartadó muestra un crecimiento de población que trae como consecuencia la ocupación de las planicies de inundación de los cauces de los ríos, con la consecuente generación de condiciones de riesgo sobre la comunidad y sus viviendas. Adicionalmente, la ubicación de viviendas en la zona de ronda de los ríos, ha causado el deterioro de las márgenes de los cauces, por el vertimiento de aguas servidas y deforestación de la vegetación de ribera, que ha conllevado a la formación de deslizamientos que involucran la estabilidad de las mismas viviendas ribereñas” (resaltado propio)144.

1. En ese contexto, el Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Apartadó reconoció como el principal escenario de riesgo del municipio las inundaciones. Por esa razón, en la actualización de este plan de gestión del 2016 se estableció un escenario de riesgos identificados con un aproximado de 1850 damnificados, 250 viviendas averiadas y 95 viviendas destruidas con ocasión de las eventuales inundaciones causadas por el Río Apartadó145.

1. Pese a la identificación clara y expresa de estos riesgos asociados a la creciente del Río Apartadó en las temporadas de lluvia, la Corte no pudo constatar que el ente territorial haya tomado medidas de prevención estructurales previamente a los hechos que afectaron a las partes de este proceso. Esto es así porque la gobernación remitió información relacionada con actuaciones posteriores al 2019 mientras que los desplazamientos habrían sucedido antes de 2018. La Alcaldía por su parte guardó silencio sobre este particular.

1. De acuerdo con la información remitida por el Departamento Administrativo para la Gestión de Riesgos de Desastres de Antioquia, la Alcaldía de Apartadó ha requerido a esa dependencia para atender los riesgos asociados al Río Apartadó. Esta entidad informó que, entre los años 2019 y 2024, ha recibido algunas comunicaciones de la Alcaldía de Apartadó en las que informa sobre la ocurrencia de calamidades. En el año 2019, la entidad atendió al municipio frente a un evento reportado. En cambio, en los años 2021 y 2022 el municipio comunicó a la gobernación la existencia de desastres, pero no remitió la información necesaria para activar los mecanismos de cooperación.

1. La entidad departamental también hizo referencia a la construcción de un jarillón y el dragado del río en el corregimiento de San José de Apartadó, entre el 14 de diciembre de 2020 y el 22 de febrero de 2021 y la entrega de un informe de Asesoría Técnica el 4 de febrero de 2021. Según informó, estas intervenciones fueron solicitadas por el municipio el 9 de octubre de 2020. Asimismo, la entidad hizo referencia al traslado de recursos para la atención de afectaciones asociadas a inundaciones en los años 2020 y 2021. Además, el departamento apoyó al municipio en la elaboración de estudios y diseños para la atención de los puntos críticos ubicados en el caso urbano asociados a la dinámica fluvial del Río Apartadó, proyecto que fue entregado al municipio el 31 de enero de 2024.

1. Por su parte la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres informó que, en la Subdirección de Reducción, únicamente obra un requerimiento realizado por Corpourabá en 2020 a través del cual se presentó un proyecto para la construcción de obras para el control

de inundaciones y socavación lateral del Río Apartadó. Sin embargo, este proyecto fue devuelto a la corporación autónoma en vista de que, una vez vencidos los términos, no fueron subsanadas las observaciones realizadas por la Unidad.

1. De las actuaciones descritas es posible asegurar que el municipio ha realizado algunas intervenciones encaminadas a prevenir y reducir el riesgo de desastres asociados al Río Apartadó. Sin embargo, las actuaciones que la Corte pudo conocer son posteriores a la ocurrencia de los hechos que ocasionaron el desplazamiento de las familias del señor Agustín y la señora Ana.

1. Por lo demás, lo cierto es que el relato del señor Agustín, que no fue cuestionado en este proceso constitucional, permite concluir que el ente territorial incumplió su deber de prevenir la ocurrencia del desplazamiento por desastres naturales a través de la adecuada gestión del riesgo. Esto porque el accionante afirmó que vivía en una edificación autoconstruida en la ronda del Río Apartadó, zona catalogada como de alto riesgo. Además, el actor contó que salió de ahí inmediatamente antes de que la creciente del río causara una avalancha que arrasó con la vivienda y todas sus pertenencias. De ahí que sea posible concluir, además, que la Alcaldía de Apartadó puso en riesgo su vida e integridad personal al no realizar actuaciones dirigidas a evitar que el demandante expusiera su integridad y perdiera sus pertenencias como consecuencia de este desastre.

1. En relación con la señora Ana y su familia, la Alcaldía sí habría realizado algunas actuaciones tendientes a reducir su riesgo frente a desastres, pero estas no fueron suficientes. En efecto, la orden de demoler la vivienda de propiedad de la señora Ana se enmarca dentro de una de las medidas de prevención del riesgo que deben ejercer las autoridades locales cuando las edificaciones se encuentran ubicadas en una zona de alto riesgo no mitigable, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989146 y en las facultades otorgadas a los entes territoriales en la Ley 388 de 1997147. Con el fin de proteger la vida y la integridad de las personas, en ocasiones excepcionales, y siempre que

se cuente con un concepto técnico previo y la participación de los afectados, las órdenes de cerramiento o demolición pueden ser necesarias para evitar la materialización del peligro que implica habitar en edificaciones ubicadas en zonas de alto riesgo.

1. Sin embargo, la orden de demolición no puede considerarse por sí sola como una medida suficiente para evitar los efectos del desplazamiento. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las órdenes de demolición de edificaciones ubicadas en zonas del alto riesgo configuran una vulneración al derecho a la vivienda cuando se realizan sin haber incluido previamente a los afectados en un programa de reubicación.

1. En las Sentencias T-585 de 2008, T-624 de 2011, T-816 de 2012, T-046 de 2015 y T-327 de 2018, entre otras, la Corte amparó los derechos de familias que habitaban zonas de alto riesgo a quienes se les ordenó salir de sus hogares o se ordenó su demolición. En esas providencias las distintas salas de revisión insistieron en la necesidad de que esta clase de órdenes estén acompañadas de la inclusión de los afectados en programas de vivienda, así como el deber de suministrar alternativas de vivienda que les permitan superar sus condiciones de precariedad. En ese sentido, la respuesta de las autoridades competentes frente a las personas que se encuentran en estas circunstancias no puede ser meramente sancionatoria y, en contraste, deben generarse las alternativas que sea necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y adecuada.

1. En definitiva, la Alcaldía de Apartadó incumplió sus obligaciones de proteger a la señora Ana porque se limitó a ordenar el desalojo de su vivienda, sin otorgarle soluciones de vivienda siquiera temporales. Además, resulta especialmente reprochable el hecho de que, según el relato de la señora Ana, la Alcaldía le prometió a su familia soluciones de vivienda temporal y definitiva, las cuales no se materializaron. Con ello se generaron unas expectativas en la familia, especialmente en lo que tiene que ver con la promesa de una solución de vivienda definitiva, que incluso habrían influido en su posterior decisión de tomar de forma irregular el inmueble destinado al señor Agustín.

1. En segundo lugar, la Alcaldía de Apartadó tampoco cumplió con sus obligaciones asociadas a la atención de las familias del accionante y la señora Ana durante el desplazamiento. De acuerdo con lo descrito en el fundamento 122 de esta providencia, durante el desplazamiento, las autoridades estatales están obligadas, entre otras, a responder de forma oportuna a las necesidades humanitarias y a adelantar medidas decididas para favorecer la recuperación de las personas afectadas. En cumplimiento de estas obligaciones, se debe garantizar, como mínimo, la entrega de alimentos y agua potable, cobijo y alojamiento básico, vestido y servicios médicos y de saneamiento. Estas obligaciones se derivan, entre otros, de los artículos 2 y 5 constitucionales, los Principios Deng y la Ley 1523 de 2012.

1. En el caso que nos ocupa, la Alcaldía de Apartadó cumplió parcialmente estas obligaciones, pero su intervención fue insuficiente. Esto porque, de acuerdo con el relato del accionante y la señora Ana, luego de la inundación que acabó con el hogar del señor Agustín y la demolición de la vivienda de la señora Ana, solo recibieron atención humanitaria consistente en colchones y un mercado. En ese sentido, la Alcaldía incumplió el deber de otorgar una solución de alojamiento temporal mientras se superaba la situación de crisis. Incluso el accionante manifestó que luego de perder todas sus pertenencias por la inundación, se vio obligado a dormir en la calle hasta que, tiempo después, los miembros de un resguardo indígena cercano le permitieron vivir en su territorio por un tiempo. Como se indicó antes, la señora Ana, por su parte, no recibió una solución de vivienda temporal pese a que el ente territorial se comprometió a otorgarla luego de la orden de demolición de su casa.

1. Ahora bien, en la Sentencia T-123 de 2024, la Sala Primera de Revisión señaló que una de las obligaciones que surgen durante el desplazamiento por factores ambientales es la de prever un mecanismo administrativo de registro para las personas afectadas. Por esa razón, la Corte conminó a las autoridades a crear el mencionado mecanismo administrativo de registro. Si bien la Corte en esta oportunidad reconoce que la creación y puesta en marcha de ese mecanismo no puede exigirse para el presente caso, lo cierto es que la obligación de

registro podía ser cumplida por el ente territorial a través de los mecanismos existentes.

1. En efecto, a través de la Resolución 1256 de 2013148 se creó el Registro Único de Damnificados con el cual se busca identificar y caracterizar a las personas naturales o jurídicas damnificadas por eventos naturales o antropogénicos. Con este instrumento no solo se buscó determinar las afectaciones causadas por los desastres, sino ofrecer una base para activar la oferta institucional del sistema de gestión de desastres. Además, en vista de que, de acuerdo con los artículos 12149, 13150 y 14151 de la Ley 1523 de 2012, así como la Resolución 1256 de 2013 (modificada por la Resolución 1190 de 2016), los alcaldes y gobernadores son los encargados de la gestión del riesgo en su territorio, son los entes territoriales los encargados de incluir a las personas damnificadas por desastres.

1. En ese sentido, para la Corte es claro que la Alcaldía de Apartadó, a través de su Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, también desprotegió los derechos de estas personas al no actuar con diligencia en su inclusión en el Registro Único de Damnificados. Además, para la Corte existe una falla estructural que puede estar asociada con la falta de registro de los damnificados en el Registro Único de Damnificados o la inadecuada gestión de este sistema. Por eso, se conminará a la entidad para que revise y haga operativo ese mecanismo, ya que la falta de registro redunda en la vulneración de los derechos de las personas afectadas por esta clase de eventos.

1. En tercer lugar, la autoridad accionada incumplió sus obligaciones relativas al regreso, reasentamiento y reintegración de los afectados por el desplazamiento por factores ambientales. Estas obligaciones, que encuentran su fundamento, entre otros, en los artículos 1, 51, 90 y 95 de la Constitución, así como en los Principios Deng y Pinheiro, se vulneraron al no permitirles a las familias afectadas su asentamiento en un lugar elegido voluntariamente y donde se les ofrecieran soluciones duraderas.

1. Como se precisó en la Sentencia T-123 de 2024, los entes territoriales tienen la obligación de garantizar el mínimo vital de los afectados no solo en el momento inmediato de la ocurrencia del desastre. Como establecen el artículo 18 de los principios Deng, y en cumplimiento de las obligaciones constitucionales expuestas, se deben satisfacer las necesidades de alimentación, agua potable, alojamiento y vivienda básica, vestido adecuado y servicios médicos y de saneamiento básico de los afectados. Asimismo, las autoridades competentes deben incluir a los damnificados en los respectivos planes de reasentamiento o reubicación con los que cuenten y, de no tenerlos, diseñarlos.

1. En el caso que nos ocupa es clara la transgresión de estos mandatos en la medida en que la atención prestada al señor Agustín fue insuficiente. Debido a que el lugar en el que el accionante tenía ubicada su vivienda corresponde a una zona de alto riesgo no mitigable, no era posible permitirle su retorno. Sin embargo, la Alcaldía debía garantizarle el reasentamiento y reintegración, lo cual no ha sucedió a la fecha. Si bien es cierto que la Alcaldía, en concurso con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, otorgó al accionante una solución de vivienda definitiva, la entrega material de la misma no se ha realizado. Como se verá en el acápite siguiente, la no entrega del inmueble constituyó una vulneración de los derechos del actor imputable a la Alcaldía de Apartadó.

1. Las actuaciones negligentes de la Alcaldía de Apartadó son especialmente reprochables en relación con el caso del señor Agustín y su pareja, la señora Mariana, pues se trata de dos personas mayores que gozan de una protección reforzada por esa condición. Como se desarrolló en el fundamento 100 y siguientes de esta decisión, las autoridades deben obrar con diligencia en la protección de las personas mayores y aplicar criterios a su favor. En concreto, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en particular sus artículos 24 y 29, establece obligaciones específicas para los Estados en relación con su derecho a la vivienda y a ser especialmente protegidas frente a situaciones de riesgos y emergencias humanitarias. Como se ha desarrollado hasta aquí, la alcaldía desconoció los derechos a la vivienda e integridad personal del señor Agustín

y la señora Mariana y los puso en peligro frente a los riesgos asociados al Río Apartadó. Con ello la Alcaldía incumplió sus obligaciones de protección al accionante y su pareja, dada su condición de desplazados por factores ambientales y personas mayores.

1. La Alcaldía también incumplió el deber de proteger las garantías de vivienda, reasentamiento y reintegración de la señora Ana y su familia. De acuerdo con la información que obra en el expediente, la señora Ana requirió en varias ocasiones a la Alcaldía para que ella y su familia fueran incluidos en los programas de vivienda y se les otorgara un auxilio de arrendamiento153. Sin embargo, las respuestas de la alcaldía se limitaron a indicar que el municipio no contaba con oferta de vivienda de interés prioritario154 para las personas damnificadas por la ola invernal. Si bien es cierto que el derecho a la vivienda, en su faceta positiva, es de naturaleza progresiva, también lo es que, por las particularidades del caso, la entidad no podía negar el acceso a la oferta institucional sin tener en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de la actora. Es por esto que, si bien no es posible exigir a la entidad la entrega inmediata de una solución de vivienda definitiva, el ente territorial tenía la obligación de garantizar una solución temporal para suplir sus necesidades humanitarias urgentes y realizar todas las actuaciones posibles encaminadas a facilitar soluciones duraderas para la familia víctima de desplazamiento por factores ambientales.

1. Asimismo, como quedó establecido en la Sentencia SU-016 de 2021, la UARIV deben prestar acompañamiento a los ocupantes irregulares. De acuerdo con las órdenes 10 y 11, así como los fundamentos 30 y 32 de la citada Sentencia, el Ministerio de Vivienda debe priorizar la entrega de soluciones de vivienda a las personas desplazadas forzadas y la UARIV tiene la carga de acompañar este proceso. Finalmente, la Sala recuerda que en la Sentencia SU-016 de 2021 la Corte le ordenó a la UARIV la creación de un protocolo de acompañamiento a los desalojos de predios ocupados irregularmente por víctimas de desplazamiento forzado. En cumplimiento de esa orden, la Unidad para la Víctimas creó el protocolo mediante la Resolución 1446 del 24 de abril de 2024. Sin embargo, de los elementos que obran en el expediente, y en particular las respuestas remitidas por la UARIV, la Corte no pudo corroborar que en este caso se haya activado el citado protocolo.

1. Por otro lado, la Sala Primera de Revisión considera que en este caso la Gobernación de Antioquia y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no vulneraron los derechos de la familia del señor Agustín y tampoco desconocieron su deber de proteger a la señora Ana. Esto es así porque, de una parte, la Gobernación ha realizado actuaciones encaminadas a reducir los riesgos asociados al Río Apartadó, tal y como se indicó en el fundamento 178 y siguientes de esta providencia. Además, la entidad no fue informada sobre las necesidades de asistencia de estos grupos familiares por parte de la Alcaldía de Apartadó, de ahí que no se pueda exigir de ella una actuación cuando la autoridad encargada de activar sus competencias no ejerció esa posibilidad.

1. Por su parte, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tampoco puede considerarse responsable si se tiene en cuenta que igualmente no fue informada sobre la necesidad de atención de las familias por parte del municipio y tampoco ha sido requerida para atender los riesgos asociados al Río Apartadó. En todo caso, la Corte encontró que existen múltiples peligros asociados a personas que viven en la ronda del Río Apartadó y se encuentran expuestas a riesgos de desastres. Por esa razón, a través de esta providencia estas entidades serán conminadas para que, en el marco de sus competencias y previo cumplimiento de los procedimientos establecidos, presten la atención que sea requerida por el municipio de Apartadó para la adecuada gestión del riesgo asociado al Río Apartadó.

Sobre los remedios judiciales

1. En este caso, la Corte encontró que la Alcaldía del municipio de Apartadó vulneró los derechos al debido proceso, a la vivienda digna y a la propiedad del actor y su hogar al no realizar actuaciones diligentes para hacerle entrega de un inmueble de su pertenencia y al no garantizarle una solución de vivienda temporal para atender su necesidad urgente de vivienda. En similar sentido, la Alcaldía del municipio de Apartadó incumplió sus obligaciones

de proteger a la señora Ana y su familia al no garantizarles una solución temporal de vivienda y no facilitarles el acceso a soluciones duraderas para su carencia de un techo digno. Asimismo, la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales al alojamiento, a la alimentación, al mínimo vital y a la dignidad humana del accionante y su hogar (conformado por la señora Mariana) al interrumpir, sin que exista justificación, la entrega de atención humanitaria de emergencia para su hogar.

1. Frente a este escenario, la Sala Primera de Revisión revocará las decisiones de los jueces constitucionales de instancia que declararon improcedente la acción de amparo. En su lugar, se ampararán los derechos fundamentales a la vivienda, a la propiedad, al debido proceso, a la integridad personal y al mínimo vital del señor Agustín y su núcleo familiar, compuesto por la señora Mariana, razón por la cual se dictarán órdenes para su protección. En similar sentido, se emitirán unas órdenes encaminadas a evitar la desprotección y vulneración de los derechos a la vivienda y al debido proceso de la señora Ana y su familia. La protección se definirá de la siguiente manera:

1. En primer lugar, la Unidad para las Víctimas deberá reiniciar la entrega de atención humanitaria de emergencia al señor Agustín y su hogar. Además, la Sala advertirá a esta entidad que no podrá suspender la entrega de la atención humanitaria hasta que, a partir de la actualización de la identificación de carencias en la atención humanitaria, se constante que su grupo familiar no tiene carencias en subsistencia mínima, esto en los estrictos términos de los artículos 2.2.6.5.4.8 y 2.2.6.5.4.9 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015. En similar sentido, se conminará a la entidad a que proceda a la actualización de la respectiva identificación de carencias del hogar de la señora Ana y, de encontrar que persisten las necesidades de atención humanitaria, deberá reactivar su entrega. Finalmente, la Corte advierte que en este caso la UARIV debe activar la Ruta de Acción, Acompañamiento y Respuesta Institucional para los procesos de desalojo de predios ocupados irregularmente por víctimas de desplazamiento forzado, establecida mediante la Resolución 1446 del 24 de abril de 2024, para atender a la familia de la señora Ana. Por esta razón, la Sala le ordenará activar este protocolo para este caso.

1. En segundo lugar, se ordenará a la Alcaldía y a la Secretaría de Gobierno de Apartadó que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta Sentencia, garanticen una solución de vivienda temporal, por ejemplo, a través de arrendamiento, para el señor Agustín y su núcleo familiar. Esta solución de vivienda temporal se deberá garantizar hasta tanto se realice la entrega material de la vivienda que fue asignada al accionante.

1. En tercer lugar, se ordenará a la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó que, de forma perentoria, realice todas las gestiones necesarias para que la señora Ana y su familia hagan entrega de la vivienda propiedad del accionante. Para estas diligencias, el ente territorial deberá gestionar la activación de la Ruta de Acción, Acompañamiento y Respuesta Institucional para los procesos de desalojo de predios ocupados irregularmente por víctimas de desplazamiento forzado establecido por la UARIV en la Resolución 1446 del 24 de abril de 2024155.

1. En el marco de estas diligencias se deberá garantizar el respeto por el debido proceso estricto de los ocupantes y se preferirán las soluciones concertadas. En todo caso, la entidad deberá prestar especial consideración a que, de acuerdo con la Sentencia SU-016 de 2021, aunque no debe existir suspensión indefinida de las órdenes de desalojo emitidas en el marco de los procesos policivos, las entidades deberán garantizar, antes del desalojo, alternativas de vivienda de corto y largo plazo a la familia de la señora Ana. En cumplimiento de esta orden, las accionadas deberán otorgar, en los términos de la Sentencia SU-016 de 2021, una alternativa de reubicación temporal inmediata, hasta tanto no cuente con una solución definitiva de vivienda. Como medida de largo plazo, las accionadas deberán incluir a esta familia en los programas de vivienda existentes en estricto cumplimiento de las reglas señaladas en fundamento 99 de esta Sentencia.

1. En cuarto lugar, la Sala encontró que existe una falla estructural relacionada con la falta

de registro oportuno y adecuado de los damnificados por desastres en el Registro Único de Damnificados, lo cual redunda en la falta de atención a los damnificados por parte de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por esa razón, se conminará a la Alcaldía de Apartadó para que, en el marco de su Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, así como a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres hagan operativo este sistema cuando las circunstancias lo ameriten para evitar la desatención de las personas que requieran la oferta institucional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

1. En quinto lugar, con el fin de que las decisiones dictadas en el marco de esta sentencia se materialicen efectivamente, la Sala le ordenará a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería Municipal de Apartadó que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realicen un acompañamiento continuo y activo a las familias involucradas en este proceso. Este acompañamiento debe estar encaminado a hacer efectiva la restitución de los derechos de las familias del señor Agustín y la señora Ana, y deberá realizarse atendiendo a sus especiales condiciones de vulnerabilidad.

1. Finalmente, la Corte conminará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y a la Gobernación de Antioquia, a través de su Departamento Administrativo para la Gestión del Riesgo de Desastres para que, en el marco de sus competencias y previo cumplimiento de los procedimientos establecidos, presten la atención que sea requerida por el municipio de Apartadó para la adecuada gestión del riesgo de desastres asociado al Río Apartadó.

I. 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 1 de octubre de 2023, proferida por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Apartadó que confirmó la Sentencia del 26 de septiembre de 2023, emitida por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Apartadó, que declaró improcedente la tutela. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la alimentación, al mínimo vital y a la dignidad humana del señor Agustín y su hogar frente a las actuaciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna, a la integridad personal y a la propiedad del señor Agustín y su hogar, frente a las actuaciones de la Alcaldía de Apartadó.

Segundo. ORDENAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a reiniciar la atención humanitaria de emergencia a la familia del señor Agustín. Asimismo, ADVERTIR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que no podrá suspender la entrega de atención humanitaria hasta que se verifique que el hogar del señor Agustín no tiene carencias en subsistencia mínimas, esto en los estrictos términos de los artículos 2.2.6.5.4.8. y 2.2.6.5.4.9 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015.

Tercero. CONMINAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que proceda a la actualización de la identificación de carencias correspondiente al hogar de la señora Ana y, de encontrar que persisten las necesidades de atención humanitaria, reactive de forma inmediata su entrega.

Cuarto. ORDENAR a la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a entregar una solución de vivienda temporal para el señor Agustín y su hogar. Adicionalmente, ADVERTIR a la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó que la solución de vivienda temporal se deberá garantizar hasta tanto se realice la entrega material de la vivienda que fue asignada al señor Agustín, objeto de la presente controversia.

Quinto. ORDENAR a la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó que, de forma perentoria, realice todas las gestiones necesarias para que la señora Ana y su familia hagan entrega de la vivienda propiedad del señor Agustín. Además, ADVERTIR a la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó que, en el marco de estas diligencias, se deberá garantizar el respeto por el debido proceso estricto de los ocupantes y se preferirán las soluciones concertadas.

Sexto. ORDENAR a la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Policía de Apartadó que proceda a otorgar una alternativa de reubicación temporal para la familia de la señora Ana. Además, ADVERTIR a estas entidades que el desalojo no podrá ejecutarse hasta que no se garantice la solución de vivienda temporal establecida en esta orden. Asimismo, ORDENAR a la Alcaldía de Apartadó que incluya a la señora Ana y su familia en la oferta institucional relacionada con programas de vivienda con los que cuente actualmente o con los que cuente en el futuro.

Séptimo. ORDENAR a Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que preste acompañamiento a las autoridades territoriales en el proceso de desalojo, para lo cual deberá activar la Ruta de Acción, Acompañamiento y Respuesta Institucional para los procesos de desalojo de predios ocupados irregularmente por víctimas de desplazamiento forzado establecida mediante la Resolución 1446 del 24 de abril de 2024.

Octavo. CONMINAR a la Alcaldía de Apartadó para que, en el marco de su Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, y a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, hagan operativo el Registro Único de Damnificados cuando las circunstancias lo ameriten para evitar la desatención de las personas que requieran la oferta institucional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Noveno. CONMINAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y a la Gobernación de Antioquia, a través de su Departamento Administrativo para la Gestión del Riesgo de Desastres, para que, en el marco de sus competencias y previo cumplimiento de los procedimientos establecidos, presten la atención que sea requerida por el municipio de Apartadó para la adecuada gestión del riesgo de desastres asociado al Río Apartadó.

Décimo. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo –Regional Urabá Darién– y a la Personería Municipal de Apartadó 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 las familias del señor Agustín y la señora Ana a lo largo del proceso encaminado a la progresiva restitución de sus derechos como desplazados forzados internos a causa del conflicto armado y factores ambientales. Para este fin, las entidades, además, deberán prestar asesoría jurídica suficiente y diferenciada para los núcleos familiares involucrados.

Undécimo. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que, en desarrollo de las funciones que la Constitución y la ley le han conferido en materia de guarda y promoción de los derechos, realice un acompañamiento activo y continuo al caso de las familias del señor Agustín y la señora Ana a lo largo del proceso encaminado a la progresiva restitución de sus derechos.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Expediente digital T-9.879.775, documento “01AUTO SALA SELECCION 30 DE ENERO -24 NOTIFICADO 13 DE FEBRERO -2024.pdf”.

2 Expediente digital T-9.879.775, documento “03informe_de_reparto_Dra._Angel.pdf”.

3 En la Circular No. 10 de 2022, expedida por la presidencia de la Corte Constitucional, se establecieron obligaciones relacionadas con la anonimización de nombres en las providencias disponibles al público.

4 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 4.

5 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 37 y ss.

6 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 37.

7 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 42.

8 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 17. La escritura también fue suscrita por la señora Rosa quien, de acuerdo con la información remitida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, sería hija del señor Agustín.

9 Expediente digital T-9.879.775, documento “Copia íntegra del expediente administrativo-****.pdf”, p. 218.

10 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 2.

11 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 1.

12 En la acción de tutela el accionante no precisó cuál es su condición de discapacidad. Posteriormente, en respuesta a un auto de pruebas, informó que tiene secuelas derivadas de

un accidente de tránsito.

13 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 2.

14 Expediente digital T-9.879.775, documento “03AutoAdmiteTutela”, p. 1.

15 Expediente digital T-9.879.775, documento “07ContestacionMunicipioInspecionPolicia” p. 1-16.

16 Expediente digital T-9.879.775, documento “07ContestacionMunicipioInspecionPolicia” p. 1-16. p. 2.

17 Expediente digital T-9.879.775, documento “08ConstanciaPresentacion****” p. 1-16.

19 Expediente digital T-9.879.775, documento “09RespuestaConfenalco (1).pdf”, p. 1-7.

20 Expediente digital T-9.717.935, documento “14FalloTutela23-258.pdf”, p. 1-16.

21 Expediente digital T-9.717.935, documento “16ImpugnacionAccionado.pdf”, p. 1.

22 Expediente digital T-9.717.935, documento “02SentenciaSegunda.pdf”, p. 1-10.

23 Expediente digital T-9.717.935, documento “06AUTO_DE_PRUEBAS_T-9879775.pdf”.

24 Como se indicará más adelante, luego de la práctica probatoria la Corte pudo acreditar que la señora Rosa aparece en los registros de la Unidad para las Víctimas como hija del señor Agustín.

25 Expediente digital T-9.717.935, documento “6.1Defensoria del pueblo.zip”.

26 En la misma diligencia estuvo presente la señora Mariana, compañera permanente del accionante.

27 Expediente digital T-9.717.935, documento “6.1Defensoria del pueblo.zip”.

28 La Sala recibió las respuestas del señor Agustín que fueron recabadas, de forma separada, por la Defensoría del Pueblo y por la Personería Municipal de Apartadó.

29 Expediente digital T-9.717.935, documento “INFORME REGIONAL URABA.pdf”, p. 2.

30 Expediente digital T-9.717.935, documento “6.3****.zip”.

31 Sobre lo solicitado mediante auto del 28 de mayo de 2024, la señora Ana insistió en su relato y agregó que, cuando sucedieron las olas invernales, recibieron ayudas como colchonetas, colchones y víveres.

32 Expediente digital T-9.717.935, documento “6.4Inspector de Policia de Apartado.zip”.

33 Expediente digital T-9.717.935, “CONTESTACIÓN TUTELA CORTE CONSTITUCIONAL ****.PDF”.

34 Expediente digital T-9.717.935, documento “6.5UARIV.zip”. Esta misma respuesta fue remitida el 6 de mayo de 2024 para dar cumplimiento a lo dispuesto en el auto del 29 de abril de 2024.

35 Mediante un auto del 29 de abril de 2024 la Sala Primera de Revisión requirió a la UARIV que remitiera la respuesta frente al requerimiento realizado y a la señora Rosa que se pronunciara sobre el trámite de tutela. Por otro lado, en esta providencia la Sala suspendió el término para decidir por 20 días hábiles contados a partir del vencimiento del traslado de las pruebas.

36 Expediente digital T-9.717.935, documento “2024EE08415-Respuesta Oficio No. OPTC-265-24.pdf”.

37 Expediente digital T-9.717.935, documento “2024EE08415-Respuesta Oficio No. OPTC-265-24.pdf”.

38 El juez constitucional, en aplicación de los principios de oficiosidad e informalidad, así como en sus facultades ultra y extra petita, está llamado a plantear una serie de problemas jurídicos más profundos, reales y completos con el fin de garantizar una solución integral a la problemática planteada. Al respecto ver, entre otras, la Sentencia T-462 de 2021.

39 Ibidem.

40 Capacidad que tiene toda persona para presentar una acción de tutela, conforme a lo

dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991.

41 Requisito que exige que una acción de tutela solo pueda ser presentada en contra de aquellas entidades o autoridades que incurran en una acción u omisión que implique vulneración o amenaza de cualquier derecho fundamental.

42 Requisito que exige que la tutela debe interponerse en un tiempo prudencial entre la solicitud de tutela y el hecho vulnerador de derechos fundamentales.

43 Que no exista otro mecanismo judicial o de existir sea inidóneo e ineficaz. En todo caso, la acción de tutela procederá como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

44 Un análisis similar puede encontrarse en las Sentencias T-681 de 2004 y T-261A de 2022. En particular, en la Sentencia T-261A de 2022 la Corte aceptó tácitamente que apoyarse en otra persona para presentar una acción de tutela no afecta la legitimidad por activa.

45 Auto 536 de 2021 y Sentencia T-269 de 2012.

46 Auto 536 de 2021.

47 Sentencia SU-108 de 2018.

48 Expediente digital T-9.879.775, documento “02EscritoTutelaAnexos”, p. 4.

49 Departamento Nacional de Planeación. SISBEN. Consulta realizada el 12 de abril de 2024.

50 La UARIV ha señalado que la doble “hace referencia a las víctimas de desastres naturales que viven en zonas de conflicto”. Al respecto ver: UARIV (2018). Entidades definen atención humanitaria de 2019 en Colombia. Disponible en: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/noticias/44223-2/

51 Consideraciones parcialmente retomadas de las Sentencias T-244 de 2023 y T-885 de 2014.

52 Artículo 11. // 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda

persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. // 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: // a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; // b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

53 Sentencia C-936 de 2023, C-493 de 2015 y T-244 de 2023.

54 El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos también se refiere al derecho que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure para sí y su familia, entre otras cosas, la vivienda.

55 Sentencia T-244 de 2023.

56 Sentencias T-420 de 2018 y T-244 de 2023.

57 Esta posición se sostuvo, por ejemplo, en las Sentencias T-495 de 1995, T-258 de 1997 y T-586 de 1999, T-499 de 1995, T-586 de 1999 y T-597 de 1993, entre otras.

59 En ese sentido, las personas tienen derecho a la “disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición”. Al respecto ver, Sentencia T-479 de 2011.

60 En cumplimiento de esta obligación el Estado debe “adoptar medidas para garantizar que los gastos de vivienda sean conmensurados con los niveles de ingreso, así como crear

subsidios y formas de financiación para los que no pueden costearse una vivienda". Al respecto ver, Sentencia T-479 de 2011.

61 Para cumplir esta obligación el Estado debe propender a que las viviendas ofrezcan un espacio adecuado a sus ocupantes, que proteja de las inclemencias del clima y de riesgos para la salud, así como que sus habitantes puedan acceder a ella efectivamente, en especial los grupos en situación de desventaja. Al respecto ver, Sentencia T-479 de 2011.

62 Esta obligación implica, que tanto los materiales de construcción utilizados como las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Al respecto ver, Sentencia T-479 de 2011.

63 La Corte también ha reconocido la protección diferenciada del derecho a la vivienda de otros grupos poblacionales, por ejemplo, el de las personas cabeza de hogar. En las Sentencias T-079 de 2008, T-544 de 2009, T-163 de 2013 y T-299 de 2017, la Corte reconoció que las personas cabeza de hogar se encuentran en una situación de desventaja frente los hogares compuestos por responsables plurales del hogar, pues generalmente no cuentan con los recursos necesarios para suplir sus necesidades de vivienda. Por esa razón, estas personas requieren de una protección especial de su derecho a la vivienda. Al respecto, en la Sentencia SU-016 de 2021, la Sala Plena recordó que, si bien se trata de un grupo que merece una consideración especial dadas sus necesidades apremiantes de vivienda, las medidas encaminadas a su protección no tienen el mismo alcance que las de las víctimas de desplazamiento. Esto porque las últimas se enfrentan a violaciones masivas a sus derechos fundamentales en muchos casos relacionadas con la expulsión forzada de sus lugares de residencia.

64 Al respecto, ver entre otros, los autos 008 de 2009, 219 de 2011, 373 de 2016 y 331 de 2019.

65 Tales circunstancias fueron reconocidas, además, en la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional por el desplazamiento forzado. En esta providencia, la Corte describió la vulneración masiva de derechos fundamentales causada por el desplazamiento forzado y, entre tales derechos, se hizo referencia a la vivienda digna.

66 Sentencias T-683 de 2012 y T-203A de 2018, reiteradas en la Sentencia T-502 de 2019.

67 Al respecto, ver: Sánchez Mojica, B. E., y Rubiano Galvis, S. E. (2018). Territorios en transformación, derechos en movimiento cambio ambiental y movilidad humana en Colombia (Primera edición.). Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, p. 25.

68 Autos 373 de 016, 331 de 2019 y Sentencia SU-016 de 2021.

69 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Equipo Nacional de Verificación. El Reto ante la tragedia del desplazamiento forzado. Volumen 22. La persistencia del estado de cosas inconstitucional a veinte años de la Sentencia T-025 DE 2004: iv Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada (2023).

70 A. Siddiqi, K. Peters y Z. Zulver (2019). “Doble afectación” Conviviendo con desastres y el conflicto en Colombia. Overseas Development Institute (ODI). Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://media.odi.org/documents/12899.pdf.

71 GNDR (2022). Informe mundial sobre desplazamiento forzado ¿Cómo abordar el desplazamiento forzado desde la perspectiva de las personas en mayor situación de riesgo?, disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gndr.org/wp-content/uploads/2022/05/V2-Forced-Displacement-Global-Paper-ES.pdf y D. Ruiz y E. Tamayo (2019). Efectos del desplazamiento forzado sobre las coberturas del suelo. Instituto Humboldt. Disponible en: http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2019/cap2/205/#seccion1.

72 GNDR (2022). Informe mundial sobre desplazamiento forzado ¿Cómo abordar el desplazamiento forzado desde la perspectiva de las personas en mayor situación de riesgo?, disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gndr.org/wp-content/uploads/2022/05/V2-Forced-Displacement-Global-Paper-ES.pdf. p. 8.

73 Ley1523 de 2012, artículo 12.

74 Ley1523 de 2012, artículo 14.

75 De acuerdo con el artículo 4.24 de la Ley 1523 de 2012, se entiende por vulnerabilidad, en el marco del sistema de gestión del riesgo de desastres, la: “[s]usceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos”.

76 Artículo 79. Ejercicio de las acciones de protección de los bienes inmuebles. Para el ejercicio de la acción de Policía en el caso de la perturbación de los derechos de que trata este título, las siguientes personas, podrán instaurar querella ante el inspector de Policía, mediante el procedimiento único estipulado en este Código: // 1. El titular de la posesión o la mera tenencia de los inmuebles particulares o de las servidumbres. // 2. Las entidades de derecho público. // 3. Los apoderados o representantes legales de los antes mencionados. // Parágrafo 1o. En el procedimiento de perturbación por ocupación de hecho, se ordenará el desalojo del ocupante de hecho si fuere necesario o que las cosas vuelvan al estado que antes tenía. El desalojo se deberá efectuar dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la orden. // Parágrafo 2o. En estos procedimientos se deberá comunicar al propietario inscrito la iniciación de ellos sin perjuicio de que se lleve a cabo la diligencia prevista. // Parágrafo 3o. La Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Agustín Codazzi y las administraciones municipales, deberán suministrar la información solicitada, de manera inmediata y gratuita a las autoridades de Policía. // El recurso de apelación se concederá en efecto devolutivo. // Parágrafo 4o. Cuando por caso fortuito o fuerza mayor demostrados, excepcionalmente deba suspenderse la audiencia pública, la autoridad competente decretará el statu quo sobre los bienes objeto de la misma, dejando constancia y registro documental, fijando fecha y hora para su reanudación.

77 Artículo 77. Comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles. Son aquellos contrarios a la posesión, la mera tenencia de los bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público, bienes de utilidad pública o social, bienes destinados a prestación de servicios públicos. Estos son los siguientes: // 1. Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente. […].

78 Ley 1801 de 2016, artículo 77 numeral 1.

79 Sentencias T-1104 de 2008, T-176 de 2019, T-547 de 2019, T-427 de 2021, SU-016 de 2021, T-391 de 2022 y T-244 de 2023, entre otras.

80 Ley 1801 de 2016, artículo 79. “Parágrafo 1o. En el procedimiento de perturbación por ocupación de hecho, se ordenará el desalojo del ocupante de hecho si fuere necesario o que las cosas vuelvan al estado que antes tenía. El desalojo se deberá efectuar dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la orden”.

81 Sobre este particular pueden citarse las Sentencias SU-1150 de 2000, T-1346 de 2001, T-078 de 2004, T-770 de 2004, T-967 de 2009, T-068 de 2010, T-282 de 2011, T-119 de 2012, T-740 de 2012, T-907 de 2023, T-417 de 2015, T-188 de 2016, T-636 de 2017, T-247 de 2018, SU-61 de 2021, T-391 de 2022 y T-244 de 2023.

82 Sentencia T-016 de 2021.

83 Sentencia SU-016 de 201. En relación con los casos en los que la ocupación irregular sucede en inmuebles públicos las Sentencia indicó que permitir la suspensión indefinida del desalojo implicaría desconocer “el interés general que subyace a la protección de bienes públicos y las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad que les otorgó la Carta Política”.

84 Sentencia T-391 de 2022.

85 Sentencia T-391 de 2022.

86 Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. // Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. // En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. // Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a

impugnar la Sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. // Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

87 La garantía del debido proceso también encuentra su fundamento en el derecho internacional. En particular, los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 8 y 9 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

88 Sentencias T-244 de 2023, C-610 de 2012 y C-640 de 2002.

89 Sentencia SU-016 de 2021.

90 Sentencia T-391 de 2022.

91 Al respecto, la Sentencia SU-016 de 2021 estableció que esta medida (i) operará únicamente para la protección de las víctimas de desplazamiento forzado que no cuenten con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda; (ii) puede consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial; y (iii) se extenderá hasta que se cumpla con cualquiera de las siguientes condiciones: (a) la UARIV brinde la atención humanitaria necesaria para la satisfacción de la necesidad de alojamiento que calificó, (b) la UARIV determine que por otras vías como una estabilización socioeconómica la víctima superó la carencia de alojamiento, o (c) se materialice una solución de vivienda de mediano o largo plazo.

92 Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. // El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

94 A través de esta Sentencia la Corte declaró la constitucionalidad de la Ley 2055 de 2020 mediante la cual se integró al ordenamiento jurídico colombiano la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

95 De acuerdo con el artículo 95.2 de la Constitución es deber de las personas y los ciudadanos obrar conforme al principio de solidaridad social.

96 Sentencia C-395 de 2021.

97 Otros ejemplos de instrumentos internacionales relevantes son: (i) el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento de 1982, (ii) los artículos 1.1 y 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, (iii) el artículo 11.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y (iv) los artículos 25.b y 28.2.b de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Al respecto, ver: Sentencia T-077 de 2024.

98 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015”.

99 Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Artículo 24.

100 Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Artículo 24.

101 Artículo 31. Acceso a la justicia. La persona mayor tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. // Los Estados Parte se comprometen a asegurar que la persona mayor tenga acceso efectivo a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante la adopción de ajustes de procedimiento en todos los procesos judiciales y administrativos en cualquiera de sus etapas. // Los Estados Parte se comprometen a garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales. // La actuación judicial deberá ser particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor. // Asimismo, los Estados Parte desarrollarán y fortalecerán políticas públicas y programas dirigidos a promover: // a) Mecanismos alternativos de solución de controversias. // b) Capacitación del personal relacionado con la administración de justicia, incluido el personal

policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la persona mayor.

102 Sentencia C-395 de 2021.

103 Sentencia C-395 de 2021.

104 Artículo 23. Derecho a la propiedad. Toda persona mayor tiene derecho al uso y goce de sus bienes y a no ser privada de estos por motivos de edad. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. // Ninguna persona mayor puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. // Los Estados Parte adoptarán todas las medidas necesarias para garantizarle a la persona mayor el ejercicio del derecho a la propiedad, incluida la libre disposición de sus bienes, y para prevenir el abuso y la enajenación ilegal de su propiedad. // Los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas para eliminar toda práctica administrativa o financiera que discrimine a la persona mayor, principalmente a las mujeres mayores y a los grupos en situación de vulnerabilidad respecto del ejercicio de su derecho a la propiedad.

105 Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Artículo 23.

106 Artículo 29. Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias. Los Estados Parte tomarán todas las medidas específicas que sean necesarias para garantizar la integridad y los derechos de la persona mayor en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres, de conformidad con las normas de derecho internacional, en particular del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. // Los Estados Parte adoptarán medidas de atención específicas a las necesidades de la persona mayor en la preparación, prevención, reconstrucción y recuperación en situaciones de emergencias, desastres o conflictos. // Los Estados Parte propiciarán que la persona mayor interesada participe en los protocolos de protección civil en caso de desastres naturales.

107 Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Artículo 29.

108 “Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”.

109 “Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones”.

110 Sobre esta materia también son relevantes las leyes 1171 de 2007, 1857 de 2017, 1996 de 2019, 2055 de 2020 y los decretos 460 de 2020 y 163 de 2021. Asimismo, son relevantes las políticas públicas de envejecimiento y vejez que cuentan con tres versiones: vigencia 2008-2013, vigencia 2015-2024 y vigencia 2022-2031.

111 Artículo 6. Deberes. El Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación, deberán para con los adultos mayores: // 1. Del Estado //a) Garantizar y hacer efectivos los derechos del adulto mayor […].

112 Ley 1251 de 2008. Artículo 6.1, literal v.

113 Ley 1251 de 2008. Artículo 6.1, literal f.

114 Al respecto, entre muchas otras, se pueden consultar las Sentencias T-342 de 2014, T-322 de 2017, T-066 de 2020, C-395 de 2021 y T-077 de 2024.

115 Sentencia T-077 de 2024.

116 La Corte Constitucional se pronunció ampliamente sobre este particular en la Sentencia T-123 de 2024.

117 Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (2017). Informe sobre derechos humanos y medio ambiente en américa presentado ante la comisión interamericana de derechos humanos. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37177.pdf.

118 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva oc-23/17, resumen oficial. p. 2. Disponible en: /https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_23_esp.pdf.

119 Sentencia 123 de 2024.

120 Sentencia 123 de 2024.

121 Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. // Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

122 Artículo 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

123 En particular, la Corte hizo referencia a los Principios Rectores de los desplazamientos interno (conocidos como Principios Deng) del Consejo Económico y Social de la ONU, los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio (conocidos como los Principios Pinheiro), los instrumentos internacionales que hacen parte del derecho internacional de los derechos humanos, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto, el Marco de Adaptación de Cancún, el Acuerdo de París, el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 y el Marco de Sendai 2015-2030.

124 Aunque solo hasta la Sentencia T-123 de 2024 se reconoció el desplazamiento forzado por causas ambientales, previamente existieron algunos antecedentes relevantes. Por ejemplo, en la Sentencia T-530 de 2011, la Corte reconoció que una familia se encontraba en condiciones de vulnerabilidad luego de que se viera afectada por un derrumbe causado por el fenómeno de “la Niña” en 2010. En similar sentido, en las Sentencias T-295 de 2013 y T-355 de 2013, la Corte reconoció las afectaciones a los derechos fundamentales (en particular el derecho a la vivienda digna) como consecuencia de las inundaciones causadas por unas fuertes lluvias. Frente a estos antecedentes, la Corte, a través de la Sentencia T-123 de 2024, afirmó que, pese a la ausencia de reconocimiento expreso, el fenómeno del desplazamiento por factores ambientales no le ha sido ajeno a la Corte y esta ha reconocido

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”.

125 La Corte utilizó como fuente de estas obligaciones, entre otros, los artículos 2 y 5 de la Constitución, el Acuerdo de París y el Marco de Adaptación de Cancún, la Ley 1523 de 2012, el Decreto 93 de 1998 y los Principios Deng y Pinheiro.

126 Sentencia T-123 de 2024,

127 Como fuente de estas obligaciones la Corte refirió, entre otros, los artículos 1 y 2 de la Constitución, la Ley 1523 de 2012 y los Principios Deng.

128 La Sala Primera encontró el fundamento de estas obligaciones, entre otros, en los artículos 1, 51, 90 y 95 de la Constitución, los Principios Deng y Pinheiro.

129 Sentencia T-123 de 2024.

130 Expediente digital T-9.717.935, documento “INFORME REGIONAL URABA.pdf”, p. 2.

131 La ola invernal que sucedió entre los años 2010 y 2011 fue una de las más largas e intensas de las que se tienen registros. Esta temporada de lluvias, atribuida al cambio climático, afectó al 93% de los municipios del país y causó afectaciones directas al 7% del total de población del país. Al respecto, ver: Sánchez Mojica, B. E., y Rubiano Galvis, S. E. (2018). Territorios en transformación, derechos en movimiento: cambio ambiental y movilidad humana en Colombia (Primera edición.). Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, p. 20.

132 Si bien el accionante no hizo referencia expresa al año en el que resultó damnificado por la ola invernal, esta información se puede extraer de la Resolución 818 del 15 de julio de 2019 a través de la cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le otorgó un subsidio de vivienda. En la parte motiva de este acto administrativo se señala expresamente que el señor Agustín fue damnificado por el fenómeno de la Niña sucedido en entre 2010 y 2011.

133 Expediente digital T-9.717.935, documento “INFORME REGIONAL URABA.pdf”, p. 2.

134 Sentencia T585 de 2019.

135 Sentencia T-438 de 2021.

136 Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Apartadó (actualización 2016). p. 27. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/28662/Apartado_PMGRD.pdf?sequence=2&isAllowed=y

137 Artículo 64. Atención humanitaria de emergencia. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. // Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias. // Parágrafo 1o. La atención humanitaria de emergencia seguirá siendo entregada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hasta tanto se le garanticen los recursos de operación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. // La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna. // Parágrafo 2o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

139 Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.4.8.

140 De acuerdo con la información remitida por la UARIV el accionante y su compañera recibieron los giros de forma esporádica. Si bien, entre 2013 y 2014 recibieron giros en periodos de 2 o 3 meses, en los años 2015 y 2017 solo recibieron un giro.

141 Expediente digital T-9.879.775, documento “Entrevista a ****..docx[96].pdf”.

142 Expediente digital T-9.879.775, documento “CONTESTACIÓN TUTELA CORTE

CONSTITUCIONAL ****.PDF”.

143 Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Apartadó (actualización 2016). Disponible en: http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/28662/Apartado_PMGRD.pdf?sequence=2&isAllowed=y

144 Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Apartadó (actualización 2016). p. 27. Disponible en: http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/28662/Apartado_PMGRD.pdf?sequence=2&isAllowed=y

145 Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Apartadó (actualización 2016). p. 25. Disponible en: http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/28662/Apartado_PMGRD.pdf?sequence=2&isAllowed=y

146 Artículo 56.- Inciso mod