

Sentencia T-369/21

Referencia: Expediente T-8.155.643

Acción de tutela instaurada por William de Jesús Gutiérrez Nohavá contra Empresas Públicas de Medellín ESP y otros.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán (Antioquia), en primera instancia, y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Antioquia, en segunda instancia, en la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá a través de apoderado judicial¹, interpuso acción de tutela contra Empresas Públicas de Medellín ESP (en adelante EPM), el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia (DAGRAN) y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia, derivada de la suspensión de la ayuda humanitaria - apoyo económico- entregada por EPM a las personas que resultaron damnificadas tras la emergencia social y ambiental que produjo el Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango (en adelante Hidroituango).

Hechos²

2. El accionante señaló que desde el año 2003 residía en la vereda de El Astillero, ubicada en el corregimiento de Puerto Valdivia (municipio de Valdivia). Para

¹ Los señores Alirio Uribe Muñoz y Sebastián Azuero Perdomo, pertenecientes al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y a la Comisión Colombiana de Juristas, respectivamente.

² La narración de los hechos realizada por el actor fue complementada con los documentos adjuntados al escrito de tutela.

garantizar su subsistencia desempeñaba las actividades de barequeo, pesca y agricultura.

3. Explicó que el 28 de abril de 2018 colapsó la Galería Auxiliar de Desvío (GAD) del proyecto Hidroituango, lo que ocasionó que se declarara la emergencia en la zona tras registrarse un aumento “desmesurado” en el caudal del Río Cauca.

4. Indicó que el 12 de mayo de 2018, las comunidades ribereñas de los municipios de Sabanalarga, Ituango, Toledo, San Andrés de Cuerquia, Briceño, Valdivia y Caucasia (aproximadamente 3.000 personas), debieron desalojar sus tierras por la creciente súbita del río Cauca. Por lo anterior, el señor Gutiérrez Nohavá perdió su vivienda, “truncó el desarrollo de sus actividades económicas y su salud emocional [resultó] terriblemente alterada”.

5. Refirió que el 14 de mayo de 2018 la Gobernación de Antioquia declaró “una situación de calamidad pública en el Departamento de Antioquia” y ordenó a EPM adoptar un Plan de Acción Durante la Emergencia (PADE).

6. Sostuvo que el 24 de mayo de 2018, la empresa accionada implementó un plan de respuesta en conjunto con el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. A partir de éste, se debía realizar la entrega de ayudas humanitarias -en particular un apoyo económico-, con el propósito de “cubrir las necesidades básicas de las comunidades afectadas por el evento”. El señor Gutiérrez Nohavá recibió la ayuda por valor de \$1.100.000 pesos mensuales desde “finales del año 2018”.

7. El accionante mencionó que el 6 de marzo de 2020, EPM lo convocó a una reunión en la que propuso pagarle una suma indemnizatoria a cambio de renunciar a la acción de reparación directa; ofrecimiento que debía ser aceptado dentro del término de 10 días hábiles. Explicó que, en aquella oportunidad, la accionada le informó que si no firmaba el contrato de transacción y no declinaba de la representación judicial que tenía, concluiría la entrega del apoyo económico.

8. El señor Gutiérrez Nohavá precisó que el 14 de mayo de 2020 la empresa efectivamente dejó de consignarle la ayuda humanitaria. Adujo que esta circunstancia, sumada a las dificultades derivadas de la pandemia³, ocasionaron una grave afectación de su mínimo vital, pues perdió su vivienda, sus herramientas de trabajo y ha tenido que acudir a la ayuda económica de personas cercanas para sobrevivir.

9. Finalmente indicó que, en agosto del año 2020, con la asistencia de la Comisión Colombiana de Juristas, radicó una solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, como requisito para acudir al medio de control de reparación directa.

³ Que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en marzo de 2020.

10. Por lo expuesto, el 9 de noviembre de 2020, el señor Gutiérrez Nohavá solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia y, en consecuencia, se ordene a EPM: i) reactivar la ayuda humanitaria de emergencia⁴; ii) abstenerse de ejercer presión para que renuncie al proceso de reparación directa y iii) ofrecer las garantías necesarias para que pueda ejercer su derecho de acceso a la administración de justicia.

Trámite procesal

11. *Auto avoca.* Mediante auto del 10 de noviembre de 2020 el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán avocó conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a las entidades accionadas⁵.

Respuestas

12. Se allegaron las siguientes contestaciones:

Empresas Públicas de Medellín⁶

Precisó que en el marco de la emergencia, efectivamente EPM debió presentar el PADE y que, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, adoptó el Plan de Acción Específico (en adelante PAE) en coordinación con el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia -DAGRAN-. Según indicó, dicho plan contenía todos los componentes sociales, ambientales y financieros que se implementarían con la finalidad de evitar, mitigar o resarcir los efectos derivados del evento catastrófico referido en la acción de tutela. Aclaró que la entrega de apoyos económicos a la población afectada se sustentó, además: i) en el Convenio n.º 9677-PPAL001-282-2018, suscrito entre la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y EPM y ii) en el “Protocolo para la entrega de apoyos económicos a las familias albergadas”.

Precisó que la ayuda humanitaria entregada constituía un apoyo económico temporal para que las familias sufragaran los gastos de arrendamiento, alimentación, transporte y demás que fueran necesarios para su subsistencia, el cual cesó al unísono con “la obligación de entregar el dinero por parte de la UNGRD”. En otras palabras, la entrega del apoyo económico se suspendería cuando la persona perdiera la calidad de evacuado⁷. Refirió que el accionante fue identificado como “una familia con afectación de mejora destinada a vivienda”, por lo que, tras la evacuación, recibió el apoyo económico por valor de \$1.100.000 pesos desde julio de 2018 hasta abril de 2020. Asimismo, expuso que el actor

⁴ Esta misma petición fue elevada como medida provisional de protección.

⁵ Expediente digital, cuaderno único, folio 38.

⁶ Expediente digital, cuaderno único, folio 43 y ss.

⁷ Por cualquier circunstancia fáctica que permitiera entender que la calidad de evacuado dejó de existir, por ejemplo, retornar al lugar que se habitaba antes de la emergencia.

perdió su calidad de evacuado cuando le presentó la oferta indemnizatoria por valor de \$49.741.149 de pesos⁸; misma que no fue aceptada⁹.

Argumentó que el peticionario no vio afectada su actividad económica con la emergencia, dado que durante el proceso de validación de la información este manifestó que se dedicaba a “*la minería de barequeo en las playas de Puerto Raudal Nuevo hasta la quebrada Sinitavé; además, complementar con el cultivo de aguacate, piña, yuca, plátano, naranjo, guanábana, limón, cacao; y [a] trabajar los fines de semana en el bar El Encanto, donde realiza actividades de oficios varios*”. De acuerdo con la entidad, todas estas actividades las pudo continuar realizando ocho meses antes de que se le hiciera la oferta indemnizatoria, toda vez que desde el 26 de julio de 2019 la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres expidió la Circular 032 que redujo el nivel de alerta de roja a naranja.

Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)¹⁰

Señaló que la entidad no tiene “ningún tipo de competencia frente a los apoyos económicos otorgados por Empresas Públicas de Medellín – EPM a las familias afectadas con ocasión de la situación presentada con el proyecto Hidroeléctrico Ituango” y, en ese sentido, no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el accionante. Precisó que la entidad no tiene funciones operativas sino de coordinación por lo que no le corresponde satisfacer las pretensiones de la acción de tutela.

Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres¹¹

Adujo que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es la entidad competente para “suministrar” las ayudas humanitarias de emergencia, mientras que el DAGRAN se encuentra habilitado para “hacer efectiva la entrega en los diferentes municipios del Departamento de Antioquia”. Por otro lado, expuso que no es competencia de la entidad ni de la Gobernación de Antioquia la entrega de ayudas humanitarias a los damnificados por el Proyecto Hidroituango, mucho menos prorrogar las mismas. Lo anterior, teniendo en cuenta que “existe un protocolo que define cómo se debe manejar este tipo de apoyo”.

Sentencias objeto de revisión

13. **Primera instancia.** Mediante sentencia del 24 de noviembre de 2020, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán **declaró la improcedencia** de la acción de tutela¹². Consideró que no se supera el principio de inmediatez, habida cuenta que el pago de subsidio monetario que estaba recibiendo el accionante fue suspendido desde el 29 de abril de 2020 y la acción de tutela fue interpuesta en el

⁸ Concepto que incluía: i) el reconocimiento de la actividad económica individual, ii) el sobrecosto del arriendo, los servicios públicos domiciliarios, iii) el traslado de los muebles y enseres según el inventario reportado por el accionante y iv) la provisión de un kit de vestuario.

⁹ Sostuvo que en la reunión de presentación del acuerdo llevada a cabo el 6 de marzo de 2020 se le explicó al señor Gutiérrez Nohavá que “una vez transcurrido el plazo para la aceptación de la oferta [10 días hábiles], sin que comunique su aprobación por escrito, se le suspenderá el apoyo económico que de manera mensual ha venido recibiendo”. Lo anterior, teniendo en cuenta que la señalada ayuda humanitaria se estableció como una medida de intervención temporal, la cual se mantendría hasta tanto se levantara la alerta o se hubiere llevado a cabo el proceso indemnizatorio.

¹⁰ Expediente digital, cuaderno único, folio 94 y ss.

¹¹ Expediente digital, cuaderno único, folio 110 y ss.

¹² Expediente digital, cuaderno único, folio 136 y ss.

mes de noviembre de 2020, de manera que transcurrieron ocho meses entre ambas actuaciones¹³. Adicionó que el peticionario no acreditó razones válidas para su inactividad y, aunque la presunta vulneración se mantiene en el tiempo, lo cierto es que la amenaza al mínimo vital supone emprender acciones inmediatas.

14. Señaló que tampoco se satisface el principio de subsidiariedad por cuanto el mecanismo de amparo no resulta idóneo para ventilar pretensiones de índole económica ni indemnizatorias. Por otro lado, refirió que la declaratoria de calamidad pública derivada del Proyecto Hidroituango cesó a partir del 17 de mayo de 2019 y que desde ese momento “ya había normalidad para el retorno de las personas damnificadas”. En otras palabras, el apoyo económico no está vigente. Finalmente, el despacho judicial decidió desvincular del trámite de la acción a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y al DAGRAN.

15. **Impugnación.** Los apoderados judiciales del accionante¹⁴ impugnaron el fallo de primera instancia¹⁵. Alegaron que la dificultad de comunicación con las personas damnificadas por la emergencia derivada del Proyecto de Hidroituango se incrementó por la emergencia que desencadenó la pandemia del Covid-19. Explicaron que presentaron acción de reparación directa en nombre de más de 629 personas, razón por la cual les era imposible conocer en momentos previos la situación particular de cada uno de los afectados. Explicaron que solamente hasta finales del mes de octubre de 2020 conocieron en detalle la situación fáctica del señor Gutiérrez Nohavá, por lo cual se procedió a interponer el presente amparo constitucional. Añadieron que el accionante no tiene conocimientos jurídicos sobre el fundamento de las ayudas humanitarias que estaba recibiendo por parte de EPM y que no tenía las herramientas para concluir que dicha suspensión constituía una vulneración de sus derechos fundamentales.

16. En cuanto a la argumentación esbozada por el juez de primera instancia frente al requisito de subsidiariedad, consideraron que este desconoció que la entrega de ayudas humanitarias de emergencia no hace parte del proceso de reparación por los daños generados por la emergencia ambiental y humanitaria del 28 de abril de 2018. De otro lado, mencionaron que igualar el levantamiento de la declaratoria de calamidad pública a la superación de la situación de vulnerabilidad del desplazado es una falsa equivalencia argumentativa, ya que la simple publicación de un acto administrativo no constituye un motivo suficiente para establecer que la persona damnificada superó la situación de vulnerabilidad y que recuperó su estabilidad socioeconómica.

17. Por último, indicaron que el señor Gutiérrez Nohavá es una persona de 59 años que se ha desempeñado toda su vida como barequero y agricultor “en la zona de la que tuvo que desplazarse”. Es decir, se encuentra en una edad especialmente complicada para acceder a un empleo que le permita suplir los gastos de subsistencia. Esto, sumado a la compleja situación laboral que sufre el país por la crisis social y económica ocasionada por la pandemia del Covid-19, sería suficiente

¹³ Lo que implica que la vulneración alegada de sus derechos fundamentales como el mínimo vital “no era tal”.

¹⁴ Ver nota al pie n.º 1.

¹⁵ Folio 167, cuaderno único, folio 167 y ss.

para concluir que el accionante se encuentra en una situación de marginalidad que lo hace plenamente dependiente de las ayudas humanitarias entregadas por EPM.

18. **Decisión de segunda instancia.** En decisión del 16 de diciembre de 2020, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Antioquia **confirmó la decisión impugnada**¹⁶. Señaló que en este caso no se podía sostener que la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante permanecía en el tiempo, toda vez que la ayuda humanitaria entregada por EPM era temporal. Precisó que, si bien el afectado no contaba con estudios jurídicos para ejercer su defensa en un tiempo oportuno, lo cierto es que sí contaba con la asesoría de “los apoderados en la presente acción”, comoquiera que el poder conferido para actuar en la reparación directa fue suscrito desde marzo de 2020¹⁷. Aseguró que la no aceptación de la oferta realizada por EPM permitía entender a esta entidad que había superado las circunstancias iniciales de vulnerabilidad.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

19. De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, 33 del Decreto Estatutario 2591 de 1991 y 55 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento Interno), la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de la Corte mediante auto del 31 de mayo de 2021 seleccionó el expediente de la referencia para su revisión.

20. **Auto del 2 de julio de 2021, decreto de pruebas.** Examinado el asunto, el Magistrado sustanciador advirtió la necesidad de decretar la práctica de algunas pruebas con la finalidad de disponer de los elementos de juicio conducentes y pertinentes al momento de emitir el fallo¹⁸. Igualmente, consideró necesaria la vinculación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia (DAGRAN); luego de evidenciar que las entidades aún presentaban interés en la acción constitucional, habida cuenta que podrían tener injerencia en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia deprecada por el accionante.

¹⁶ Expediente digital, cuaderno único, folio 182 y ss.

¹⁷ Sin embargo, en el expediente se observa que el poder tiene fecha de octubre de 2020. Expediente digital, archivo “EXPEDIENTE%20TUTELA%20RDO%2005761-31-89-001-2020-00082-01.pdf&var=05761318900120200008200-(2021-05-14%2015-41-39)-1621024899-10.pdf”, folio 34.

¹⁸ Las pruebas decretadas se resumen a continuación. (i) Al **accionante** se le solicitó que diera un informe de su situación socioeconómica antes de la emergencia social y ambiental que produjo el Proyecto Hidroituango, así como de su situación actual. Lo anterior con la finalidad de determinar con mayor precisión cómo se ha visto afectado en relación con sus circunstancias iniciales y qué justifica que se siga otorgando la ayuda humanitaria. Igualmente, se le requirió que informara cuáles han sido las actuaciones desarrolladas en el proceso de reparación directa que promovió en contra de EPM. (ii) A **EPM** se le solicitó que explicara las razones por las cuales suspendió la entrega de la ayuda humanitaria al accionante. Asimismo, debía clarificar cómo el cambio de alerta roja a naranja en la zona (Circular 032 de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) habría dado lugar a la finalización de la calidad de evacuado del peticionario, tornando inoperante la ayuda económica. Lo anterior, teniendo en cuenta que, según se indicó, el señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá no había superado la condición de vulnerabilidad ocasionada por la emergencia que produjo el Proyecto Hidroituango. Finalmente, se le solicitó que remitiera copia de los documentos contentivos del Plan de Acción durante la Emergencia (PADE) y del Plan de Acción Específico (PAE); además de algunos documentos que, a pesar de haber sido anunciados en la contestación de la demanda, no obraban en el expediente. (iii) A la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y al Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia, que indicaran cuál es su competencia específica frente al Plan de Acción Durante la Emergencia (PADE); el Plan de Acción Específico (PAE); el Convenio n.º 9677-PPAL001-282-2018 y el Protocolo para la entrega de apoyos económicos a las familias albergadas.

Respuestas allegadas

21. La apoderada de **Empresas Públicas de Medellín S.A. ESP**¹⁹, explicó que debido a la emergencia derivada del Proyecto Hidroituango, el 14 de mayo de 2018, el Departamento de Antioquia declaró la calamidad pública para algunos municipios del departamento (Decreto 2018070001272). Indicó que luego de disminuir el caudal del río, la UNGRD expidió la Circular 032 del 26 de julio de 2019 (actualmente vigente), a través de la cual se modificó el nivel de riesgo de alerta roja a alerta naranja²⁰. Precisoó que el cambio de alerta permitió el proceso de retorno paulatino para la población que permanecía evacuada.

22. Destacó que en atención a las obligaciones previstas en la Ley 1523 de 2012, EPM adoptó en coordinación con las autoridades del orden local, departamental y nacional, las medidas para la atención de la emergencia consistentes en: i) la celebración de un convenio interadministrativo con la Fiduciaria La Previsora S.A. y con la UNGRD como ejecutora y ordenadora del gasto; ii) entrega de ayuda humanitaria de emergencia (kit de alimentos, kit de noche y kit de aseo); iii) entrega de apoyos económicos a los grupos familiares “auto albergados”; iv) implementación del protocolo para el retorno y v) atención Primaria en Salud, entre otros.

23. Finalmente, contestó el cuestionario formulado por el Magistrado sustanciador en los siguientes términos:

<i>Las razones por las que suspendió la entrega de la ayuda humanitaria al señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá.</i>	<i>Contexto:</i> Señaló que iniciada la contingencia y decretada la calamidad pública por parte del Departamento de Antioquia, EPM y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD suscribieron el convenio n. 9677-PPAL001-282-20181, con el propósito de aunar esfuerzos para la atención de este evento. En el marco de este convenio se establecieron obligaciones por parte de la UNGRD, quien fue designado por el FNGRD como ordenador del gasto. Dentro de estas obligaciones se encontraba el cumplimiento del manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia, para soportar la ejecución de la entrega de apoyo económico para los evacuados en la zona de riesgo, en los términos del protocolo definido para el efecto entre EPM y la UNGRD.
--	---

¹⁹ Como elementos de contexto, refirió que el 28 de abril de 2018 se presentó la obstrucción parcial en uno de los túneles de desviación del río Cauca y el consecuente represamiento de agua la parte superior del proyecto. El 12 de mayo de 2018, el túnel de desviación derecho se destaponó de forma natural, lo que ocasionó un incremento súbito del caudal del río en los municipios ubicados aguas abajo.

²⁰ A medida que se superaron los hitos técnicos en el Proyecto y se fortalecieron las capacidades de las comunidades para reaccionar ante una posible situación de riesgo, el SNGRD emitió circulares en las que modeló el escenario de riesgo de acuerdo con el caudal del río “pico estimado”, permitiendo el retorno paulatino de los centros poblados que se encontraban por fuera de la mancha de inundación (8.100 m³/s). La población que se encontraba ubicada dentro de la mancha ya no debía permanecer en evacuación permanente como lo implicaba la alerta roja, “sino que debían aprestarse y alistar lo pertinente para una evacuación inmediata”. Esta alerta aún cobija a todas las poblaciones en las riberas del río Cauca; de Puerto Valdivia hasta las cabeceras urbanas de los municipios de Tarazá y Cáceres.

En ese orden EPM y la UNGRD suscribieron el documento denominado “Protocolo para la entrega de apoyos económicos a familias albergadas”, en el cual se definió el objetivo del apoyo, montos, público objetivo, temporalidad y condiciones de acceso.

Destacó que la entrega de las ayudas en dinero para eventos de calamidad de origen antrópico o natural es algo excepcional, dado que, por regla general, ante la ocurrencia de estas situaciones las ayudas se entregan en especies. No obstante, atendiendo el número elevado de personas que fueron evacuadas por prevención del corregimiento de Puerto Valdivia, la entidad evidenció que una alternativa para garantizar que las personas se pudieran alojar adecuadamente era entregar unos recursos económicos, los cuales tendrían carácter temporal.

Término en el cual se otorgaba el apoyo económico:

Refirió que de acuerdo con el protocolo de atención diseñado: “el apoyo económico se otorga[ría] a los grupos familiares beneficiados hasta por el término de un (1) mes. En todo caso, si antes de este lapso la situación de riesgo es superada, se dar[ía] por terminado el apoyo, sin embargo, en la medida de las circunstancias de la emergencia lo ameriten, el apoyo podr[ía] ser prorrogados en el término igual”. No obstante, la anterior previsión, indicó que “el apoyo se entregó desde el mes de junio de 2018 de manera mensual hasta que el grupo familiar pudiera retornar a su residencia o hasta que se identificara otra condición que diera lugar a su terminación”.

Caso concreto

Resaltó que el apoyo económico constituía una medida de intervención de carácter temporal y que esa temporalidad estaba dada, en el caso específico, de un lado, por el cambio de alerta roja a naranja y el paulatino retorno de las poblaciones evacuadas y, del otro, al rechazo de la oferta de indemnización por la suma de \$49.741.149 que pretendía reconocer los conceptos de “actividad económica individual, valor de bienes muebles y enseres” entre otros gastos.

Refirió que, en la sesión de comunicación de la oferta, EPM le explicó al accionante que “con la oferta también se daría finalización al apoyo económico, en atención al carácter temporal y a la imposibilidad de sujetar su entrega a las resultas de un proceso judicial”.

Las razones por

Indicó que modificada la alerta de roja a naranja, EPM

<p><i>las cuales el cambio de alerta roja a naranja habría finalizado la calidad de evacuado del accionante, tornando inoperante la ayuda económica.</i></p>	<p>realizó un acercamiento con las personas que aún permanecían evacuadas, a efectos de definir las condiciones para el regreso a sus hogares “incluidos los reconocimientos económicos a que hubiera lugar, producto de las afectaciones sufridas”.</p> <p>Lo propio ocurrió con el accionante. No obstante, ante el rechazo de la oferta, “EPM no tenía otra opción que proceder a la suspensión del apoyo económico, en el entendido de que este no era indefinido, a (sic) espera que el accionante, si a bien lo consideraba pertinente, acudiera ante la Jurisdicción a reclamar los perjuicios que consideró haber sufrido”. Adicionó que “la negativa del accionante no era justificación para mantener el pago del apoyo económico de manera indefinida en el tiempo, pues ello constituiría un detrimento económico para la Empresa y un enriquecimiento sin causa para el accionante que, so pretexto de no estar de acuerdo con el monto ofrecido decide no acceder al reconocimiento a fin mantener el tiempo un pago que estaba destinado a mitigar las consecuencias de la evacuación”.</p> <p>Así las cosas, sostuvo que con el levantamiento de la alerta roja se desdibuja el objeto del apoyo económico que consistía precisamente en atender lo necesario para la subsistencia del grupo familiar que permanecía evacuado. En otras palabras, ya no sería procedente sufragar conceptos tales como los gastos de arrendamiento, alimentación, transportes y demás “si el evento que dio origen a los mismos desapareció con las circulares 042 de 2018 y 032 de 2019”.</p>
--	--

24. El accionante remitió memorial en el que precisó²¹:

<p><i>Integrantes de su familia</i></p>	<p>Indicó que su familia se encuentra conformada por su progenitora que vive en Medellín; su papá que vive en Valdivia junto con uno de sus hermanos. Precisó que tiene otro hermano que reside con él en el municipio de Valdivia (no indicó sus nombres)²².</p>
<p><i>Situación socioeconómica antes de la emergencia social y ambiental</i></p>	<p>Después de los impactos generados en Hidroituango, solo ha recibido los recursos derivados del programa “Ingreso Solidario”, un programa para hogares y personas en condición de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad económica, cuyo fin es mitigar en esa población los impactos derivados de la emergencia causada por el COVID-19. El</p>

²¹ Las respuestas resumidas en el cuadro corresponden a las dadas por el accionante de manera escrita (memorial) y verbal (audios).

²² Audio “pregunta 1”.

<i>condición actual</i>	auxilio temporal que está recibiendo desde abril de 2020 por la pandemia, corresponde a ciento sesenta mil pesos (\$160.000) ²³ . En cambio, sus gastos mensuales son de alrededor de un millón doscientos mil pesos (\$1.200.000) para sufragar los servicios públicos, la alimentación y atender sus necesidades básicas ²⁴ .
<i>Personas a cargo</i>	En este momento ayuda a su mamá quien tiene 80 años y a uno hermano de 59 (que reside con él). Señaló que los apoya económicamente cuando puede, dado que no cuentan con medios de subsistencia ²⁵ .
<i>Actividad laboral actual</i>	Actualmente no desarrolla ninguna actividad productiva. Esto se debe a que la parcela en donde trabajaba, ubicada en Puerto Valdivia, corregimiento del municipio de Valdivia (Antioquia), fue afectada por el desastre generado por Hidroituango. Tampoco tiene posibilidades de realizar actividades productivas por fuera de este territorio, pues su oficio precisamente es el de barequeo y pesca.
<i>Vinculación al Sisbén</i>	Se encuentra registrado en el Sisbén con un puntaje bajo, lo que le permite acceder al Régimen Subsidiado de Salud.
<i>Tipo de residencia</i>	Vive en una habitación en arriendo. Debe pagar, como contraprestación los recibos de agua, luz y gas (aproximadamente \$85.000) ²⁶ .
<i>Establecimiento de comercio</i>	No tiene establecimientos comerciales ²⁷ .
<i>Lugar de residencia</i>	Reside en el municipio de Valdivia (Antioquia) ²⁸ .
<i>Lugares en los que realizaba sus actividades productivas antes de la emergencia</i>	<p>Las actividades de barequeo las realizaba en varias playas, como Raudal, La Larga, Cachirime, El Pescado, La Planta, Achira, Gólgota, Limón, La Palestina, Sevilla y la playa de la quebrada del Aro, ubicadas en el municipio de Valdivia y en la ribera que tiene con el río Cauca.</p> <p>Los cultivos de yuca, plátano y otros los hacía en Puerto Escondido Dos, que está ubicado en la vereda El Astillero, corregimiento de Puerto Valdivia en el municipio de Valdivia (Antioquia).</p> <p>La pesca, la realizaba en las desembocaduras del río Cauca, que colinda con el Municipio de Valdivia. Específicamente en Puerto Escondido y en la playa de La Guamera²⁹.</p> <p>Respecto de la imposibilidad para desarrollar su labor, el accionante explicó que: “los sedimentos necesarios para los cultivos ya no fluyen en el río porque quedaron represados en</p>

²³ Audio “pregunta 5”.

²⁴ Ver igualmente el audio “pregunta 2” y “pregunta sobre gastos mensuales”.

²⁵ Audios “pregunta 3” y “pregunta sobre familiares y dependencia”.

²⁶ Audio “pregunta 7”.

²⁷ Audio “pregunta 8”.

²⁸ Audio “pregunta 10”

²⁹ En la grabación “pregunta 11” el accionante refiere otros dos lugares, pero son inaudibles.

	la obra. Los daños derivados del Proyecto Hidroituango son de tal magnitud que impiden el desarrollo de cualquiera de estas actividades que previamente desarrollaba”.
Acciones judiciales impetradas	<p>Respecto a las acciones desarrolladas, a la fecha se han realizado las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El 24 de diciembre de 2020 se adelantó audiencia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría. 2. El 12 de enero de 2021 se radicó la demanda de reparación directa. 3. En la actualidad la demanda se encuentra en estudio de admisión por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. <p>Reiteró que antes de entablar la acción de reparación directa contra EPM, esta empresa le ofreció 47 millones de pesos por los daños ocasionados. Sin embargo, esta oferta contenía una cláusula que condicionaba “indebidamente” la reparación, pues indicaba que debía renunciar a involucrar “a EPM en procesos jurídicos en el presente, futuro y pasado”. Sostuvo que esta cláusula es abusiva y utiliza la necesidad de los afectados para vulnerar derechos fundamentales como son la verdad, justicia y reparación de las víctimas³⁰.</p>

25. El **Departamento Administrativo de Gestión del Riesgos de Desastres de la Gobernación de Antioquia, DAGRAN**, solicitó desestimar las pretensiones en su contra y ser desvinculado del trámite dado que no cuenta con legitimación por pasiva y no ha “*desplegado actuación administrativa que viole los derechos fundamentales del accionante*”³¹.

26. La **UNGRD** reiteró los argumentos expuestos en la contestación a la acción de tutela. Adicionó que dentro de sus compromisos en el Convenio n.º 9677PPA001-282-2018 se encontraban: i) apoyar económicamente a los municipios declarados en calamidad pública en los gastos operativos y logísticos para la atención de la emergencia, “lo anterior con los recursos aportados por EPM”; ii) adelantar los procedimientos y celebrar los actos o contratos que se requieran para el cumplimiento del objeto convenido y iii) adelantar la contratación derivada del convenio. Finalmente, señaló que, para efectos de la implementación de la línea de apoyo económico a la población damnificada, se suscribió el “*Protocolo de Apoyo Económico*”, en el cual se determinó que los recursos se entregarían “*por un mes, plazo que podrá ser prorrogado por un término igual. En todo caso, si antes de este*

³⁰ Adicionalmente, remitió los siguientes documentos: (i) grabación en la que da respuesta a cada uno de los interrogantes formulados por la Corte. Las respuestas igualmente fueron resumidas en el memorial; (ii) carné en el que se indica que el accionante funge como vicepresidente de la Asociación de Mineros y Pescadores Artesanales de Puerto Valdivia; (iii) certificado de Colpensiones en el que consta que el accionante no se encuentra recibiendo pensión; (iv) copia de consulta de la base de datos del Sisbén (8 de agosto de 2021); y (v) declaración extra proceso rendida el 26 de febrero de 2020 por el señor Gutiérrez Nohavá y los señores Hugo Alberto Tapias Granda y Edilberto Sánchez González en la que se indica, de un lado, las actividades productivas del accionante (barequeo, pesca y agricultura) y del otro, que los tres eran “damnificados” del proyecto Hidroituango, sufriendo “pérdida total”.

³¹ En auto del 4 de agosto de 2021, el magistrado sustanciador debió requerir a EPM, el accionante y la UNGRD para que remitieran de forma completa la información solicitada en el auto de pruebas.

plazo la situación de riesgo es superada, se dará por terminado el apoyo, en caso contrario se evaluará si este continúa”.

Respuesta al traslado de pruebas recaudadas en virtud de los autos del 2 de julio y del 4 de agosto de 2021

27. **EPM** allegó una nueva respuesta en la que se refirió a los argumentos presentados por el accionante (*supra*, 24). Reiteró que el señor Gutiérrez Nohavá podía desarrollar el barequeo, la pesca y la agricultura desde el 26 de julio de 2019. Lo anterior, de acuerdo con la Circular 032 de la misma fecha. Por otro lado, consideró que la circunstancia de que el accionante no esté pensionado no da cuenta de su condición de vulnerabilidad, mucho menos de que la misma se encuentre ligada a las presuntas afectaciones generadas por Hidroituango.

28. Posteriormente, la entidad remitió un nuevo memorial en el que indicó circunstancias adicionales a las expuestas en el trámite de revisión³²:

<i>Condiciones para el ejercicio de la pesca</i>	Refirió que de acuerdo con varios estudios realizados de la mano con diferentes organizaciones es posible corroborar que los pescadores de la cuenca media y baja del río Cauca continúan ejerciendo su actividad. Destacó que, de acuerdo con la información de la Fundación Humedales y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca UNAP, entre octubre de 2019 y diciembre de 2020 se registró la extracción de “1408” toneladas de peces. De manera que, con posterioridad a los hechos de abril y mayo de 2018, la pesca artesanal se continuó ejerciendo en algunas playas o aluviales pertenecientes al río Cauca.
<i>El grupo familiar del accionante</i>	Señaló que tras consultar sus bases de datos se encontró que el señor Orlando de Jesús Gutiérrez Nohavá, hermano del accionante y quien pertenece a un grupo familiar diferente, sí aceptó la oferta indemnizatoria realizada el 18 de julio de 2019 por valor de \$39.189.187.
<i>La minuta del contrato de transacción</i>	Afirmó que, contrario a lo indicado por el accionante, no existía ninguna cláusula que lo obligara a renunciar a promover cualquier proceso futuro contra EPM.
<i>Acciones adelantadas en el marco del Plan de Acción Específico</i>	Mencionó las siguientes acciones: (i) construcción de estanques y de una estación piscícola; (ii) seguimiento a la actividad reproductiva de la fauna íctica; (iii) monitoreo de la actividad pesquera en el área de influencia del embalse; (iv) realización de una mesa de trabajo con la Alcaldía de Medellín y el Movimiento Ríos Vivos, con el propósito de abordar las temáticas relacionadas con los aspectos sociales, ambientales, de participación y garantías, en el contexto de la ejecución del Proyecto Hidroeléctrico Hidroituango y (v) implementación y ejecución del Plan de Acción de Recuperación del río Cauca.

³² La entidad sostuvo que los audios remitidos por el señor Gutiérrez Nohavá no debían ser tenidos como una declaración de parte, en tanto no se podía realizar una adecuada contradicción de las afirmaciones que se realizaron (contrainterrogatorio).

29. Dentro de los documentos aportados por la entidad se encuentra el informe de la Fundación Humedales sobre la Caracterización de la Dinámica Pesquera en la Cuenca Media y Baja del Río Cauca. Como aspectos relevantes del documento se observan:

Área de estudio ³³	Cuenca media y baja del río Cauca. La cuenca media se extiende desde La Virginia (Risaralda) hasta la población de Caucasia (Antioquia), con un recorrido de 470 km. En este sector el río transcurre entre las cordilleras y pasa por las poblaciones de La Pintada, Santa Fe de Antioquia y Puerto Valdivia. La cuenta baja abarca la región que va desde Puerto Valdivia hasta su desembocadura en el río Magdalena. Este sector tiene una longitud de 183 km.
Segmentación de la zona de estudio ³⁴	Estrato alto: desde Salgar, hasta el río Sinitavé. Estrato medio: desde Puerto Valdivia, hasta Margento (Caucasia). Estrato bajo: desde Nechí, hasta las Flores (Pinillos).
Pescadores colectores de información ³⁵	No se observa la participación de pescadores del corregimiento de Puerto Valdivia, ni del municipio de Valdivia.
Componente pesquero ³⁶	“Los registros pesqueros de la cuenca Magdalena - Cauca han sido documentados por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), dada la importancia que tiene la pesquería de pequeña escala a nivel de subsistencia y aspectos socioeconómicos y culturales. Sin embargo, la información oficial disponible se ha limitado a desembarcos de pesca (...) Este vacío de información se traduce en un desconocimiento histórico del estado de la pesquería, sus recursos y sus usuarios en el principal tributario del río Magdalena [río Cauca], lo cual impide que se cuente con bases comparables, previas a la construcción de la presa del Proyecto Hidroeléctrico Ituango”.
Resultados Producción pesquera ³⁷	Durante el período de octubre de 2019 a febrero de 2020 se estimaron 408 toneladas de pescado: “[l]as 408 toneladas producidas en el área de estudio se generaron a partir de cpue con mediana de 4,8 kg/UEP/día, valores que si bien tuvieron una tendencia a incrementarse en la medida que se descendió en altitud, hubo casos en que bajos rendimientos pesqueros (<4 kg/pescador/día) se presentaron en el estrato Medio Cauca (...) Es importante anotar que el ecosistema es uno solo y cualquier acción negativa o positiva repercute en toda la

³³ Informe n.º 1. Caracterización de la Dinámica Pesquera en la Cuenca Media y Baja del Río Cauca (octubre de 2019-febrero de 2020). Fundación Humedales, pág. 13. En adelante, todas las referencias a páginas se entenderán realizadas respecto del informe.

³⁴ Pág. 15.

³⁵ Pág. 17.

³⁶ Pág. 22.

³⁷ Pág. 35-36.

	<p>cuenca. Así mismo, bajo la nueva condición dada por el embalse del proyecto hidroeléctrico Ituango, el ecosistema está en un proceso de reajuste”.</p>
<p>Conclusiones generales³⁸</p>	<p>“Se considera que la información pesquera que se presenta en este informe es preliminar debido a que es necesario tener por lo menos un año de muestreo para entender la situación y las tendencias socioambientales y productivas asociadas a la pesca (...) pero un verdadero plan de ordenación requiere de información continuada y representativa para ser garante de la formulación de las más adecuadas medidas de manejo”.</p> <p>En cuanto a las <i>estadísticas pesqueras</i>: la información estadística (desembarcos) con que cuenta AUNAP es limitada debido a que solamente registra desembarcos, en algunos puertos y solamente en algunos meses del año; “[e]ste limitante es definitiva (sic) y nos permite concluir que línea base de producción pesquera que se maneja está subestimando la real producción pesquera de la región. La producción pesquera estimada por este proyecto fue de 408 ton. durante 5 meses calendario (octubre-febrero)”.</p> <p>Frente a la “línea base” se indicó que: “[n]o obstante, no se va a poder tener información comparativa con nuestros resultados en materia de producción pesquera. Y, por ende, no se podrá tener una valoración histórica detallada del servicio de provisión que ofrece la pesca en la cuenca, para poder ser comparada con los datos actuales”.</p>
<p>Observaciones y recomendaciones³⁹</p>	<p>“(…) Es claro que la información en tiempo real permitirá a EPM y a la AUNAP contar con lo mínimo necesario para responder a futuras contingencias, pero un verdadero plan de ordenación requiere de información continuada y representativa para ser garante de la formulación de las más adecuadas medidas de manejo”.</p>

III. CONSIDERACIONES

Competencia

30. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Problema jurídico y metodología de la decisión

31. Conforme a los antecedentes expuestos, en primer lugar, corresponderá a la Sala Octava de Revisión estudiar si el presente asunto cumple los requisitos de

³⁸ Pág. 57-58.

³⁹ Pág. 59.

procedibilidad de la acción de tutela. En caso, afirmativo, se resolverá el siguiente problema jurídico de fondo:

32. ¿Empresas Públicas de Medellín ESP, en calidad de ejecutora del megaproyecto de Hidroituango, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia, vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo, a la vivienda digna, al mínimo vital y al debido proceso del señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá, i) al suspender la entrega del apoyo económico dispuesto como mecanismo de asistencia a la población afectada con la creciente del río Cauca y ii) al no adoptar otras medidas que garantizarán su atención como población desplazada?

33. Para el efecto, la Sala desarrollará los siguientes ejes temáticos: (i) los impactos sobre los derechos humanos de las comunidades aledañas a la construcción de megaproyectos como las represas; (ii) el fundamento constitucional y el contexto normativo y fáctico de las medidas económicas adoptadas por EPM con ocasión de los efectos de la emergencia derivada de la construcción del megaproyecto Hidroituango y, (iii) finalmente, resolverá el asunto concreto.

Impactos sobre los derechos humanos de las comunidades aledañas a la construcción de megaproyectos como las represas

34. De tiempo atrás la construcción y puesta en marcha de represas ha suscitado no solo problemas ambientales, sino también sociales. Esta Corporación se ha pronunciado en algunas oportunidades frente a las afectaciones que pueden desencadenar las mega obras⁴⁰, destacando que estas envuelven el surgimiento de una situación extraordinaria para un grupo de personas que se enfrentan a una modificación importante de sus condiciones de vida y a la amenaza de sus derechos fundamentales a la vida digna, al ambiente sano, al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad alimentaria, entre otros. Por ello, se ha sostenido que, al ejecutarse ese tipo de megaproyectos, es necesario que el Estado “*observe estrictamente los parámetros de protección de los derechos de las comunidades aledañas a la zona de influencia*”⁴¹.

⁴⁰ La Corte ha tenido la oportunidad de estudiar las afectaciones que pueden desencadenar las mega obras. Hasta el momento, la mayoría de los pronunciamientos se enmarcan en la situación de las comunidades indígenas que han sido impactadas. Cfr. sentencias: T-652 de 1998, T-1009 de 2000 y T-462 A de 2014. Sin embargo, en la sentencia T-194 de 1999 la Corte estudió la afectación que sobre comunidades rurales y campesinas trajo la construcción de la represa Urrá I. Allí se protegieron los derechos fundamentales a la participación y a un medio ambiente sano de los accionantes tras constatar que la entidad demandada y las autoridades municipales habían infligido un daño a su entorno natural. De otro lado, en la sentencia T-135 de 2013, la Corte estudió la trasgresión, entre otros, del derecho a la participación de las comunidades campesinas y rurales aledañas al proyecto hidroeléctrico El Quimbo, comoquiera que no habían sido censados adecuadamente con la finalidad de determinar de forma certera la población afectada. Dichos pronunciamientos no se erigen en estricto sentido como precedente, habida cuenta que los hechos y el problema jurídico que se resolvió en aquellas oportunidades difieren del que la Corte conoce en la presente providencia. En efecto, la Corte ha indicado que para que una providencia constituya precedente, “*es necesario que su ratio decidendi contenga una regla judicial relacionada con el caso por resolver, que se trate de un problema jurídico o cuestión constitucional semejante, y finalmente, que los hechos del caso o las normas juzgadas sean similares o planteen un punto de derecho análogo al que se debe evaluar o solucionar posteriormente*” (SU-14 de 2020). Sin embargo, especialmente las sentencias T-194 de 1999 y T-135 de 2013, contienen consideraciones respecto de las afectaciones que las comunidades circundantes a las represas pueden sufrir, razón por la cual la Corte considera relevante hacer referencia contextual a lo señalado en las mencionadas decisiones.

⁴¹ Sentencia T-462 A de 2014.

35. En la sentencia T-194 de 1999, la Corte estudió la afectación que ocasionó la construcción de la represa Urrá I. Según la sociedad accionante, el megaproyecto había tenido serias repercusiones en los recursos ícticos y al sistema hidrológico del río Sinú, resultando comprometidas en su subsistencia unas cuatrocientas comunidades rurales de campesinos y pescadores (aprox. de 300.000 personas). El problema, entonces, se derivaba del hecho de que la empresa responsable de la construcción (Urrá S.A.) no había adelantado estudios de impacto social y económico sobre tal grupo de la población.

36. La Corte decidió proteger los derechos fundamentales a la participación y al medio ambiente sano tras constatar que las autoridades involucradas en la acción habían permitido el deterioro del entorno natural de los accionantes y disminuido el recurso íctico, afectación que resultaba previsible. Señaló:

“Lo que resulta más preocupante para esta Corporación, es que el cambio de la Constitución Nacional por la Carta Política de 1991 no se reflejó en la actividad que cumplen las autoridades de los catorce municipios de la hoya hidrográfica y las del Departamento de Córdoba, para quienes parece no existir el deber social del Estado (C.P. art. 2), consagrado como principio fundamental y obligación de éste y de los particulares en el artículo 8 Superior, de proteger las riquezas naturales de la Nación. Esas autoridades no sólo han permitido la desecación de los cuerpos de agua y la apropiación particular de las áreas secas resultantes, sino que en muchos casos las han promovido y financiado”.

37. Más adelante, en la sentencia T-135 de 2013 este Tribunal abordó la vulneración o amenaza en especial de los derechos a la vida digna, a la participación, al trabajo y al mínimo vital de algunos pobladores circundantes a la represa El Quimbo teniendo en cuenta que: i) la empresa EMGESA S.A. no los había inscrito en el censo de población afectada por causa de la construcción de la hidroeléctrica y ii) su medio de subsistencia había desaparecido por culpa de la obra.

38. La Corte protegió los derechos fundamentales invocados luego de explicar que la ejecución de las mega obras conlleva la alteración trascendental de las condiciones de vida de las poblaciones ribereñas, afectación que *“surge por causa de una decisión gubernamental”* que, aunque involucre una visión del interés general (satisfacer las necesidades energéticas del país), lo cierto es que también puede amenazar y vulnerar por sí misma derechos constitucionales. Así, sostuvo que *“[e]s bien sabido que la prevalencia del interés general es un principio constitucional (artículo 1º de la Carta). Sin embargo, también se sabe de sobra que la prevalencia de dicho interés no puede ser pretexto para la violación de los derechos fundamentales de las personas”.*

39. Adicionalmente refirió que *“vale destacar que el grupo de derechos principalmente amenazados y potencialmente violados comprende, entre otros, el derecho (i) a tener una vida digna, (ii) al mínimo vital y (iii) a la vivienda digna, al (iv) trabajo y a la (v) seguridad alimentaria. También existe, como se vio, un*

potencial riesgo de afectación del (vi) derecho a un medio ambiente sano”. Por último, explicó que no solamente las autoridades ambientales tienen un especial grado de cuidado en relación con la mitigación de los impactos sociales de la obra, pues este deber especial también atañe directamente a la empresa interesada.

40. A nivel internacional, los riesgos a los que se exponen los derechos humanos de las comunidades aledañas a la construcción de centrales hidroeléctricas han sido recogidos en diferentes informes y documentos. Su importancia es indudable, habida cuenta que dejan en evidencia las problemáticas más comunes en torno a la operación de esta clase de proyectos. Por ejemplo, el Informe del año 2000 de la Comisión Mundial sobre Represas (CMR)⁴² dio a conocer que la ejecución de estas ocasiona daños sociales y ambientales que deberían ser valorados con la finalidad de prevenir que su desarrollo cause impactos negativos indiscriminados. Bajo ese entendido, adujo que:

“Las grandes represas han alterado significativamente muchas de las cuencas fluviales del mundo, con impactos destructivos, duraderos y, por lo general, involuntarios, en los medios de vida y las fundaciones socioculturales de decenas de millones de personas que viven en estas regiones. Los impactos de la construcción de represas en las personas y sus medios de vida – aguas arriba y abajo - han sido particularmente devastadores en Asia, África y América Latina, donde los sistemas fluviales existentes servían de soporte a las economías locales y a la forma cultural de vida de una población grande que contiene diversas comunidades.

(...) La inundación de las tierras y la alteración de los ecosistemas fluviales – ya sea aguas arriba o aguas abajo - también afectan los recursos disponibles para las actividades productivas terrestres y ribereñas. En el caso de las comunidades que dependen del cultivo de la tierra y de los recursos naturales, esto a menudo resulta en la pérdida de acceso a los medios tradicionales de subsistencia, incluida la producción agrícola, la pesca, el pastoreo de ganado, la recolección de leña y de productos forestales, para nombrar unos pocos. Esto no sólo interrumpe las economías locales, sino que en la práctica desplaza personas – en sentido amplio – del acceso a una serie de recursos naturales y de insumos para su sustento. Esta forma de desplazamiento priva a las personas de sus medios de producción y disloca su medio socio-cultural. El término “afectados” por lo tanto se aplica a las personas que enfrentan cualquier tipo de desplazamiento”⁴³.

41. En referencia a la anterior problemática, el informe evidenció que: i) para esa fecha, entre 40 y 80 millones de personas han sido desplazadas en todo el mundo por las represas; ii) quienes viven río abajo de las represas han visto sus medios de

⁴² La Comisión Mundial de Represas fue establecida por el Banco Mundial y la Unión Mundial para la Naturaleza. Aunque dicho informe no tiene carácter normativo, permite contextualizar acerca de las problemáticas más comunes en torno la ejecución y operación de las represas.

⁴³ Traducción realizada por la Corte Constitucional en sentencia T-135 de 2013 del reporte de la Comisión Mundial de Represas del 2000. En cuanto al desplazamiento puntualizó que “se define aquí como una referencia tanto al desplazamiento físico como al desplazamiento por ‘medio de vida’ (o privación). En un sentido restringido, (...) resulta en el desplazamiento físico de las personas que viven en el depósito u otra área del proyecto”.

subsistencia seriamente dañados y se ha puesto en peligro la productividad futura de sus recursos; iii) muchos de los desplazados no fueron reconocidos como tales y, por lo tanto, no fueron reasentados o indemnizados. En los casos en los que se entregó una indemnización, esta fue con frecuencia insuficiente; mientras que a los desplazados que fueron reasentados, rara vez se les restituyeron sus medios de subsistencia; iv) cuanto mayor es el número de desplazados, menos probable es que los medios de vida de las comunidades afectadas puedan ser restaurados y v) los impactos en los medios de subsistencia de las comunidades río abajo no son valorados adecuadamente, ni tratados en la planificación y el diseño de las grandes represas⁴⁴.

42. Posteriormente, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) emitió un Informe en el año 2009 denominado “Grandes represas en América, ¿peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas”⁴⁵. Allí advirtió que en la construcción de represas en América Latina existe una tendencia a desconocer las obligaciones internacionales y ambientales “*en relación con la protección del ambiente y los derechos humanos de las comunidades aledañas o asentadas en la zona de influencia de los proyectos*”⁴⁶. Dentro de los impactos sociales más representativos generados por la construcción de represas, la asociación identificó: i) los daños irreversibles a las comunidades ribereñas por la afectación al derecho al ambiente sano y el perjuicio de hábitats, ii) las afectaciones a la salud humana, formas de vida y fuentes de alimentación y iii) el desplazamiento forzado de comunidades afectadas sin participación pública, planes de reasentamiento ni compensación adecuados⁴⁷.

43. Los informes reseñados de las organizaciones civiles expertas en la materia ponen en evidencia para esta Corporación que a pesar de los efectos positivos y de desarrollo que generan la construcción de grandes represas, estas también ocasionan serios impactos sociales, económicos y ambientales que comprometen la efectividad de derechos como la vivienda digna, el alimento, el trabajo y la salud, etc. Entre los impactos más destacados se encuentran tanto el “*desplazamiento físico como el desplazamiento por ‘medio de vida’ (o privación)*”⁴⁸. Por ello, ante estos proyectos, dichas organizaciones han exigido a los Estados identificar tales

⁴⁴ *Ibidem*. Cfr. Sentencia T-462 de 2014. En el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, cabe mencionar dos casos sobre la construcción de represas que dieron lugar a la protección de derechos económicos sociales y culturales. Primero, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares el 1 de abril de 2011 a favor de las comunidades indígenas de la Cuenca del Río Xingu Pará en Brasil, quienes alegaron que sus derechos a la vida e integridad personal se encontraban en riesgo por la construcción de la central hidroeléctrica Belo Monte. Segundo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del Pueblo Saramaka contra Surinam (2007), evaluó la situación de una comunidad que se asentaba en la ribera del río Surinam, sobre el cual el Estado inició obras para la construcción de una represa. En aquella oportunidad, la Corte IDH recordó “el deber que tienen los Estados de garantizar la participación efectiva de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas en los planes de desarrollo e inversión dentro de su territorio, y conforme a ello, señaló los tipos de medidas que deben ser consultadas y las características que deben observarse en los procesos de consulta” (citada en la sentencia T-462 de 2014).

⁴⁵ Aunque dicho informe no tiene carácter normativo, permite contextualizar acerca de las problemáticas más comunes en torno la ejecución y operación de las represas.

⁴⁶ Traducción realizada por la Corte Constitucional en la sentencia T-462 A de 2014.

⁴⁷ Cfr. Sentencias T-135 de 2013 y T-462 A de 2014.

⁴⁸ Informe del año 2000 de la Comisión Mundial sobre Represas.

consecuencias nocivas y establecer remedios adecuados y oportunos para las comunidades aledañas involucradas.

44. Es importante resaltar que las empresas constructoras o ejecutoras de las mega obras no son ajenas a la protección de los derechos humanos. La Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales REDESCA de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha subrayado aquellos criterios cuya incorporación es fundamental en la adopción de marcos normativos, estrategias y mecanismos para abordar el tratamiento de los desafíos en el campo empresarial desde un enfoque de derechos humanos. De acuerdo con el Informe del año 2019⁴⁹, dichos criterios *“se desprenden del marco general del derecho internacional de los derechos humanos, del desarrollo específico dado en el sistema regional interamericano y de la aplicación progresiva que los órganos especializados en el tema han ido dando al respecto en sus análisis relacionados con el campo de empresas y derechos humanos”*.

45. Entre los criterios más relevantes para este asunto se encuentran: i) la centralidad de la persona, lo que conlleva reconocer que la dignidad humana constituye la base sobre la cual se desarrollan los derechos humanos, es decir, fundamenta la construcción de los derechos de las personas como sujetos libres e iguales en dignidad y derechos. LA REDESCA afirmó que: *“[e]l ámbito de empresas y de derechos humanos debe hacer suya esta centralidad, en tanto la calidad de la dignidad humana representa el eje dinamizador e interpretativo de todo el sistema de protección de los derechos humanos, lo que implica la búsqueda de asegurar que en toda decisión se aplique el principio “pro persona”*.

46. También se observa el criterio de ii) prevención y debida diligencia en materia de derechos humanos que los Estados deben exigir a las empresas en el plano interno. La circunstancia de no llevar a cabo un proceso adecuado de debida diligencia desde el Estado o las empresas puede *“afectar el grado de participación de cada agente en los impactos adversos sobre los derechos humanos y la subsecuente atribución de responsabilidad por tales hechos”*. La debida diligencia en materia de derechos humanos busca, entonces, el *“establecimiento de sistemas y procesos de derechos humanos efectivos, para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas por los daños que causan, a los cuales contribuyen o con los cuales las empresas y los Estados están relacionados”*.

⁴⁹ Informe del año 2019 de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales REDESCA de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos Humanos y Empresa. El análisis que se realiza en el informe *“parte de la base de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos en supuestos en los que las empresas se encuentran de alguna manera involucradas con la realización o afectación de dichos derechos. En ese sentido, no sólo sistematiza y reúne diversos pronunciamientos que se han dado dentro del sistema interamericano en relación con el tema, sino que desde un análisis sistemático y evolutivo busca clarificar, organizar y desarrollar dichos deberes estatales y los efectos que se pueden generar sobre las empresas desde la experiencia jurídica interamericana”*. En concreto, el informe *“tiene por objeto principal esclarecer el contenido de las obligaciones de los Estados en este ámbito y los efectos que a nivel general se pueden producir sobre las empresas teniendo como base central los principales instrumentos interamericanos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana o CADH) y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana), la jurisprudencia interamericana existente sobre la materia y la inclusión articulada de avances internacionales a este respecto”*. El Informe puede ser considerado, entonces, una interpretación evolutiva de los instrumentos de derechos humanos aplicables al sistema interamericano en tanto se fundamenta en la aplicación que diversos órganos de orden internacional han realizado respecto de estos.

47. Valga destacar que el Informe también incorpora las obligaciones que se desprenden para los Estados en el contexto de las actividades empresariales a la luz de los estándares interamericanos. Al respecto, se indicó que la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, establecen una serie de obligaciones internacionales en cabeza de los Estados para el ejercicio y goce de los derechos humanos⁵⁰, tales como respetar y garantizar los derechos humanos en el marco de las actividades empresariales o económicas, prevenir violaciones de derechos humanos en el ámbito de actividades empresariales, supervisar el disfrute efectivo de los derechos humanos en el marco de actividades empresariales y el deber de investigar, sancionar y garantizar acceso a mecanismos efectivos de reparación en el ámbito de empresas y derechos humanos.

48. Si bien las obligaciones en materia de derechos humanos son primordialmente estatales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su REDESCA también reconocen que actores como las empresas pueden tener obligaciones. Esto, por cuanto *“el respeto de los derechos humanos es una norma de conducta mundial aplicable a todas las empresas en todas las situaciones, independientemente de la existencia de normas nacionales que la concreten y de las obligaciones internacionales de los Estados en esta materia”*. Incluso, pese a que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos son los Estados quienes originariamente asumen de forma directa las obligaciones allí dispuestas, la CIDH ha reconocido que las empresas tienen la capacidad fáctica de incidir de forma directa y, en algunos casos decisiva, en su realización.

49. Con base en lo anterior, el informe recomienda a los Estados, entre otros, asegurar el cumplimiento del respeto a los derechos humanos por parte de las empresas de manera efectiva y vinculante; y, a las empresas, contar con políticas y procedimientos apropiados de debida diligencia en materia de derechos humanos dentro de sus operaciones.

50. Por otra parte, de cara a las afectaciones a derechos humanos derivados de los megaproyectos, un parámetro jurídico internacional que tiene un grado importante normatividad para los Estados es la Observación General Número Siete⁵¹ del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales⁵². Esta indicó que la construcción de represas suele dar lugar al desalojo de la población de la zona influencia, así: *“Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre*

⁵⁰ Obligaciones que, a su vez, suponen para las empresas “la debida atención”. Esto, con la finalidad de que su comportamiento se corresponda con el respeto de los derechos humanos, so pena de incurrir en responsabilidad como consecuencia jurídica.

⁵¹ 16 de mayo de 1997. Puede considerarse que las Observaciones Generales constituyen un análisis o una explicación práctica de las obligaciones que en virtud de un tratado o convenio internacional adquieren los Estados. Estas sirven de orientación o parámetro general para la comunidad internacional en tanto ofrecen una interpretación fidedigna de los derechos y las disposiciones del respectivo instrumento. El artículo 21 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) establece que el Consejo Económico y Social (Comité) podrá presentar informes que contengan recomendaciones de carácter general en relación con las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el Pacto.

⁵² Es preciso destacar que en la actualidad se habla de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y **Ambientales**. Estos últimos hace parte de la denominada tercera generación de derechos humanos, los cuales pretenden responder problemas globales como el deterioro paulatino del medio ambiente. Por ello, en algunas cartas de derechos se han incluidos aquellos de orden ambiental y ecológico. Por ejemplo, la Constitución de 1991, consagra que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que el Estado tiene el deber de proteger la diversidad y la integridad del ambiente.

del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala (...).” Bajo este marco, la CIDH y su Relatoría Especial subrayan que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos son los Estados quienes originariamente asumen de forma directa las obligaciones allí dispuestas. Sin perjuicio de ello, en la labor de traducir a la realidad los derechos humanos también reconocen que las empresas tienen la capacidad fáctica de incidir de forma directa, y en algunos casos decisiva, en su realización.

51. Igualmente, definió el desalojo forzoso como *“el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”* y clarificó que *“la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios”*.

52. Por ello y en aplicación de los artículos 2.1 y 11 del PIDESC⁵³, sostuvo dicha observación que *“[l]os desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”*⁵⁴. Por último, precisó que los Estados tiene la obligación de velar porque todas las personas afectadas por el desalojo *“tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas”*.

53. Del contexto expuesto, la Sala puede extraer que la construcción de las represas eventualmente da lugar al desplazamiento o al desalojo de la población aledaña a la zona de impacto del proyecto, circunstancia que, dependiendo de las particularidades -a su vez- puede implicar múltiples violaciones a los derechos humanos, entre los que se destacan: a la vida digna⁵⁵, a la libre residencia y tránsito⁵⁶, al trabajo⁵⁷, a la vivienda digna⁵⁸, a la propiedad⁵⁹, a la obtención los

⁵³ **Aprobado por la Ley 74 de 1968.** Artículo 2: *“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*. Artículo 11: *“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”*.

⁵⁴ Subrayado al margen del texto transcrito.

⁵⁵ Artículos 1 y 11 de la Constitución.

⁵⁶ Artículos 24 de la Constitución, 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 8 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 12 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos

⁵⁷ Artículos 25 de la Constitución, 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos, 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 6 del Pacto Internacional de los DESC. Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución el trabajo es un derecho y una obligación

medios para llevar una vida digna⁶⁰, al nivel de vida adecuado⁶¹ y al medio ambiente sano⁶².

54. Es importante señalar que diferentes instrumentos internacionales obligan a los Estados a adoptar medidas de carácter positivo a efectos de lograr la adecuada protección y efectividad de los derechos enunciados. Por ejemplo, el artículo 1° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina que los Estados partes: *“se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”*. Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados asegurarán el goce de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3) e, incluso, consagra que también constituye una obligación estatal tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11.1).

social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Al respecto, en la sentencia C-107 del 2002, destacó que *“el trabajo como derecho, implica una regulación fundada en la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírsele los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía”*. Énfasis añadido. Asimismo, indicó que este derecho comporta la exigencia de su ejercicio en condiciones dignas y justas, es decir, *“su realización en un entorno sin características humillantes o degradantes o que desconozca los principios mínimos fundamentales establecidos por la Constitución, y además que permita su desarrollo en condiciones equitativas para el trabajador”*. En cuanto a la protección estatal al trabajo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que no se agota con la protección al empleo dependiente sino también en la efectividad de su ejercicio independiente. Respecto de este, dijo la sentencia C-593 de 2014 *“que si la fuerza laboral se considera como un instrumento para obtener los recursos necesarios para lograr una vida digna y como un mecanismo de realización personal y profesional, es lógico concluir que son objeto de garantía superior tanto el empleo como todas las modalidades de trabajo lícito”*.

⁵⁸ Artículo 51 de la Constitución. La Corte ha señalado que el derecho a la vivienda digna tiene carácter fundamental como consecuencia de su estrecha relación con la dignidad humana (sentencias T-206 de 2019, T-203A de 2018 y T-420 de 2018, entre otras). A la par ha sostenido que *“dada la gran importancia que comporta la materialización del derecho a la vivienda digna en relación con la posibilidad de poder llevar a cabo un proyecto de vida y la dignidad del ser humano, en aquellos eventos en los que el inmueble se encuentre ubicado en una zona que implica un riesgo para quienes lo habitan, se puede entender que el bien no cumple con los requisitos mínimos para ajustarse a lo que se reconoce como habitabilidad y asequibilidad adecuadas y, por tanto, no sólo se encuentra amenazado el derecho fundamental a la vivienda digna, sino también a la seguridad e integridad personal”* (Sentencia T-206 de 2019). Sobre los requisitos de disponibilidad, habitabilidad y lugar para una vivienda digna y adecuada, esta Corporación ha concluido que existe una violación al derecho a la vivienda, en eventos en los cuales el espacio físico donde se ubica un domicilio no ofrece protección a sus ocupantes, y por el contrario es fuente de riesgo y amenaza de desastre. (Sentencia T-206 de 2019). Debido a esto, en la sentencia T-206 de 2019, la Corte estableció que *“el derecho fundamental a la vivienda digna conlleva la obligación correlativa, a cargo del Estado, de garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no estén amenazadas. Lo anterior, implica que las autoridades municipales deben (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; y (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas”*. En síntesis, la jurisprudencia constitucional determina que el concepto de vivienda digna implica que las personas habiten un lugar propio o ajeno que posibilite el desarrollo de su vida dentro de condiciones mínimas de dignidad y seguridad. En ese sentido, en la sentencia T-206 de 2019, la Corte indicó que: *“se ha establecido que cuando esté en discusión el derecho a la vivienda de sujetos de especial protección constitucional o en situación de vulnerabilidad (incluida la socioeconómica), las autoridades competentes deben tomar las medidas alternativas que sean menos gravosas para estos y, en todo caso, procurar soluciones provisionales o definitivas de vivienda”*.

⁵⁹ Artículos 58 de la Constitución; 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 23 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

⁶⁰ Artículo 53 de la Constitución, 6 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos, 7 del Pacto Internacional de los DESC.

⁶¹ Artículo 11.1 7 del Pacto Internacional de los DESC.

⁶² Artículos 73 de la Constitución, 6 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos.

55. Ahora bien, en el marco del desplazamiento conviene señalar los denominados *Principios Deng* o *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas⁶³, los cuales definen los derechos y las garantías de protección a favor de las personas que han padecido el flagelo del desplazamiento, así como la responsabilidad de los Estados de proteger y asistir a este tipo de víctimas durante las etapas de desplazamiento, retorno, reasentamiento y reintegración.

56. Es importante destacar que los Principios *Deng* han sido considerados relevantes para esta Corporación en tanto “*le permiten a los operadores jurídicos interpretar el contenido y el alcance de las obligaciones de los Estados frente a las víctimas en general*”⁶⁴. Lo anterior, atendiendo que el documento si bien, no crea nuevas reglas o nuevos derechos sí contribuye a destacar, reivindicar y precisar el alcance de los existentes en el derecho vigente, *verbigracia*, vida digna, ambiente sano, vivienda, mínimo vital, trabajo y seguridad alimentaria, etc. De hecho, en las sentencias T-821 de 2007 y C-035 de 2016⁶⁵ este Tribunal sostuvo que los principios sobre las personas desplazadas hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, “*en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado*”⁶⁶, de forma que pueden servir de pauta para orientar las decisiones de jueces constitucionales⁶⁷.

57. En cuanto a su contenido, en primer lugar, los Principios Deng refieren que los desplazados internos son aquellas “*personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*”⁶⁸. (Resaltado propio).

58. Por otro lado, tales principios consagran un marco normativo para la protección y asistencia de los desplazados internos. Atendiendo las particularidades del caso que nos ocupa es necesario destacar los siguientes estándares mínimos:

Sección II. Principios relativos a la protección contra los desplazamientos

⁶³ Los Principios Deng fueron publicados el 11 de febrero de 1998. Por otro lado, resaltando que los Estados tienen la responsabilidad fundamental de proporcionar a los desplazados internos protección y asistencia adecuada e integral, así como atender, según corresponda, las causas de la problemática del desplazamiento, la Asamblea General de las Naciones Unidas acogió la Resolución AG/RES (XLI-O/11) aprobada el 7 de junio de 2011, a través de la cual **instó** a los Estados miembros a que consideren utilizar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, como base para sus planes, políticas y programas en apoyo a las personas desplazadas. Igualmente, sugirió a los Estados Miembros que evalúen la conveniencia de incorporar a su legislación nacional los referidos Principios a fin de promover su implementación, así como la transparencia en las políticas de protección a los desplazados internos. Ver el enlace: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>.

⁶⁴ Sentencia C-330 de 2016.

⁶⁵ Ver también la sentencia T-129 de 2019, entre otras.

⁶⁶ Sentencia T-821 de 2007.

⁶⁷ Estos Principios son coherentes con el derecho internacional de derechos humanos.

⁶⁸ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Introducción, Alcance y Finalidad, punto 2.

<i>Principio 2 Protección frente al desplazamiento</i> ⁶⁹	<p>1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades.</p>
<i>Principio 7 Prevención del Desplazamiento</i>	<p>1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.</p> <p>2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.</p>
Sección III. Principios relativos a la protección durante los desplazamientos	
<i>Principio 18 Derecho al nivel de vida adecuado</i>	<p>1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.</p> <p>2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad:</p> <p>a) alimentos indispensables y agua potable;</p> <p>b) cobijo y alojamiento básicos;</p> <p>c) vestido adecuado; y</p> <p>d) servicios médicos y de saneamiento indispensables.</p>
Sección IV Principios relativos a la asistencia humanitaria	
<i>Principio 27 Consideración de las necesidades de los desplazados</i>	<p>1. Al proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás participantes competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto.</p>
Sección V Principios relativos al regreso, reasentamiento y la reintegración	
<i>Principio 28 Regreso voluntario, seguro y digno o reasentamiento voluntario</i>	<p>1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.</p>
<i>Principio 29</i>	<p>2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la</p>

⁶⁹ La denominación de los principios no se encuentra en el documento original, sino que corresponde al análisis del contenido relevante de cada principio.

<i>Obligación de prestar asistencia a los desplazados que hayan regresado o se hayan reasentado</i>	responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.
---	--

59. La anterior reseña evidencia que las diferentes prerrogativas que las autoridades deben reconocer a favor de los desplazados responden a unas fases o etapas diferenciadas: i) antes del desplazamiento, que atiende a su prevención (principios 2 y 7); ii) protección durante el desplazamiento y asistencia y humanitaria (principios 18 y 27) y iii) durante el regreso, reasentamiento y reintegración - soluciones duraderas- (principios 28 y 29)⁷⁰.

60. Es posible deducir, entonces, a manera de conclusión que la ejecución de megaproyectos como las represas debe observar estrictamente la protección oportuna y efectiva de los derechos fundamentales de las comunidades aledañas, especialmente cuando sus condiciones de vida han sido alteradas o modificadas por situaciones externas, pues la prevalencia del interés general que representa la puesta en marcha de la central hidroeléctrica no se puede constituir en un pretexto o justificación para la amenaza o violación de derechos fundamentales.

61. Asimismo, que la construcción de represas genera graves impactos en los derechos a la vida digna, al trabajo, a la vivienda digna, a la propiedad, al mínimo vital y al medio ambiente sano de las poblaciones de la zona de influencia, quienes pueden resultar desplazadas físicamente de los lugares de habitación, privadas de sus medios de subsistencia y alteradas sus fuentes de trabajo. En ese panorama, los Principios *Deng* establecen, aunque en términos generales, los estándares mínimos de protección y satisfacción de las necesidades de los desplazados, abarcando las diferentes etapas del desplazamiento desde su prevención hasta el logro definitivo de soluciones.

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

⁷⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe “Desplazamiento Interno en el triángulo de Norte de Centroamérica”, del 27 de julio de 2018 hizo mención a los anteriores estándares mínimos de protección de los desplazados recogidos en los Principios *Deng*, como una obligación a cargo de los Estados. Ver el enlace: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DesplazamientoInterno.pdf>.

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

Fundamento constitucional y contexto normativo y fáctico de las medidas de apoyo económico adoptadas por EPM con ocasión de los efectos de la emergencia derivada de la construcción del megaproyecto Hidroituango

63. *Fundamento constitucional.* El artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana, en el trabajo y la **solidaridad** de las personas que la integran. A su turno, el artículo 95, *ejusdem*, prevé que es deber de todos los ciudadanos obrar “*conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas*”. Con fundamento en los mencionados preceptos, en el marco del desplazamiento por desastres naturales, esta Corporación ha sostenido que el principio de solidaridad adquiere una singular importancia, comoquiera que “*es claro que las personas que se ven afectadas suelen quedar en condiciones de extrema dificultad ante la pérdida o destrucción de sus medios de subsistencia, sus enseres y la propia vivienda, por lo que (...) resulta imperiosa una respuesta adecuada y oportuna por parte de las autoridades públicas tendiente a remediar esta situación calamitosa y [a] evitar que se pongan en peligro o se vulneren los derechos fundamentales de las personas afectadas, tales como la vida, la vivienda digna o el mínimo vital*”⁷¹. En consecuencia, en situaciones de desastre la solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad.

64. La Corte igualmente ha enfatizado que “*en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos*”⁷². En relación con los mencionados pronunciamientos, la Sala considera necesario precisar que siempre que una persona padezca los efectos de una situación calamitosa o de desastre, sin importar si es de origen natural o antrópico, el Estado y la sociedad deben concurrir a su protección, habida cuenta que los artículos 1º y 95 superiores establecen como uno de los parámetros fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico la solidaridad, el cual se desenvuelve como pauta de protección de aquellos que se encuentren en estado de debilidad, cualquiera que sea su causa. Esto, a su vez, en consonancia con el artículo 2º superior que propende por la garantía de los derechos constitucionales a todos los residentes en Colombia.

⁷¹ Sentencia T-295 de 2013. Ver también las sentencias T-1125 de 2003, T-530 de 2011, T-009 de 2012 y C-793 de 2014, entre otras.

⁷² Sentencia T-198 de 2014.

65. En el anterior escenario surge la asistencia humanitaria como un conjunto de diferentes acciones de socorro dirigidas a proteger a las víctimas de eventos naturales o antrópicos y a garantizar sus derechos a la vida y a la vivienda digna, al mínimo vital, a la seguridad y a la salud, entre otros. Atendiendo la multiplicidad de contextos, la asistencia humanitaria puede ser, al menos, de dos tipos, i) la *ayuda de emergencia* que busca la atención inmediata de las personas afectadas y ii) la *ayuda humanitaria* que abarca un campo un poco más amplio en tanto no se limita a garantizar la subsistencia inmediata, sino que contribuye a sentar las bases para la rehabilitación de las víctimas, dada su incapacidad para generar ingresos y proveer su propio sostenimiento⁷³. Esta última tiene vocación transitoria, en principio, como medida previa a las soluciones duraderas, de manera que constituye un puente entre la contingencia y la garantía de superación de las condiciones de vulnerabilidad⁷⁴.

66. Ahora bien, de acuerdo con lo indicado en el capítulo precedente, la asistencia humanitaria para las personas que, además de ser víctimas de un desastre antrópico, han sido objeto de desplazamiento derivado del desastre, debe seguir los parámetros establecidos en los Principios *Deng*, especialmente los atinentes a la fase de protección y asistencia durante el desplazamiento.

67. *Contexto normativo.* Mediante la Ley 1523 de 2012⁷⁵ se constituyó la política de la Gestión del Riesgo de Desastres como un proceso orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo, así como para el manejo de desastres⁷⁶. La Gestión del Riesgo de Desastres tiene el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible; incorporando los procesos de i) conocimiento del riesgo, ii) reducción y iii) manejo de desastres, así como los principios de protección, solidaridad social, precaución, coordinación, concurrencia y subsidiaridad, entre otros⁷⁷.

68. Para el desarrollo de esta política, la mencionada Ley creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (en adelante SNGRD), conformado por las entidades públicas de todos los niveles de la administración que por sus objetivos legales o misionalidad tienen responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, las entidades privadas con o sin ánimo de lucro que intervienen en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y

⁷³ Manual Estandarización de la ayuda humanitaria en Colombia, de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Ver el siguiente enlace: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/18424/3-Ayuda_Humanitaria_Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. ACNUR. Agencia de la ONU para los refugiados. Ver el siguiente enlace: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/ayuda-humanitaria-la-unica-forma-de-sobrevivir-para-millones-de-personas>. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco.

⁷⁴ Tratándose de ayuda humanitaria en el marco de las víctimas del conflicto armado interno y de la Ley 1448 de 2011, la Corte ha identificado las siguientes características: “(i) protege la subsistencia mínima de la población desplazada; (ii) es considerada un derecho fundamental; (iii) es temporal; (iv) es integral; (v) tiene que reconocerse y entregarse de manera adecuada y oportuna, atendiendo la situación de emergencia y las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada; y (vi) tiene que garantizarse sin perjuicio de las restricciones presupuestales” (sentencia T -004 de 2018).

⁷⁵ Por medio de la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

⁷⁶ Artículos 1 y 2.

⁷⁷ Artículo 3.

ambientales y la comunidad en general⁷⁸. Es responsabilidad de todas las autoridades y entidades públicas de los niveles central, seccional y local, así como de las organizaciones privadas y comunitarias desarrollar y ejecutar estos procesos en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción⁷⁹.

69. La Dirección y orientación del Sistema se encuentra a cargo de la UNGRD⁸⁰. Dadas las circunstancias del presente caso, conviene señalar que el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 determinó que *“todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad (...) deberán realizar un análisis específico de riesgo (...) Con base en este análisis diseñará e implementarán las medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento”*.

70. Por otro lado, para el financiamiento del Sistema, se estableció el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante FNGRD) como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo dispuesto por dicho Decreto⁸¹. El párrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1523 de 2012 faculta al FNGRD, entre otros, para recibir y administrar recursos de origen estatal y/o aportes efectuados a cualquier título por instituciones públicas y/o privadas del orden nacional con la finalidad de que estos se inviertan en la adopción de medidas de preparación, respuesta y rehabilitación dirigidas a la población afectada. La ordenación del gasto del FNGRD está a cargo de la UNGRD⁸².

71. En cuanto al estado de Calamidad Pública⁸³, la norma determina que podrá ser declarado por los gobernadores y alcaldes en el ámbito de su respectiva jurisdicción, para lo cual deberán tener en cuenta aspectos como los bienes jurídicos en peligro, el dinamismo de la emergencia y la tendencia a agravarse⁸⁴. En tal escenario, la respectiva gobernación o alcaldía elaborará los planes de acción

⁷⁸ Artículo 5.

⁷⁹ A nivel nacional, como instancias de orientación, coordinación, articulación, asesoría, planeación y seguimiento nacional, el SNGRD está conformado fundamentalmente por el (i) Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo y (ii) la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)⁷⁹. A nivel seccional y local, el SNGRD cuenta con los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD/CMGRD), quienes deben articular los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente. Cfr. Artículo 8 a 31.

⁸⁰ Artículo 18, quien además debe *“1. Articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional. // 2. Articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional. // 3. Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas.”*

⁸¹ De conformidad con el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012 y atendiendo los decretos referidos, la Fiduprevisora S.A. es el representante legal y administradora del FNGRD, teniendo a cargo la recepción, administración, inversión y pago de sus recursos.

⁸² Artículo 48, párrafo 1.

⁸³ El artículo 4.5 de la Ley 1523 de 2012 define la calamidad pública como humanas, *“el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”*.

⁸⁴ Artículos 58 y 59.

específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que serán de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución⁸⁵.

72. Finalmente, previa recomendación del Consejo Departamental o Municipal, la autoridad que profirió el acto de declaratoria de la calamidad decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción⁸⁶.

73. *Contexto fáctico.* El siguiente cuadro resume las circunstancias fácticas que dieron origen al apoyo económico otorgado por EPM:

1. El 28 de abril de 2018, se generó una obstrucción en el túnel de desviación del río Cauca a la altura de las obras principales del proyecto Hidroituango, que ocasionó el represamiento de las aguas. El 30 de abril se presentó una reincidencia del derrumbe, esta vez sobre la galería auxiliar de desviación del río. Posteriormente, el 7 de mayo de 2018 se produjo un nuevo derrumbe que generó el taponamiento total del túnel de desviación, la reducción del afluyente aguas abajo y el embalsamiento de la presa aguas arriba⁸⁷. Finalmente, el 12 de mayo, el túnel derecho de desviación del proyecto se destapó de forma súbita, lo que generó el desbordamiento del río Cauca causando daños en el casco urbano del corregimiento de Puerto Valdivia⁸⁸. En dicho lugar, al menos 600 personas resultaron afectadas y se destruyeron múltiples viviendas e infraestructura⁸⁹. Las referidas circunstancias engendraron una amenaza para los pobladores de los municipios ubicados en las riberas del río, especialmente Nechí, Caucasia, Cáceres, Tarazá, Puerto Antioquia y Puerto Valdivia.

2. El 14 de mayo de 2018, a través del Decreto 2018070001272, la Gobernación de Antioquia declaró la calamidad pública y ordenó a EPM adoptar un plan durante la emergencia, así como un plan de acción específico que integrara *“todos los componentes sociales, ambientales que estén acorde con todos los requerimientos de la ANLA y financieros en los que priorice las iniciativas más importantes para evitar, mitigar o resarcir todo lo derivado de los eventos catastróficos”*⁹⁰.

3. El 19 de mayo, la UNGRD profirió la Circular 034, a través de la cual determinó que los municipios de Puerto Valdivia, Puerto Antioquia y Tarazá se encontraban en alerta roja, por lo cual debían *“permanecer en evacuación permanente de carácter preventiva, hasta tanto lo indiquen las autoridades”*⁹¹.

⁸⁵ Artículo 61.

⁸⁶ Artículo 64.

⁸⁷ El 10 de mayo de 2018 EPM decidió inundar el cuarto de máquinas con la finalidad de evacuar 2000 m³/s.

⁸⁸ Expediente digital, archivo remitido por EMP “c. Convenio n.º 9677-PPAL-001-282-2018”, folios 12 a 14.

⁸⁹ Cfr. Publicación web realizada por noticias Caracol el 13 de mayo de 2018, en el siguiente enlace: <https://noticias.caracol.com/antioquia/rio-cauca-tumbo-puente-peatonal-en-puerto-valdivia-tras-crecida>.

⁹⁰ Expediente digital, archivo “1. decreto de calamidad pública de la Gobernación de Antioquia” remitido por EPM, folio 4.

⁹¹ Expediente digital, archivo “EXPEDIENTE TUTELA RDO 05761-31-89-001-2020-00082-01.pdf”, folios 78 a 85. Posteriormente, a través de la Circular 35, la UNGRD disminuyó el nivel de riesgo a naranja para los municipios de Cáceres y Tarazá, y lo mantuvo para Puerto Valdivia y Puerto Antioquia.

4. En el marco del Plan de Acción Específico ordenado por la Gobernación de Antioquia, el 21 de mayo de 2018, Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y EPM, suscribieron el Convenio 9677PPAL001-282-2018 con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, operativos, logísticos, administrativos y financieros *“para realizar las acciones conducentes y necesarias para dar atención a las personas evacuadas en la zona de influencia Hidroituango”*⁹². En términos generales, el convenio determinó que EPM aportaría al FNGRD la suma de \$9.999.999.590, para financiar la atención en sus diferentes fases a la situación de emergencia en la zona de influencia de Hidroituango⁹³, mientras que la UNGRD, además de ser el ordenador del gasto, apoyaría *“económicamente a los municipios declarados en calamidad pública (...) en los gastos operativos y logísticos para la atención de la emergencia, lo anterior con los recursos aportados por EPM (...)”*⁹⁴.

5. Con fundamento en las obligaciones establecidas en el Decreto 2018070001272, EPM elaboró el Protocolo para la Entrega de Apoyo Económico a las Familias Albergadas, el cual, en términos generales, señaló que concedería la suma de \$1.100.000 a las familias de hasta 5 personas, de acuerdo con la siguiente cláusula temporal: *“El apoyo económico se otorgará a los grupos familiares beneficiados hasta por un término de un (1) mes. En todo caso, si antes de este lapso la situación de riesgo es superada, se dará por terminado el apoyo, sin embargo, en la medida que las circunstancias de la emergencia lo ameriten, el apoyo podrá ser prorrogado en un término igual”*⁹⁵.

6. El 26 de julio de 2019, la UNGRD profirió la Circular 032, a través de la cual modificó *“los municipios y centros poblados en los diferentes niveles de alerta para evacuación”*⁹⁶. Lo anterior, tras considerar que: *“el modelo de análisis de inundación del río Cauca para el escenario caudal pico cercano a 8000 m³/s se ajusta a las condiciones actuales de riesgo”*⁹⁷. En ese orden redujo la alerta del municipio de Puerto Valdivia (de roja a naranja) lo que implicaría para la población *“aprestarse y alistar lo pertinente para una evacuación inmediata”*⁹⁸.

7. El 6 de marzo de 2020 EPM presentó al señor Gutiérrez Nohavá la oferta indemnizatoria n.º 20180120115317 por la suma de \$49.741.149⁹⁹.

8. Por último, a través del Decreto D 2019070002605 del 17 de mayo de 2019, la Gobernación de Antioquia levantó la calamidad pública tras considerar que el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 ordena realizar el retorno a la normalidad. Asimismo, señaló que: i) la fase de ejecución a la emergencia se ejecutó en un 70%; ii) la fase de recuperación (rehabilitación y reconstrucción) se ejecutó en un 21.2%; iii) la fase de recuperación para el desarrollo se ejecutó en un 30%; iv) el plan de recuperación de EPM se ejecutó en un 1.5% y v) el plan de atención específico se ejecutó en un 37%¹⁰⁰. El Decreto aclaró que el levantamiento de la

⁹² Expediente digital, archivo remitido por EPM “c. Convenio n.º 9677-PPAL-001-282-2018”, folio 17.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Expediente digital, archivo remitido por EMP “c. Convenio n.º 9677-PPAL-001-282-2018”, folio 19.

⁹⁵ Expediente digital, archivo remitido por EMP “d. Protocolo pagos apoyos económicos EPM”, folio 8.

⁹⁶ Expediente digital, archivo “EXPEDIENTE TUTELA RDO 05761-31-89-001-2020-00082-01.pdf”, folio 74 y ss.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Expediente digital, archivo “EXPEDIENTE TUTELA RDO 05761-31-89-001-2020-00082-01.pdf”, folios 80.

⁹⁹ Expediente digital, archivo “c. Oferta indemnizatoria”, folio 1.

¹⁰⁰ Expediente digital, archivo remitido por EMP “2. Levantamiento de Calamidad Pública de la Gobernación de Antioquia”, folio 2.

calamidad pública no implicaba que las entidades competentes abandonaran las gestiones que emprendieron para superar la situación de emergencia.

Caso concreto

74. El señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá, fue evacuado el 12 de mayo de 2018 de la vereda El Astillero del corregimiento de Puerto Valdivia, debido a la emergencia ambiental desencadenada por la obstrucción de los túneles de la presa del megaproyecto Hidroituango y la consecuente creciente súbita del río Cauca. Considera que EPM trasgredió sus derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia, tras la suspensión del apoyo económico (asistencia humanitaria) que la entidad le concedía dada su calidad de evacuado. Antes de la emergencia, el actor vivía en una “mejora”¹⁰¹ en la zona de influencia de Hidroituango¹⁰² (Vereda El Astillero, Puerto Valdivia) y allí obtenía su sustento mínimo de las actividades de: i) barequeo en las playas Raudal, La Larga, Cachirime, El Pescado, La Planta, Achira, Gólgota, Limón, La Palestina, Sevilla y la playa de la quebrada del Aro, ubicadas en el municipio de Valdivia; ii) pesca en las desembocadura del río Cauca; iii) cultivo de aguacate, piña, yuca, plátano, naranjo, guanábana, limón, cacao en la vereda El Astillero y iv) el desarrollo de oficios varios en un bar los fines de semana.

75. Explica que, con ocasión de la emergencia, su residencia se destruyó por la creciente y los sedimentos necesarios para los cultivos ya no fluyen en el río. Además, el corregimiento aún se encuentra en estado de alerta naranja, circunstancias que le han impedido a él y a muchos pobladores regresar al mismo y retomar sus actividades productivas con normalidad. Precisa que en la actualidad reside en una habitación por la que debe pagar un valor aproximado \$85.000, sus ingresos solo provienen del auxilio temporal de \$160.000 que le concede el Gobierno “por la pandemia” y que, a pesar de sus limitaciones económicas, también ayuda a la subsistencia de algunos de sus familiares, como su progenitora y uno de sus hermanos.

76. Finalmente, el actor sostiene que su condición de vulnerabilidad generada a partir de los hechos de mayo de 2018 se ha prolongado en el tiempo, por lo que persiste la necesidad de percibir el apoyo económico que presta EPM; asimismo argumenta que las condiciones en que la entidad ofreció otorgarle la indemnización son injustas, habida cuenta que: i) su no aceptación ocasionó la suspensión del apoyo económico y ii) la exigencia de renunciar a la representación de un abogado y a la acción de reparación directa serían desproporcionadas.

77. Por su parte, EPM refiere que la UNGRD expidió la Circular 032 del 26 de julio de 2019 (actualmente vigente), a través de la cual modificó el nivel de riesgo de alerta roja a alerta naranja¹⁰³. Precisa que dicha circunstancia posibilita el retorno

¹⁰¹ Construida sobre un terreno que no era de su propiedad.

¹⁰² Ver la respuesta otorgada por la apoderada especial EPM a la acción de tutela (17 de noviembre de 2020).

¹⁰³ A medida que se superaron los hitos técnicos en el proyecto y se fortalecieron las capacidades de las comunidades para reaccionar ante una posible situación de riesgo, el SNGRD emitió circulares en las que se modeló el escenario de riesgo de acuerdo con el caudal del río “pico estimado”, permitiendo el retorno paulatino de los centros poblados que se encontraban por fuera de la mancha de inundación (8.100 m³/s). La población que se encontraba ubicada dentro de la mancha ya no debía

paulatino de la población que permanecía evacuada, no siendo necesario entregar el apoyo económico al señor Gutiérrez Nohavá pues este ya podría regresar al corregimiento y continuar con el barequeo, la pesca, la agricultura y los oficios varios en el bar. Adicionó que el rechazo de la oferta económica igualmente habilitaba la finalización de la asistencia económica.

Procedencia de la acción de tutela

78. Con fundamento en los hechos descritos, la Sala Octava de Revisión debe determinar, en primer lugar, si en el presente asunto se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela.

79. *Legitimación en la causa por activa*¹⁰⁴. En el presente asunto, el extremo activo está integrado por el señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá, quien se encuentra plenamente legitimado para formular la solicitud de amparo, ya que actúa a través de apoderados judiciales con el fin de obtener la salvaguarda de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia.

80. *Legitimación en la causa por pasiva*¹⁰⁵. En esta oportunidad la demanda se dirige contra la Empresas Públicas de Medellín ESP en calidad de entidad pública presuntamente infractora de los derechos invocados por el accionante¹⁰⁶, tras haber retirado el apoyo económico objeto de la acción. EPM es una empresa de servicios públicos domiciliarios, organizada bajo la figura de empresa industrial y comercial del Estado de propiedad del municipio de Medellín. A su vez es la entidad encargada de ejecutar y gerenciar el proyecto hidroeléctrico Ituango, así como de efectuar las inversiones y actividades que sean necesarias o apropiadas para la financiación, construcción, montaje, operación y mantenimiento del proyecto. En ese marco y teniendo en cuenta la contingencia presentada en la fase de construcción de Hidroituango, la entidad adoptó el Plan de Acción Durante la Emergencia y el Plan de Acción Específico con el objetivo de adelantar acciones para la atención a las comunidades afectadas. Asimismo, suscribió el Convenio 9677 PPAL001-282-2018 con el FNGRD e implementó el Protocolo para la entrega de apoyo económico a las familias albergadas. De acuerdo con el accionante, EPM habría vulnerado sus derechos, toda vez que negó la entrega del apoyo económico -presuntamente- sin justificación suficiente; en ese orden, es claro que cuenta con legitimación por pasiva.

permanecer en evacuación permanente como lo implicaba la alerta roja, “sino que debían aprestarse y alistar lo pertinente para una evacuación inmediata”. Esta alerta aún cubre a todas las poblaciones en las riberas del río Cauca; de Puerto Valdivia hasta las cabeceras urbanas de los municipios de Tarazá y Cáceres.

¹⁰⁴ De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, toda persona podrá interponer acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad. Por su parte, el artículo 10° del Decreto estatutario 2591 de 1991 señala que el mecanismo se puede ejercer directamente por el afectado, a través de su representante legal o por medio de un agente oficioso.

¹⁰⁵ El artículo 5° del mencionado Decreto 2591 de 1991 señala que la acción de tutela procede contra toda actuación u omisión de las autoridades que amenace o desconozca cualquiera de los derechos fundamentales. Asimismo, el artículo 13 dispone que a acción se dirigirá contra la autoridad o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior. La Corte ha sostenido que este criterio se satisface con la correcta identificación de la autoridad presuntamente responsable.

¹⁰⁶ En sentido similar, la sentencia T-206 de 2021.

81. Por otra parte, en sede de revisión el magistrado sustanciador vinculó al trámite de tutela a la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y al Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia (DAGRAN)¹⁰⁷, organismos que, en el marco de las competencias señaladas por la Ley 1523 de 2012 y otras disposiciones¹⁰⁸, se encargan de: i) la UNGRD, orientar y coordinar el Sistema Nacional de Riesgo de Desastres, así como de optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo¹⁰⁹. Adicionalmente, debe articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y hacer cumplir la normatividad¹¹⁰; y ii) el DAGRAN¹¹¹: coordinar las acciones y procedimientos *operativos* en las diferentes fases de atención y recuperación de un desastre¹¹² y adoptar e impartir políticas, protocolos y mecanismos para el conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres, incluyendo acciones de intervención correctiva, prospectiva, de preparación y ejecución de la respuesta, rehabilitación y reconstrucción post desastre¹¹³.

82. Las referidas funciones guardan una relación estrecha con la problemática que se expone en el caso *sub examine*, es decir, una posible respuesta deficiente en el proceso de manejo del desastre, concretamente, frente a la atención de los sujetos afectados.

83. Por otro lado, la UNGRD participó en el Convenio 9677-PPAL001-282-2018 suscrito entre el FNGRD y EPM, en calidad de organismo encargado de la ordenación del gasto, de mantener el control financiero de los recursos y de apoyar económicamente a los municipios declarados en calamidad. Dentro de sus compromisos igualmente se encontraban: i) apoyar económicamente a los municipios declarados en calamidad pública en los gastos operativos y logísticos para la atención de la emergencia, “lo anterior con los recursos aportados por EPM”; ii) llevar a cabo los procedimientos y celebrar los actos o contratos que se requieran para el cumplimiento del objeto convenido y iii) adelantar la contratación derivada del convenio.

84. En este contexto, la Sala observa que se supera la legitimación por pasiva, dado que las autoridades que presuntamente tendrían incidencia en la vulneración alegada por el señor Gutiérrez Nohavá se encuentran debidamente identificadas dentro del trámite de la acción.

¹⁰⁷ Recuérdese que estas entidades fueron demandas por el señor Gutiérrez Nohavá, sin embargo, el juez de primera instancia ordenó su desvinculación.

¹⁰⁸ Decreto 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020 de la Gobernación de Antioquia.

¹⁰⁹ Artículo 15 de la Ley 1523 de 2012.

¹¹⁰ Artículo 18 de la Ley 1523 de 2012.

¹¹¹ Fue creado mediante la Ordenanza n.º 41 de 1995 y modificado por el Decreto 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020 de la Gobernación de Antioquia.

¹¹² Decreto 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020 de la Gobernación de Antioquia.

¹¹³ *Ibidem*. Adicionalmente, como director del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, el DAGRAN cuenta con competencias frente a la aprobación, elaboración y coordinación de la ejecución de los planes específicos de acción para la recuperación posterior a las situaciones de calamidad pública. Lo anterior, en consonancia con el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

85. *Inmediatez*¹¹⁴. Los jueces de instancia indicaron que la acción no cumplía con esta condición, pues había transcurrido cerca de ocho meses entre la suspensión de la ayuda humanitaria (abril de 2020) y la interposición de la acción de tutela (9 noviembre de 2020), lapso que no se hallaba justificado dentro del expediente.

86. La Sala de Revisión discrepa de la posición de los jueces de instancia porque, *primero*, no se observa que hubiese transcurrido ocho meses entre una y otra actuación. Si bien la última oportunidad en la que el actor recibió el apoyo económico fue el 28 de abril de 2020, se debe destacar que la falta de pago de la asistencia económica -vulneración invocada- se materializó aproximadamente el 28 de mayo de 2020 y, por tanto, es a partir de ese momento que procede contabilizar el término para acudir a la solicitud de amparo. Esto, teniendo en cuenta que la periodicidad de la ayuda era mensual. Se advierte, entonces, que la presunta trasgresión se habría presentado el 28 de mayo de 2020, mientras que la acción se formuló el 9 de noviembre, esto es, cerca de cinco meses y doce días después.

87. *Segundo*, de cara al tema de las acciones interpuestas para obtener las ayudas ofrecidas en situaciones de desastre, la Corte ha establecido que siempre que *“los efectos de las pérdidas y daños ocasionados como efecto del fenómeno natural subsist[an] y [no] ha sido posible para el ciudadano recuperarse de la calamidad sufrida, el requisito de inmediatez se cumple, en cuanto la vulneración de los derechos invocados continúa y es actual”*¹¹⁵. Bajo ese entendido, es posible considerar que la vulneración de los derechos del señor Gutiérrez Nohavá es **continua y actual** porque i) tanto la suspensión del apoyo económico (presunta actuación trasgresora) como sus efectos nocivos se mantienen a la fecha. En efecto, el accionante sostuvo que requería del apoyo económico entregado por EPM para garantizar su mínima subsistencia, toda vez que desde la evacuación del 12 de mayo no se ha encontrado en condiciones de retomar las actividades económicas que de forma previa a la emergencia le permitían obtener garantizar sus necesidades básicas, y ii) según lo indicó el actor, los efectos¹¹⁶ de la evacuación permanecen en el tiempo, sin haber sido posible que se recupere de la emergencia. Así, la suspensión del apoyo económico otorgado al señor Gutiérrez Nohavá supone una afectación permanente y constante de sus derechos.

88. *Tercero*, la Corte igualmente ha señalado que tratándose de acciones de tutela promovidas por damnificados de desastres naturales *“[l]a intervención de los jueces de tutela se requiere, por lo tanto, con urgencia, pues de lo que se trata es de perseguir que las instituciones estatales adelanten todas las actuaciones necesarias, en orden a evitar que se prolongue innecesariamente la crítica situación en la cual se encuentran las personas damnificadas por la temporada de lluvias presentada en el segundo semestre del año 2011”*¹¹⁷. Precisamente en este asunto, dada la condición de vulnerabilidad del actor que se concreta en las

¹¹⁴ En la sentencia T-206 de 2021, la Corte reiteró que la acción de tutela debe interponerse en un tiempo oportuno a partir del momento en que ocurre la situación que presuntamente vulnera o amenaza el derecho fundamental. Ello porque la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata y efectiva de derechos fundamentales. En todo caso, corresponde al juez constitucional determinar en cada situación si fue oportuna en la presentación de la acción.

¹¹⁵ Sentencia T-198 de 2014.

¹¹⁶ Pérdida de hogar y trabajo.

¹¹⁷ Sentencia T-295 de 2013.

carencias socioeconómicas y en su calidad de evacuado del corregimiento de Puerto Valdivia¹¹⁸, la Sala advierte que se requiere de forma urgente la intervención del juez de tutela con la finalidad de hacer cesar “las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable” y evitar que se prolongue su crítica situación¹¹⁹.

89. *Cuarto*, el actor aduce que no pudo acudir a la acción de tutela en un término más corto, dado que desconocía la posibilidad de reclamar la protección de sus derechos, situación que solo cambió en octubre de 2020 cuando acudió a las ONG que actualmente ostentan su representación judicial. La Sala no cuenta con ningún elemento que le reste credibilidad a dicha afirmación, comoquiera que no fue desvirtuada por la parte accionante y el poder que obra en el trámite de tutela efectivamente fue suscrito el 20 de octubre de 2020. De tal forma, es posible considerar que existe un motivo válido para la inactividad del actor por un lapso aproximado de cinco meses.

90. Con fundamento en las cuatro razones expuestas, la Corte se encuentra superado el presente requisito.

91. *Subsidiariedad*¹²⁰. En este asunto la Sala considera que el actor no contaba con otro medio de defensa judicial diferente a la acción de tutela para procurar la salvaguarda de sus derechos fundamentales. En efecto, se debe recordar que la suspensión del apoyo económico otorgado por EPM ocurrió de facto, de manera que el señor Gutiérrez Nohavá no se encontraba ante un acto administrativo que pudiera ser demandado ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

92. Asimismo, el caso bajo examen no se reduce a una simple pretensión económica desprovista de contenido *iusfundamental*, sino que, por el contrario, su objeto es la satisfacción de los derechos a la vida digna y al mínimo vital de una persona en estado de vulnerabilidad como consecuencia de la pérdida de su lugar de habitación y de los medios que garantizaban su subsistencia.

93. La Sala enfatiza que la jurisprudencia constitucional ha determinado que las víctimas de desastres naturales son sujetos de especial protección constitucional que se hallan en una situación de debilidad manifiesta¹²¹ ante lo cual el requisito de subsidiariedad debe ser flexibilizado. Igualmente, toda vez que -como se verá más adelante- el accionante ostenta la calidad de desplazado, es pertinente señalar que, según lo ha expuesto la Corte, la tutela “*es procedente para exigir la garantía de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento por ser*

¹¹⁸ El actor es una persona que tiene 59 años que, según se indicó, tiene un grado de escolaridad bajo y una preparación en un oficio que no puede realizar porque está directamente relacionado con el lugar del cual fue evacuado.

¹¹⁹ Lo anterior, de acuerdo con la sentencia T-1075 de 2007, que indicó: “*el desconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración contra derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual se hace exigible la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma*”.

¹²⁰ Este presupuesto implica que se hayan agotado todos los mecanismos establecidos legalmente para resolver el conflicto, salvo: i) cuando la acción de amparo se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y ii) cuando se demuestre que la vía ordinaria no resulta idónea o eficaz para la protección de los derechos fundamentales.

¹²¹ Sentencias: T-135 de 2013, T-530 de 2011, T-355 de 2013 y C-793 de 2014.

un mecanismo idóneo y eficaz para el efecto, dada la especial protección constitucional que tiene este grupo poblacional”¹²².

94. Igualmente conviene destacar que en esta oportunidad el accionante no pretende ser reparado por los daños materiales e inmateriales que se pudieran derivar de los hechos ocurridos el 28 de abril de 2018¹²³, sino que su petición se circunscribe exclusivamente a la reactivación del apoyo económico dispuesto por EPM para beneficiar a quienes resultaron evacuados de la zona de impacto del proyecto Hidroituango.

95. Sobre este punto, es necesario precisar que el apoyo económico y la indemnización o reparación por perjuicios constituyen dos obligaciones independientes, aunque pudieran resultar complementarios. Ciertamente, como se indicó en el aparte considerativo de la presente providencia, el primero hace parte de la fase de protección y asistencia con carácter inmediato durante el desplazamiento, mientras que el segundo integra la fase de soluciones duraderas. De allí que el apoyo económico y la indemnización constituyan medidas que tienen lugar en dos momentos diferentes.

96. En consonancia con lo anterior, la finalidad de la indemnización la constituye resarcir los daños materiales e inmateriales que pudo sufrir el accionante como consecuencia de la evacuación, mientras que el apoyo económico pretendía atender -con fundamento en el principio de humanidad- las necesidades urgentes de subsistencia del actor. Bajo ese entendido, es posible considerar que indemnización y apoyo económico tienen materias diferentes.

97. En definitiva, la Sala también encuentra superado este requisito y con ello la procedencia de la acción, por lo que a continuación pasará al análisis de fondo de la vulneración alegada.

Análisis de fondo

¹²² Sentencia T-038 de 2018.

¹²³ Caso en el cual procedería el medio de control de reparación directa. El artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 establece: **“Reparación directa.** En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado”. La Corte ha establecido que la reparación directa *“es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través de la cual la persona que se crea lesionada o afectada podrá solicitar directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que se repare el daño causado y se le reconozcan las demás indemnizaciones que correspondan. Se trata de una típica acción tendiente a indemnizar a las personas con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado (C-644 de 2011)”*. La jurisprudencia especializada respecto a este medio de control ha señalado que, si bien el artículo 90 de la Constitución determina que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, lo cierto es que no existe legislación alguna que explique el daño; por ello, la jurisprudencia lo ha definido como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*. Asimismo, frente a las modalidades del daño reparables mediante esta acción, el Consejo de Estado ha expuesto que se encuentran los perjuicios materiales (daño emergente, lucro cesante y daño a la salud) y los perjuicios inmateriales (daño moral) Cfr. Sentencia del 28 de enero de 2015 (05001233100020020348701). Finalmente, se aprecia que en este tipo de procesos, de conformidad con lo consagrado en los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011, es posible solicitar la adopción de medidas cautelares y de urgencia, ya sea con carácter preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión. Sin embargo, para la procedencia de estas es necesario la apariencia de buen derecho (artículo 230 CPACA), circunstancia que, en principio, implicaría que el trámite se encontrara en una etapa judicial en la que el juez cuente con mayores elementos que le permitan la demostración sumaria de los derechos invocados.

98. En primer lugar, la Sala estima relevante precisar que, dadas las circunstancias fácticas, en la práctica el señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá puede ser considerado desplazado interno. En efecto, quedó acreditado que el accionante, antes de los acontecimientos de abril y mayo de 2018, residía y obtenía su sustento en las inmediaciones de la vereda El Astillero del corregimiento de Puerto Valdivia. Asimismo, se logró demostrar que el 12 de mayo de 2018, el río Cauca se desbordó súbitamente al haberse destapado el túnel derecho de desviación de la represa de Hidroitungo, lo que generó múltiples daños en el mencionado corregimiento¹²⁴.

99. El expediente también evidenció que la residencia del actor quedó destruida tras la anterior situación¹²⁵ y que mediante las circulares 034 y 035 de la UNGRD las localidades de Puerto Valdivia y Valdivia, entre otras, fueron evacuadas indefinidamente, al haber sido declarada la alerta roja en la zona debido al riesgo de nuevas inundaciones. Esto, con el objetivo de proteger la vida y la integridad de los pobladores.

100. En otras palabras, la Sala aprecia que el peticionario, como consecuencia de una situación externa que no podía resistir y ante la amenaza de su existencia misma, debió abandonar el corregimiento en el que residía dejando atrás su vivienda y sus fuentes de trabajo. De la situación expuesta, entonces, es posible advertir en este caso la configuración de los elementos de la noción de desplazado interno, a saber, i) que el señor Gutiérrez Nohavá tuvo que migrar de su lugar de residencia habitual para evitar los efectos sobre su vida e integridad personal de una catástrofe natural provocada por el ser humano y ii) que no ha cruzado una frontera internacionalmente reconocida.

101. Una vez aclarado lo anterior, la Sala debe verificar si en el presente asunto se trasgredieron los derechos fundamentales del actor a la vida digna, al trabajo, a la vivienda digna, al debido proceso y al mínimo vital, en razón de i) la suspensión de la entrega del apoyo económico dispuesto como mecanismo de asistencia a la población afectada con la creciente del río Cauca y ii) la ausencia de adopción de otras medidas que garantizarán su atención como población desplazada.

102. En el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, el Decreto 2018070001272 del 14 de mayo de 2018 (declaratorio de la calamidad pública) y el Convenio 9677PPAL001-282-2018, EPM diseñó e implementó el protocolo de apoyo económico, con el objetivo de entregar a los grupos familiares evacuados del corregimiento de Puerto Valdivia una suma de dinero que les permitiera sufragar los gastos de arrendamiento, alimentación, transporte y demás que fueran necesarios para su subsistencia. De acuerdo con lo dispuesto por EPM, los recursos serían entregados *“hasta por el término de un mes. En todo caso, si antes de este lapso la situación de riesgo es superada, se dará por terminado el apoyo, sin*

¹²⁴ Expediente digital, archivo remitido por EPM “c. Convenio n.º 9677-PPAL-001-282-2018”, folios 12 a 14.

¹²⁵ Expediente digital, archivo “03. ANEXOS_9_11_2020_9_46_24.mp4&var=05761318900120200008200-(2021-05-14 15-41-39)-1621024899-9.mp4”. Igualmente lo corroboró la entidad accionada en la contestación de la demanda. Expediente digital, archivo “EXPEDIENTE TUTELA RDO 05761-31-89-001-2020-00082-01.pdf”, folio 48.

*embargo, en la medida que las circunstancias de la emergencia lo ameriten, el apoyo podrá ser prorrogado en un término igual*¹²⁶.

103. En virtud de dicho protocolo y teniendo en cuenta que el señor Gutiérrez Nohavá cumplía las condiciones dispuestas para acceder al mismo, la entidad le concedió el apoyo económico desde julio de 2018. Asimismo, dado que “*las circunstancias de la emergencia lo ameritaban*”, EPM continuó otorgando la ayuda monetaria en los meses subsiguientes. Finalmente, en abril de 2020 decidió dar por terminada la asistencia con fundamento en dos razones: i) la Circular 032 de 2019 había disminuido el nivel de alerta (de roja a naranja) en el municipio que anteriormente habitaba el peticionario y ii) este no había aceptado la oferta indemnizatoria. Sin embargo, se aprecia que al momento de retirar el apoyo económico la entidad se limitó a indicar al peticionario que la no aceptación de la oferta daba lugar a la suspensión de la ayuda, sin mayores argumentos o valoraciones, y fue solo en el trámite de tutela que dio a conocer otros motivos para la finalización del auxilio, es decir, el cambio de la alerta y que posiblemente el señor Gutiérrez podía retomar sus medios de vida.

104. Pues bien, la Sala estima que los motivos señalados por EPM para dar por terminada la ayuda económica resultaban insuficientes a la luz de los postulados constitucionales de vida digna, trabajo, vivienda digna, mínimo vital, nivel de vida adecuado y solidaridad. En efecto, es importante resaltar que la ayuda económica dispuesta por la entidad accionada obedece al deber de garantizar las condiciones de subsistencia de quienes por razones vinculadas al megaproyecto Hidroituango¹²⁷ (ejecutado por EPM) debieron migrar y perdieron los medios para proveer su mínimo vital. Esa circunstancia, tornaba necesario que la entidad: i) adoptara medidas positivas para garantizar el acceso a un nivel de vida adecuado, brindando la asistencia indispensable en dicho contexto y ii) prolongara esas medidas mientras persistieran las consecuencias de la situación fáctica que originó la vulnerabilidad.

105. Lo anterior implica adoptar un tratamiento preferente a favor de los sujetos desplazados que permita revertir los efectos de la condición de debilidad a la que han sido expuestos. Bajo ese entendido, la Sala considera importante precisar que **la disminución del nivel de alerta** en el corregimiento de Puerto Valdivia no envuelve la superación inmediata del escenario que finalmente originó la migración. Precisamente, la Circular 032 de 2019 que EPM erige como hito a partir del cual se permitía el libre retorno de la comunidad, para la Corte demuestra otra realidad, esto es, que los pobladores de Puerto Valdivia aún tienen latente la amenaza de desbordamiento del río Cauca al permanecer en alerta naranja, misma que, de acuerdo con la circular en cita, implica un alistamiento constante para ser evacuado en cualquier momento. En otras palabras, la alerta naranja conlleva la valoración de

¹²⁶ En el Protocolo remitido por la UNGRD se observa una redacción diferente de la cláusula temporal del apoyo económico otorgado por EPM, así: “*El apoyo se entregará por un mes, plazo que podrá ser prorrogado por un término igual. En todo caso, si antes de este plazo la situación de riesgo es superada, se dará por terminado el apoyo, en caso contrario se evaluará si este continúa*”.

¹²⁷ Hechos de abril y mayo de 2018.

las autoridades de que los niveles de riesgo son importantes, al concretarse las condiciones para que el fenómeno eventualmente tenga lugar¹²⁸.

106. Valga precisar que, según lo indicó EPM, la declaratoria de alerta naranja tuvo en cuenta un modelo de riesgo en el cual un caudal de 8.100 m³/s podrían ocasionar una inundación en los municipios para los que rige la alerta. Si observamos el Plan de Emergencias y Contingencias PEC por Falla de Presa y Creciente Súbita Aguas Debajo de Hidroituango (elaborado por EPM), se encuentra que efectivamente uno de los escenarios de riesgo planteados por la accionada se relaciona con la creciente súbita por la desobstrucción no controlada de uno de los túneles de desviación de la represa con la consecuente liberación de 8.100 m³/s del caudal del río, que podría llegar a las comunidades de la zona de influencia en aproximadamente 45 minutos¹²⁹. Para entender la gravedad de este escenario y la afectación que podría generar es necesario precisar que el caudal medio del río Cauca es de aproximadamente 1.100 m³/s¹³⁰, de manera que la liberación estimada de 8.100 m³/s efectivamente constituye una amenaza seria.

107. Visto lo anterior, para la Sala resulta claro que en la actualidad los municipios ubicados dentro de la posible “*mancha de inundación*”¹³¹ del río Cauca no se encuentran en condiciones ordinarias, de recuperación¹³² o en el estado de normalidad absoluta que EPM pareciera concluir apresuradamente de la Circular 032, pues, aunque en menor grado, la situación de emergencia persiste y el evento no ha desaparecido.

108. Por otro lado, se debe tener en cuenta que en el expediente quedó acreditado que el accionante aún sufre las consecuencias del desplazamiento desencadenado por la emergencia ambiental, pues no solo perdió su lugar de residencia (la “mejora”) por la destrucción tras la creciente, sino que también vio truncado los medios de los que habitualmente obtenía su sustento. Tanto en el trámite de las instancias, como en sede de revisión, el señor Gutiérrez Nohavá puso de presente que la emergencia lo obligó a dejar de realizar sus actividades de barequeo y pesca, las cuales aún no está condiciones de retomar porque la alerta se perpetúa en las playas en las que habitualmente las ejercía¹³³; tampoco se puede dedicar a la agricultura porque “los sedimentos necesarios para los cultivos ya no fluyen en el río”. Situación que se ha exacerbado por la puesta en marcha de la represa.

¹²⁸ De acuerdo con la UNGRD la alerta naranja se declara cuando la tendencia ascendente de los niveles de los ríos y la persistencia de las lluvias indican la posibilidad de que se presenten desbordamientos en las próximas horas. Cfr. <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Horizontal%20Menu/Clases%20de%20Alerta.html>.

¹²⁹ Expediente digital, archivo remitido por EPM, denominado “a. Plan de Emergencias y contingencias por Falla de Presa y Creciente Súbita Aguas Debajo del Proyecto Hidroeléctrico Ituango”, folio 17 y ss.

¹³⁰ Expediente digital, archivo remitido por EPM, denominado “a. Plan de Emergencias y contingencias por Falla de Presa y Creciente Súbita Aguas Debajo del Proyecto Hidroeléctrico Ituango”, folio 1.

¹³¹ Expediente digital, archivo remitido por EPM, denominado “a. Plan de Emergencias y contingencias por Falla de Presa y Creciente Súbita Aguas Debajo del Proyecto Hidroeléctrico Ituango”, folio 17 y ss.

¹³² Sobre este aspecto, valga precisar que el artículo 2.20 de la Ley 1523 de 2012 establece como uno de los principios de la gestión del riesgo el de recuperación y señala que: “**Recuperación:** Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado”.

¹³³ De la jurisdicción del Municipio de Valdivia.

109. Las circunstancias descritas muestran que el accionante se encuentra ante la afectación de sus derechos a la vida digna, trabajo, vivienda digna y mínimo vital.

110. Valga precisar que el derecho a la vivienda digna se encuentra en riesgo, dado que -como se indicó- la morada del señor Gutiérrez Nohavá resultó gravemente afectada con su consecuente pérdida y la de sus demás pertenencias. Hoy en día el accionante no ha superado la situación calamitosa en que quedó después de sufrir las consecuencias de la emergencia, pues debido al desastre se vio obligado a dejar su vivienda y asumir los gastos de arrendamiento al no contar con residencia propia, lo que a su vez ha representado una mengua considerable de los recursos destinados a atender sus demás necesidades básicas. Asimismo, EPM no se encargó de su reubicación y si bien inicialmente le concedió el apoyo económico, posteriormente decidió suspenderlo. Por otro lado, la Sala igualmente precisa el derecho al trabajo resulta vulnerado en la medida en que el señor Gutiérrez Nohavá debió dejar de realizar las actividades productivas a las que dedicaba su esfuerzo obteniendo los medios para su subsistencia y en la actualidad no existen condiciones para que las continúe realizando (falta de sedimentos, peligros en la zona). Sostener -como lo pretende EPM- que el actor debe regresar a la mejora y retomar sus oficios pese a que aún subsisten los riesgos comportaría apremiarlo para que ejerza su trabajo en condiciones que no son dignas.

111. Ahora bien, la Sala considera que el informe de la Fundación Humedales sobre la caracterización de la dinámica pesquera en la cuenca media y baja del río Cauca remitido por EPM no permite concluir que esta actividad pudo ser retomada con normalidad por el actor. Esto, por las siguientes razones:

i) El estudio no contó con pescadores de la zona de Puerto Valdivia ni del municipio de Valdivia¹³⁴, de manera que no existe claridad ni certeza frente al estado de la pesca en dichos lugares específicos. En efecto, si bien el estudio refiere que se realizó en la cuenca media del río Cauca, en la que se encontraría Puerto Valdivia, es preciso resaltar que, de acuerdo con la información allí recogida, los pescadores de este municipio en particular no hicieron parte de las comunidades que aportaron información para la investigación. De ahí que no se pueda establecer que la pesca se desarrolla con normalidad en dicha zona¹³⁵; con mayor razón, si se tiene en cuenta que existe una circular vigente que da cuenta del peligro para ejercer este tipo de actividades específicamente en el municipio de Puerto Valdivia.

En cualquier caso, la Sala debe señalar que, aunque el estudio no cuenta con información específica de Puerto Valdivia, dentro de sus resultados se recopiló que los casos de bajos rendimientos pesqueros precisamente se presentaron “*en el estrato medio del río Cauca*”, del cual haría parte el municipio señalado. Circunstancia que reforzaría el señalamiento del actor de cara a las dificultades para

¹³⁴ Para realizar el informe, la Fundación se apoyó en pescadores de diferentes zonas. Ninguno de los pescadores participantes en el estudio pertenecía al corregimiento de Valdivia o Puerto Valdivia (pág. 4 del informe). Si bien en algunos puntos el informe se refiere a Puerto Valdivia, esto lo hace únicamente la recopilar información estadística sobre el censo de pescadores o sobre datos suministrados por Asociaciones de pescadores.

¹³⁵ Mucho menos en la playa La Guamera de la que, según el accionante, extraía los peces.

el ejercicio de la pesca que se han presentado en su corregimiento después de la contingencia desencadenada por EPM.

ii) Como lo reconoció el mismo informe no existe un estudio anterior de las mismas características, lo que impide realizar un análisis comparativo de la actividad pesquera en el río Cauca antes y después de los hechos que dieron origen a la acción de tutela. En concreto, el informe refiere que: “[e]ste vacío de información se traduce en un desconocimiento histórico del estado de la pesquería, sus recursos y sus usuarios en el principal tributario del río Magdalena [río Cauca], lo cual impide que se cuente con bases comparables, previas a la construcción de la presa del Proyecto Hidroeléctrico Ituango”. Igualmente precisó que la información estadística con que se cuenta es limitada debido a que solamente se registraban desembarcos en algunos puertos y en algunos meses del año; “[e]ste limitante es definitiva (sic) y nos permite concluir que línea base de producción pesquera que se maneja está subestimando la real producción pesquera de la región. La producción pesquera estimada por este proyecto fue de 408 ton durante 5 meses calendario (octubre-febrero)”.

Finalmente, frente a la “línea base” para el estudio se indicó que: “[n]o obstante, no se va a poder tener información comparativa con nuestros resultados en materia de producción pesquera. Y, por ende, no se podrá tener una valoración histórica detallada del servicio de provisión que ofrece la pesca en la cuenca, para poder ser comparada con los datos actuales”.

Bajo ese panorama, a pesar de que el informe concluyó que en el periodo de investigación (octubre de 2019 a febrero de 2020) se estimaron 408 toneladas de pescado¹³⁶, lo cierto es que, al no existir una base comparativa, no es posible determinar si esa cantidad está por debajo, es igual o excede el promedio de toneladas que normalmente producía la actividad pesquera antes de los hechos de abril y mayo de 2018. Así, para la Sala no resulta evidente ni es posible determinar la normalidad que reclama EPM sobre el ejercicio de la pesca en el río Cauca, menos aún en el municipio de Puerto Valdivia.

112. Valga precisar que la investigación bajo análisis no contiene información respecto del barequeo y la agricultura aledaña al río, por lo que no aporta ningún elemento de juicio que debilite la manifestación del actor en torno a la imposibilidad para desempeñar estos oficios.

113. Finalmente, EPM refirió que uno de los hermanos del señor Gutiérrez Nohavá sí recibió la oferta indemnizatoria que le fue realizada. Al respecto, se observa que esa circunstancia no enerva la afirmación de debilidad socioeconómica que efectuó el accionante porque, de un lado, no fue este quien recibió la suma de dinero; del otro, como la misma entidad advirtió, se trata de un “grupo familiar diferente” para efectos de la indemnización, entendiéndose que, pese a ser integrantes de la misma familia, no cohabitan en una misma residencia o conforman el mismo hogar¹³⁷ y;

¹³⁶ Esto, contrario a lo indicado por EPM, quien en su última contestación indicó que el estudio había arrojado 1408 toneladas.

¹³⁷ Recuérdese que el señor Gutiérrez Nohavá refirió que tiene dos hermanos, uno que siempre ha residido con él y a quien apoya económicamente (cuando puede) y otro que reside con su progenitor. Dada la misma aseveración que efectuó EPM, se entiende que

por último, no existe evidencia en el plenario de que el actor hubiese podido obtener provecho de ese dinero.

114. Asimismo, es necesario enfatizar que en esta ocasión únicamente se estudia la situación particular de debilidad socioeconómica del señor Gutiérrez Nohavá que se derivó del desplazamiento de sus medios de vida tras la emergencia y no la situación en conjunto de todos los familiares que pudieron resultar afectados en menor o mayor medida. En ese orden, respecto del actor la Sala ha podido advertir en el trámite de tutela que la migración forzada le ha ocasionado una serie de repercusiones de índole económica que antes no tenía que soportar, tales como pagar arriendo y sufragar los gastos mínimos de su existencia (comida, servicios públicos domiciliarios, entre otros). Recuérdese que, de forma previa al desplazamiento, el accionante vivía en una mejora y allí -o en sitios cercanos- obtenía su sostenimiento fundamentalmente de la agricultura, la pesca y el barequeo, situación que varió drásticamente con la contingencia por la imposibilidad de continuar realizando dichos oficios.

115. Para la Sala, entonces, que uno de los hermanos del accionante haya recibido la suma de dinero ofrecida por EPM no lleva a determinar que este hubiese superado los efectos del desplazamiento al recuperar la estabilidad económica que tenía antes de la contingencia, esto, teniendo en cuenta que, como se indicó, la suma de dinero no fue percibida por el señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá, quien recibió el monto conforma otro núcleo familiar y no existe evidencia de que el actor hubiese obtenido algún provecho de esa indemnización.

116. De lo expuesto, es posible constatar que el señor Gutiérrez Nohavá continúa bajo los efectos del desplazamiento, en la medida que no ha recuperado las condiciones que tenía antes de la emergencia, circunstancia que no fue valorada ni motivada por EPM al momento de retirar el apoyo económico. Esto último, teniendo en consideración que se encuentra probado que la entidad solo refirió al actor que la no aceptación de la oferta daba por terminada la ayuda, mientras que las demás razones para hacerlo (además de ser insuficientes) únicamente se hicieron explícitas para el actor en el trámite de tutela, como se explicó.

117. De otro lado, la Sala considera que la no aceptación de la oferta indemnizatoria tampoco habilitaba la terminación del apoyo económico, pues lo realmente determinante en este punto es la constatación de que los hechos de los que se derivó el desplazamiento -así como sus efectos- han sido superados de forma satisfactoria o en la mayor medida de lo posible¹³⁸. Situación que difiere de la actuación desplegada en el caso concreto por la empresa accionada, quien no solo desconoció sus propios términos consignados en el convenio y más específicamente en el protocolo, esto es, que en la medida en ***“que las circunstancias de la emergencia lo***

quien recibió la suma de dinero no es el hermano que vive con el accionante, en tanto este siempre ha formado el mismo grupo familiar.

¹³⁸ En el informe Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó que: “La obligación de asistencia humanitaria en el contexto de situaciones de desplazamiento interno se encuentra íntimamente vinculada con la obligación de asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y comunidades”. Ver el siguiente enlace: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DesplazamientoInterno.pdf>.

ameriten, el apoyo podrá ser prorrogado en un término igual”, sino que también dejó de lado los deberes especiales que le imponen:

118. *Primero*, el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 al determinar que “*todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad (...) deberán realizar un análisis específico de riesgo (...) Con base en este análisis diseñará e implementarán las medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento*”. (Resaltado propio).

119. *Segundo*, el Decreto 2018070001272 del 14 de mayo de 2018, en el que la Gobernación de Antioquia le ordenó adoptar un plan durante la emergencia, así como un plan de acción específico que integrara “*todos los componentes sociales, ambientales que estén acorde con todos los requerimientos de la ANLA y financieros en los que priorice las iniciativas más importantes para evitar, mitigar o resarcir todo lo derivado de los eventos catastróficos*”. (Resaltado propio).

120. *Tercero*, el acto administrativo que al levantar la calamidad pública dispuso que ello no implicaba que las entidades competentes abandonaran las gestiones que emprendieron para superar la situación de emergencia.

121. *Cuarto* y con mayor razón, los postulados superiores de vida digna, trabajo, vivienda digna, mínimo vital, nivel de vida adecuado y solidaridad (entre otros), así como los fines del Estado de asegurar la efectividad de los derechos¹³⁹ y garantías mínimas de las personas que se encuentran en el territorio nacional.

122. Por otra parte, la Sala de Revisión enfatiza que las personas desplazadas internas se encuentran en situación de vulnerabilidad comoquiera que deben abandonar sus lugares de habitación y condiciones de sobrevivencia en busca de seguridad y protección. Siguiendo el criterio orientador de los Principios *Deng*, las autoridades tienen obligaciones fundamentales respecto de las personas desplazadas internas. Por ello, se estima pertinente analizar las medidas que adoptó EPM para ayudar a los desplazados de la contingencia bajo examen¹⁴⁰ a la luz de los estándares mínimos que en esta oportunidad se han resaltado de i) protección y asistencia durante el desplazamiento y ii) soluciones duraderas. Esto, a su vez, desde una óptica abstracta y concreta.

Fase de protección y asistencia humanitaria		
Estándares Mínimos	Medidas de EPM	Cumplimiento
Estándar 1. Asegurar un nivel de vida adecuado. Cualesquiera que sean	1.1 Adopción del Convenio 9677PPAL001-282-2018 con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, operativos, logísticos,	Se cumple. 1.1 La suma de dinero entregada al FNGRD en virtud del convenio

¹³⁹ Art. 2° C. Pol.

¹⁴⁰ El análisis se circunscribe únicamente a los componentes que se relacionan directamente con esta acción de tutela. Por tanto, no se verifican todas las demás acciones que EPM ha realizado o dejado de realizar en el marco de la contingencia, pues ello excede el presente asunto.

<p>las circunstancias, las autoridades competentes deben suministrar a los desplazados internos, como mínimo y en condiciones de seguridad:</p> <p>a) alimentos indispensables y agua potable;</p> <p>b) cobijo y alojamiento básicos;</p> <p>c) vestido adecuado; y</p> <p>d) servicios médicos y de saneamiento indispensables.</p>	<p>administrativos y financieros “para realizar las acciones conducentes y necesarias para dar atención a las personas evacuadas en la zona de influencia Hidroituango”¹⁴¹.</p> <p>1.2 Implementación del protocolo de apoyo económico temporal para que las familias puedan sufragar los gastos de:</p> <p>a) Arrendamiento,</p> <p>b) Alimentación</p> <p>c) Transporte y</p> <p>d) Demás que sean originados y necesarios para su subsistencia.</p> <p><i>Monto:</i> \$1.100.000 para grupos familiares conformados hasta por 5 personas. \$1.200.000 para grupos familiares conformados por 6 o más personas.</p> <p><i>Término:</i> hasta por un mes. En todo caso, si antes de este lapso la situación de riesgo es superada, se dará por terminado el apoyo. En la medida que las circunstancias de la emergencia lo ameriten, el apoyo podrá ser prorrogado en un término igual.</p>	<p>en principio permitiría cubrir las necesidades de asistencia humanitaria (elementos básicos para la supervivencia de los afectados).</p> <p>1.2 Adicionalmente el protocolo garantiza un nivel de vida adecuado al establecer una suma de dinero que permite su observancia según los parámetros de los principios. Se encuentra amparado el cobijo y alojamiento básico a través del componente de arrendamiento, igualmente el agua y los alimentos indispensables. Asimismo, se puede entender que incluye lo atinente a vestido adecuado, mediante el componente de “demás que sean originados y necesarios para la subsistencia”.</p>
<p>Estándar 2. Prestar la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos de los desplazados internos y adoptar las medidas oportunas a este respecto.</p>		<p>No se cumple. EPM no dispuso mecanismos que permitieran conocer la situación real y prestar la debida consideración a la protección de los derechos del desplazado, para así adoptar medidas adecuadas. Esto, por ejemplo, a través de la garantía de la</p>

¹⁴¹ EPM aportaría al FNGRD \$9.999.999.590, para financiar la atención en sus diferentes fases a la situación de emergencia en la zona de influencia de Hidroituango. A través de un otrosí se agregó al convenio el monto de \$40.000.000.000.

		participación de la comunidad afectada, pues es ésta la que tiene conocimiento de primera mano al sufrir los impactos nocivos, de modo que la información que aporten al proceso pueda garantizar las medidas de protección oportunas y efectivas.
Fase de soluciones duraderas		
Estándares Mínimos	Medidas de EPM	Cumplimiento
Estándar 1. Establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.		No se cumple. De los documentos obrantes en el proceso, así como de las afirmaciones realizadas por EPM a lo largo del trámite, la Sala no tiene claridad de que la entidad hubiera implementado mecanismos o alguna gestión concreta con la finalidad de garantizar el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos. Tampoco que hubiera llevado a cabo alguna medida de reasentamiento o de reintegración.
Estándar 2. Prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se	Oferta indemnizatoria a través de la figura de la transacción con las familias afectadas. En las cláusulas del contrato se indicó, en cuanto al objeto: “poner fin a cualquier litigio pendiente y/o precaver la existencia de controversias futuras relacionada con los hechos”. Frente al concepto de la suma a entregar se determinó: “cubre	Se cumple parcialmente. No se observa que la entidad haya prestado asistencia para la recuperación de las propiedades y posesiones de los desplazados. EPM ofreció a indemnización económica que en la

desplazaron. Si esa recuperación es imposible: a) Conceder una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o, b) Prestar asistencia para que la obtengan.	todos los daños materiales e inmateriales causados al reclamante (...) reconocimiento de actividad económica; (...) reposición de bienes muebles (...) kit de vestuario (...) Reconocimiento de tres meses de sobrecosto del canon de arrendamiento”.	práctica permitiría recuperar en alguna medida los bienes de los cuales fueron desposeídos. Sin embargo, no garantizó otras formas de reparación justas ni prestó la asistencia a los desplazados para que la obtuvieran.
--	---	---

123. Teniendo en cuenta lo que se indicó en el diagrama, así como los elementos de juicio que obran en el expediente, la Corte advierte que, en principio, las medidas adoptadas por EPM (vistas desde un punto de vista **abstracto**) no se ajustan en un todo a los Principios *Deng*¹⁴², en particular, aquellos sobre la asistencia y protección de las personas que han sufrido el fenómeno de desplazamiento y respecto de las soluciones duraderas.

124. Ahora bien, al realizar la comparación **concreta** de las actuaciones que desplegó la accionada para asistir al señor Gutiérrez Nohavá, se evidencia que igualmente fueron insuficientes de cara a los estándares. En este caso no está en discusión si EPM (a quién se le delegó en primer lugar la función de implementar el PADE y PAE en el marco de la emergencia) estaba en condiciones de prevenir la calamidad, sino si cumplió sus deberes después de la emergencia, específicamente de proteger y brindar asistencia al actor garantizando sus niveles de vida adecuados mientras persistían los efectos del desplazamiento, así como propender o facilitar su retorno y/o reasentamiento y su reintegración.

125. En cuanto a la **fase de protección y asistencia durante el desplazamiento**, ciertamente no se observa que EPM haya dispuesto los mecanismos o medios adecuados para permitir que, antes de retirar el apoyo económico, se verificara la situación particular del peticionario, frente a la superación o no de los efectos del desplazamiento. Por el contrario, lo que sí se encuentra acreditado es que la entidad procedió a suspender la asistencia económica sin apreciar si el actor todavía lo requería en orden a su subsistencia digna.

126. En otras palabras, a pesar de que EPM otorgó el apoyo económico al actor que le permitió garantizar sus condiciones de vida por un término inicial, posteriormente la entidad suspendió su entrega, dejando de lado que en la fase de atención y asistencia humanitaria resulta necesario continuar asegurando un nivel de vida adecuado; esto, mientras subsistan los efectos del desplazamiento que en este caso se concretan en la necesidad de pagar el valor de un arrendamiento dada la pérdida de la vivienda (“mejora”) y la imposibilidad de obtener recursos al no desarrollar las actividades de i) barequeo en las playas Raudal, la Larga, Cachirime, El Pescado, La Planta, Achira, Gólgota, Limón, La Palestina, Sevilla y la playa de

¹⁴² Únicamente los más pertinentes al caso.

la quebrada del Aro, ubicadas en el municipio de Valdivia¹⁴³, ii) pesca en las desembocadura del río Cauca¹⁴⁴, iii) cultivo de aguacate, piña, yuca, plátano, naranjo, guanábana, limón, cacao en la vereda El Astillero y iv) de desempeñar oficios varios en un bar los fines de semana. Dicha circunstancia comporta el desconocimiento del deber de garantía del nivel de vida adecuado del desplazado interno, dadas sus circunstancias o particularidades anteriores.

127. La Sala también estima necesario llamar la atención frente a la falta de motivación por parte de EPM al momento de adoptar la decisión de retirar la ayuda o asistencia humanitaria. En efecto, salta a la vista que la empresa no hizo explícitas al accionante las razones de fondo que permitirían retirar el apoyo, más allá de señalar someramente que ello sería una consecuencia de no aceptar la indemnización propuesta. Solo en el trámite de tutela la accionada permitió conocer las razones que a su juicio justificaban su actuación, las cuales, como se advirtió en precedencia, resultan por sí mismas insuficientes.

128. Para esta Sala, la mejor forma de garantizar que las personas desplazadas puedan tomar alguna acción de defensa o de salvaguarda frente la entidad que les retira la ayuda económica para la subsistencia es a través de la exposición de las razones o motivos que sustentan tal decisión. Ello como garantía derivada del derecho al debido proceso que rige incluso las actuaciones administrativas (art. 29 superior). La Corte ha resaltado que el debido proceso es exigible tanto para las entidades estatales como para los particulares, pues un Estado social de derecho debe garantizar en toda relación jurídica unos parámetros mínimos que protejan a las personas de actos arbitrarios e injustificados que atenten contra otros derechos fundamentales¹⁴⁵. Así, la relación entre el actor y EPM no escapa ámbito de los principios contemplados en la Carta Política y es por esto que sus procedimientos internos deben observar las reglas del debido proceso. Bajo ese entendido, todas las actuaciones que se desprendan del retiro de las líneas de apoyo de EPM deben ser motivadas o debidamente argumentadas con fundamento en el ordenamiento jurídico interno.

129. Relacionado con lo anterior y en virtud de los principios de equidad e igualdad, la entidad debió verificar y demostrar que en el caso del señor Gutiérrez Nohavá ya no se requería el apoyo económico, pues, en principio se encuentra en mejores condiciones para acreditarlo (técnicas, profesionales, etc.). No se debe perder de vista que, dada la condición de desplazamiento del actor, es posible afirmar que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad e indefensión, por lo que en criterio de esta Sala correspondía a la empresa (EPM) demostrar la superación de la situación que había motivado el desplazamiento, antes de proceder al retiro de la ayuda económica. Se resalta, entonces, que la accionada debió hacer explícitas las razones y fundamentar debidamente la decisión de terminar la ayuda económica otorgada.

¹⁴³ Esto, como consecuencia fundamentalmente al nivel de alerta en la zona que se representa con el nivel de alerta naranja.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ Sentencia T-694 de 2013.

130. Conviene destacar como premisa general que el retiro del apoyo económico debe obedecer al estudio detenido caso a caso de la situación socioeconómica de cada desplazado; en especial, debe apreciar si este superó o aún se encuentra bajo los efectos del desplazamiento. El solo paso de la alerta roja a naranja no puede dar por superada en toda su dimensión la problemática que se había generado. De tal forma, el apoyo económico se debe mantener mientras persistan los efectos negativos en las condiciones de subsistencia del desplazado. Asimismo, el retiro del apoyo debe presentar una fundamentación suficiente conforme a las consideraciones expuestas.

131. Por otra parte, en la **fase de soluciones duraderas** EPM debía establecer condiciones y proporcionar los medios que permitieran el retorno o reasentamiento voluntario del accionante, pero, según se evidenció en el plenario estas no se presentaron. Si bien se conoce que dada la afectación de la vivienda en la que residía el accionante no era viable regresar a la vereda El Astillero, no se advierte alguna actuación de EPM para verificar un reasentamiento seguro y digno, con mayor razón teniendo en cuenta la circunstancia de que perdió su vivienda.

132. Asimismo, EPM tenía el deber de prestarle asistencia para que -en la medida de lo posible- recuperara las posesiones que abandonó. De ser imposible esa recuperación se debía considerar una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o proveer los medios para que se lograra. En este punto, se observa que EPM le ofreció al accionante \$49.741.149 como suma indemnizatoria por concepto de “*daños materiales e inmateriales causados al reclamante (...) reconocimiento de actividad económica; (...) reposición de bienes muebles (...) kit de vestuario (...) Reconocimiento de tres meses de sobrecosto del canon de arrendamiento*”. No obstante, la Sala considera que la misma no fue ofrecida como una acción afirmativa a favor de un sujeto vulnerable, sino como una estrategia de defensa para precaver eventuales procesos judiciales tendientes a la reparación de perjuicios.

133. Sobre este aspecto y al margen de la discusión central, se destaca que el contrato de transacción en sí mismo no envuelve una trasgresión al derecho a la administración de justicia. Ciertamente este tipo de contrato está configurado para evitar controversias judiciales¹⁴⁶, lo que supone que contenga cláusulas sobre la renuncia a toda acción judicial o extrajudicial que se hubiese iniciado o pudiese iniciarse relacionada con la misma causa. Como se indicó, la circunstancia que sí echa de menos la Corte es que la indemnización que se buscaba otorgar por medio de la transacción no hubiese tenido la intención primordial de constituir una medida afirmativa, sino de evitar un conflicto judicial. Es claro para la Corte que subiste para EPM la necesidad de adoptar cualquier tipo de estrategia que permita o facilite el retorno o reasentamiento y la reintegración local del peticionario.

¹⁴⁶ La definición de transacción la encontramos en el artículo 2469 del Código Civil que señala en su primer inciso: “La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual”. Cuando se suscribe un contrato de transacción, la discusión llega a su fin y hace tránsito a cosa juzgada como lo señala el artículo 2483 del Código Civil: “La transacción produce el efecto de cosa juzgada en última instancia; pero podrá impetrarse la declaración de nulidad o la rescisión, en conformidad a los artículos precedentes”.

134. Finalmente, se considera que tanto la fase de protección y asistencia, como la fase de soluciones duraderas implica para la entidad obligada la verificación y seguimiento de las condiciones de los grupos familiares afectados, con la finalidad de prestar la debida consideración a sus necesidades y, consecuentemente, adoptar medidas adecuadas para su protección. Esto, igualmente con el objetivo de permitir la participación de las comunidades afectadas, pues son ellas las que tienen conocimiento de primera mano y son quienes sufren los impactos, de modo que la información que aporten puede contribuir a la adopción oportuna y adecuada de mecanismos de protección¹⁴⁷.

135. En suma, la Sala encuentra que: *primero*, el retiro del apoyo económico al actor configura una trasgresión de los derechos a la vida digna, al trabajo, a la vivienda digna, al mínimo vital, al nivel de vida adecuado y al debido proceso del actor, pues desconoció sus particulares condiciones, esto es, que a pesar del paso del tiempo transcurrido no se había superado los efectos nocivos del desplazamiento, lo que se evidencia en la falta de condiciones adecuadas para regresar a su lugar de residencia y en la ausencia de las actividades económicas que proveen para la subsistencia. Asimismo, porque: i) no se presentó un razonamiento serio y profundo, basado en el contexto particular del desplazado, que le permitiera fundamentar a EPM en debida forma por qué podría sustraerse a su obligación de asistir durante el desplazamiento a las personas afectadas, ii) EPM no demostró que el actor ya no requiriera ayuda para la provisión de condiciones de existencia, iii) porque la actuación de la entidad no se armoniza con los criterios orientadores de las medidas de protección de los desplazamientos internos.

136. De acuerdo con lo expuesto, la Corte proferirá las siguientes medidas de protección respecto de EPM: revocará el fallo de segunda instancia y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos invocados y ordenará a EPM que i) reactive el apoyo económico al accionante hasta cuando se verifique y motive la suspensión del mismo conforme a los Principios Deng y a las consideraciones expuestas en esta ponencia y ii) adopte estrategias que permitan o faciliten el retorno o reasentamiento y la reintegración local del peticionario de forma adecuada.

Órdenes adicionales.

137. Frente a la UNGRD y el DAGRAN. A pesar de que de acuerdo con las consideraciones realizadas la competencia primordial para adoptar las medidas tendientes a la satisfacción de los derechos del señor Gutiérrez Nohavá recae en EPM, la Sala observa que, en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (art. 288 superior), la UNGRD y el DAGRAN, en el

¹⁴⁷ En asunto atinentes a otros tipos de desplazamientos, la Corte se ha pronunciado en un sentido similar, al señalar: “La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el rol primordial en la atención a las víctimas de desplazamiento forzado que cumple la estabilización socioeconómica ‘implica la ejecución de programas relacionados con proyectos productivos... fomento a la microempresa... atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad... planes de empleo urbano...’, entre otros’. De allí que la víctima tiene derecho a que el Estado conozca sus necesidades específicas, para que atendiendo a las mismas le brinde la asistencia indispensable para emprender una actividad que le permita percibir sus propios ingresos, de tal manera que pueda asegurar su subsistencia y la de su núcleo familiar en condiciones dignas y continúe con su proyecto de vida. De lo contrario, persistiría la vulneración de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo”. Sentencia T-971 de 2014.

marco de sus competencias, deben acompañar y vigilar la implementación del PADE y el PAE que está efectuando EPM.

138. En efecto, la UNGRD, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 1523 de 2013¹⁴⁸, constituye una instancia *de orientación y coordinación* del Sistema Nacional de Riesgo de Desastres, cuyo propósito es optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo. Adicionalmente, según el artículo 18, *ibídem*, se encarga de articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y hacer cumplir la normatividad¹⁴⁹. La entidad igualmente adquirió obligaciones específicas en el Convenio 9677PPAL001-282-2018 (implementado con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, operativos, logísticos, administrativos y financieros para dar atención a las personas evacuadas en la zona de influencia Hidroituango), tales como: adelantar procedimientos y celebrar los actos y contratos que se requieran para el cumplimiento del convenio y apoyar económicamente a los municipios declarados en calamidad pública en los gastos operativos y logísticos para la atención de la emergencia.

139. Por su parte el DAGRAN, de acuerdo con la Ordenanza 41 de 1995 modificada por el Decreto 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020 de la Gobernación de Antioquia, se encarga de coordinar las acciones y procedimientos *operativos* en las diferentes fases de atención y recuperación de un desastre¹⁵⁰ y adoptar e impartir políticas, protocolos y mecanismos para el conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres, incluyendo acciones de intervención correctiva, prospectiva, de preparación y ejecución de la respuesta, rehabilitación y reconstrucción post desastre¹⁵¹. Así las cosas, en el marco de sus competencias, la Corte instará a la UNGRD y el DAGRAN, para que, en el marco de sus atribuciones, acompañen y vigilen la implementación del PADE y el PAE que está efectuando EPM.

140. Frente a la Personería Municipal de Valdivia¹⁵² y la Defensoría del Pueblo¹⁵³. Llama la atención para la Corte que, en el contexto fáctico y jurídico conocido en

¹⁴⁸ “Artículo 15. *Instancias de Orientación y Coordinación.* El sistema nacional cuenta con las siguientes instancias de orientación y coordinación, cuyo propósito es optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo. (...) 2. *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*”.

¹⁴⁹ “Artículo 18. *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.* La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, además de las funciones establecidas en el Decreto-ley 4147 de 2011, que se incorporan al presente artículo, las siguientes: 1. *Articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional.* || 2. *Articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional.* || 3. *Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas*”.

¹⁵⁰ Decreto 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020 de la Gobernación de Antioquia.

¹⁵¹ *Ibídem*. Adicionalmente, como director del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, el DAGRAN cuenta con competencias frente a la aprobación, elaboración y coordinación de la ejecución de los planes específicos de acción para la recuperación posterior a las situaciones de calamidad pública. Lo anterior, en consonancia con el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

¹⁵² Respecto de las funciones de las Personerías, el artículo 118 de la Constitución prevé: “*El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas*”. En desarrollo de este precepto

esta oportunidad, las referidas entidades hayan sido las grandes ausentes. Se destaca que la finalidad del ente defensorial es la protección de los derechos humanos y de las libertades de todas las personas frente a actos, amenazas o acciones ilegales, injustas, irrazonables, negligentes o arbitrarias de cualquier autoridad o de los particulares. La Defensoría del Pueblo se instituye, entonces, como el organismo tutelar de los derechos y garantías de los habitantes del territorio nacional como de los colombianos residentes en el exterior.

141. Por su parte, a las personerías municipales les corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas entre otras. Visto lo anterior, la Sala considera pertinente instar a estas dos entidades para que acompañen al accionante en su proceso de desplazamiento y de cara a las gestiones que se lleguen a desarrollar ante EPM.

II. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. - REVOCAR la sentencia del 16 de diciembre de 2020 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia que, a su vez, confirmó la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2020 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán que declaró la improcedencia de la acción y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, trabajo, vivienda digna, mínimo vital y debido proceso del señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá.

SEGUNDO. - ORDENAR a Empresas Públicas de Medellín ESP que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia: i) reactive el apoyo económico al señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá hasta cuando se verifique y motive la suspensión del mismo conforme a los Principios Deng y a las consideraciones expuestas en esta ponencia. Asimismo, que dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia, ii) adopte estrategias que permitan o faciliten el retorno o reasentamiento, así como la reintegración local del señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá.

constitucional, el artículo 178 de la Ley 136 de 1994 dispone que los personeros municipales, tendrán, entre otras, las siguientes funciones: “1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos (...) 2. Defender los intereses de la sociedad. (...) 15. (...) orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes”.

¹⁵³ El artículo 282 de la Constitución establece que “el Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: 1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado. 2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza”.

TERCERO. INSTAR a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y al Departamento Administrativo para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia para que, en el marco de sus competencias, inicien o continúen las gestiones para acompañar y vigilar la implementación del PADE y el PAE que está efectuando Empresas Públicas de Medellín debido a la emergencia derivada de Hidroituango.

CUARTO: INSTAR a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Valdivia para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, acompañen al señor William de Jesús Gutiérrez Nohavá en su proceso de desplazamiento y de cara a las gestiones que se lleguen a desarrollar ante Empresas Públicas de Medellín.

QUINTO. LIBRAR las comunicaciones a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional y **DISPONER** las notificaciones a las partes, a través del juez de tutela de instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General