

Sentencia T-041/11

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Caso de habitantes afectados por inundaciones y deslizamientos generados por las lluvias

PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS CUANDO EXISTE VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Caso en que no se demostró esa afectación

De acuerdo con los hechos y pruebas que se han relacionado, en especial de conformidad con el informe técnico elaborado por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres de Quibdó, y las diferentes fotografías del lugar, la Sala concluye que el barrio “El Jardín”, sector “Las Dalias” del municipio de Quibdó en el que habita la accionante: (i) es considerado, de conformidad con el POT como zona de alto riesgo por deslizamientos de tierra; (ii) algunas de las viviendas que fueron construidas irregularmente sobre taludes inestables, sin autorización de las autoridades y estudios de terreno, se encuentran en riesgo de deslizamiento; (iii) el municipio elaboró un plan de contingencia, consistente en la construcción de obras de protección y en la pavimentación de una calle, los cuales no se han ejecutado por falta de recursos y por no haberse adelantado obras de alcantarillado en el lugar; (iv) el ente territorial no ha presentado a consideración del Fondo Nacional de Regalías el proyecto de financiación, y; (v) aunque el POT no incluye el sector como zona de amenaza por inundaciones, es evidente que en la parte baja donde se localiza el sector “El Jazmín”, si existen viviendas ubicadas en la zona de desbordamiento de la quebrada. A juicio de la Sala, aún cuando es evidente la afectación del derecho a la seguridad de los habitantes del sector, como derecho colectivo consagrado en el artículo 88 de la Constitución que puede ser protegido a través del mecanismo constitucional de la acción popular, no obra prueba alguna en el expediente que permita concluir la afectación de los derechos fundamentales alegados por la actora ni tampoco respecto del grupo de personas que habitan el sector y sus áreas aledañas, conformado por cerca de 90 personas que no fueron identificadas dentro del presente trámite, que pertenecen al estrato uno de la población. Para la Corte es claro que en el presente caso no se han reunido los requisitos de procedencia de la acción de tutela cuando se afectan derechos fundamentales directamente relacionados con la vulneración de derechos colectivos, pues no se logró probar que los riesgos por inundaciones y deslizamientos de tierra estén amenazando o puedan vulnerar derechos subjetivos de la

demandante, de manera tal que amerite la intervención del juez de tutela y que desplace así la acción popular, que se constituye en el mecanismo eficaz e idóneo para la protección de los intereses y derechos colectivos de los habitantes del sector. Pese a lo anterior, la improcedencia de la presente acción de tutela por la no demostración de la afectación de los derechos fundamentales de la accionante, no significa, que los habitantes del sector, quienes no fueron individualizados en la presente tutela, directamente o a través de su representante, puedan exigir ante las autoridades municipales como responsables de adoptar la defensa de los derechos colectivos, su protección a través del mecanismo constitucional de la acción popular ante la evidente vulneración de tales derechos

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES Y DEBER DE REUBICACIÓN-Caso de hogares situados en zonas de alto riesgo

Destaca la Corte la responsabilidad que recae sobre la Alcaldía Municipal de Quibdó, pues a pesar de tener plenamente identificada la alarmante situación por la que atraviesa la comunidad, bien a través del informe técnico elaborado por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres, o de los diferentes diagnósticos elaborados por el COPLAD y de la Dirección de Gestión del Riesgo, que arrojaron como resultado que el sector fuera priorizado en el POT como de alto riesgo por deslizamientos, y de haber señalado claramente las obras de adecuación que se deben adelantar como parte del plan de contingencia que trazó la propia administración municipal, no han adoptado las medidas tendientes a prevenir y mitigar los efectos de los deslizamientos de tierras en el sector o de las inundaciones en los barrios aledaños, ni tampoco adelantaron las gestiones pertinentes tendientes a la consecución de los recursos para tales efectos. De la misma forma, la negligencia de la Alcaldía Municipal es evidente si se tiene en cuenta que a pesar de tener pleno conocimiento de la existencia de personas que residen en un sitio de alto riesgo, a la fecha no ha procedido a la reubicación de sus habitantes, no obstante que de conformidad con lo expuesto en precedencia, es obligación de los alcaldes levantar y mantener actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a deslizamientos, así como proceder a la reubicación de los habitantes que residan en tales sectores, cuando se presentan tales circunstancias.

Referencia: expediente T-2.551.210

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C. tres (3) de febrero de dos mil once (2011).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente.

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó, en la acción de tutela instaurada por María Ulda Lloreda Lloreda contra el Municipio de Quibdó.

I. ANTECEDENTES

El pasado veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009) la ciudadana María Ulda Lloreda Lloreda interpuso acción de tutela ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad física, vivienda digna, medio ambiente y petición, los cuales en su opinión, han sido vulnerados por el Municipio de Quibdó.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, la accionante sustenta sus pretensiones en los siguientes:

Hechos

1.- La ciudadana María Ulda Lloreda Lloreda, quien reside en el barrio “El Jardín”, sector las “Dalias”, del municipio de Quibdó, afirma que los habitantes “ubicados en la parte baja de este sector se encuentran en inminente peligro debido a que las viviendas están a punto de desaparecer o destruirse, la vida de las personas que habitan este lugar se encuentra en riesgo como consecuencia de las lluvias que ocasionan inundaciones y acrecimiento de la

yesca y que ha producido notorias grietas y huecos en la calle del sector y que ha ocasionado en repetidas ocasiones derrumbamiento de la loma en cuya ubicación se encuentran las casas.”

2.- Explica la peticionaria que como consecuencia de lo anterior, “se ha generado el derrumbamiento de aproximadamente 3 casas y con ello no solo desplazamiento de estas familias, si no de otras familias que pese a todavía no estar destruida de manera total su hogar se han visto en la penosa obligación de abandonar este sitio pues la zozobra, el miedo e incertidumbre y sobre todo la estructura física de sus casas se encuentran en imposibilidad de ser habitadas pues las grietas del suelo las han destruido lentamente estando al borde del colapso”.

3.- Indica la petente que los habitantes del barrio “se encuentran atemorizados porque en cualquier momento se puede ocasionar una catástrofe o un hecho lamentable porque se avecina el derrumbamiento de las casas si no se toman medidas urgentes pues estas personas no tienen la posibilidad de reubicarse en otro lugar (sic) debido a las condiciones económicas o porque ya han pasado gran parte de sus vidas en esos domicilios”

4.- El Municipio de Quibdó, sostiene la accionante, ha sido negligente, pues pese al requerimiento hecho por la comunidad en escrito presentado el 16 de febrero de 2009, y al derecho de petición que elevó ante la Alcaldía de Quibdó el 4 de septiembre de 2009, solicitando se tomen las medidas pertinentes para atender dicha situación, hasta la fecha el municipio no ha realizado ninguna acción tendiente a mitigar los efectos generados por las lluvias o por evitarlos, ni tampoco ha recibido respuesta alguna a sus peticiones.

Solicitud de Tutela

5.- Con fundamento en los hechos narrados, la ciudadana María Ulda Lloreda Lloreda solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad física, vivienda digna, medio ambiente y petición y además que el ente municipal: (i) designe “un perito que de acuerdo a sus conocimientos técnicos-científicos realice un estudio sobre la zona que le permita establecer cual es la obra a ejecutar y que permita eliminar el riesgo amenaza de manera eficiente y en el menor tiempo posible. Y consecuente con ello la materialización de

la obra.”; y además, (ii) “destine los recursos y apropiaciones presupuestales de acuerdo a lo que el perito determine, en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y con ello evitar una situación mayor como una catástrofe.”

6.- La parte accionada por medio de escrito del 6 de noviembre de 2009, en forma extemporánea respondió la acción de tutela de la referencia y solicitó denegar el recurso de amparo, al considerar que no es cierto como lo afirma la accionante que la administración municipal haya sido negligente, puesto que cuenta con un comité local de prevención y atención de desastres que está adelantando la revisión y diagnóstico de la situación del barrio “el jardín”, sector de las “Dalias”, aunque no cuenta con el dinero necesario para la ejecución de las obras.

También afirmó que la problemática que se suscita en la comunidad que habita el lugar, se debe a que “las personas invaden terrenos y construyen en laderas y lugares de alto riesgo poniendo en peligro su vida”, además las edificaciones se han realizado en contravención de las disposiciones legales que regulan la materia y sin solicitar licencia de construcción o un estudio del suelo que permita advertir las fallas que presentan los terrenos. A pesar de las campañas que ha desarrollado la Alcaldía por radio, televisión y prensa para darle a conocer a las personas los riesgos que se suscitan al edificar en las zonas denominadas de alto riesgo, el esfuerzo ha sido infructuoso pues “el ciudadano supone erróneamente que en caso de catástrofe deberán ser reubicados y además se le debe brindar todo tipo de ayudas económicas...”.

Por último, adjuntó el oficio de fecha 6 de noviembre de 2009, suscrito por el Secretario de Obras Públicas del Municipio de Quibdó, mediante el cual pone en conocimiento de la Alcaldía, el plan de contingencia elaborado por el equipo interdisciplinario conformado por el Comité Local de Gestión de Riesgo- CLOPAD y la Alcaldía Municipal para atender los deslizamientos de tierra que se vienen presentando en sitios críticos del municipio y en el Barrio Las Dalias, que considera deben ser objeto de intervención mediante la construcción de obras de protección. En el mencionado oficio informó también, que ante la falta de recursos el ente municipal presentó ante el Fondo Nacional de Regalías, cinco proyectos para los barrios Las Margaritas, Sector Chicharronal, El Jardín, Sector el Jasmín, Medrano, Sector

Piñal, Minuto de Dios y el Paraíso “y próximamente aspiramos trabajar el proyecto CONSTRUCCION DE OBRAS DE PROTECCION EN EL BARRIO JARDIN SECTOR LAS DALIAS con un costo de CUARENTA Y SEIS MILLONES CINCUENTA Y CUATRO MIL PESOS SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MCTE (\$46.054.750).”

De igual manera, explicó que la administración municipal ha implementado el programa “TODOS PONEMOS, TODOS GANAMOS”, consistente en que previa identificación de la necesidad de la colectividad, busca que con la colaboración de ésta se desarrollen proyectos que brinden soluciones a la necesidad en cuestión, los cuales deberán ser financiados por la comunidad beneficiaria mediante el aporte del 30% del costo total de los materiales en cemento. Bajo el mencionado programa, la pavimentación de la vía que se solicita, indica la entidad demandada, tiene un costo de veintiocho millones ciento setenta y siete mil pesos (\$28´177.000.00).

Adicionalmente, mediante escrito allegado con el 11 de noviembre de 2009 con posterioridad a la contestación de la demanda, la Alcaldía Municipal adjuntó copia de la respuesta al derecho de petición presentado por la accionante, suscrito por el Secretario de Infraestructura del municipio, en el que se le informa acerca de las obras de protección para atender los deslizamientos de tierra que se vienen presentando en el Barrio Las Dalias y la necesidad de gestionar ante el Gobierno Nacional los recursos necesarios para su construcción.

Decisión judicial objeto de revisión

Sentencia de Única Instancia

7.- El Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó denegó el amparo solicitado por considerar que la acción de tutela impetrada es improcedente por existir otro mecanismo de defensa

judicial, como es la acción popular para proteger los derechos colectivos de la comunidad que se ubica en el barrio El Jardín, sector Las Dalias, para la cual la actora no está legitimada para actuar, pues no acreditó representar los habitantes de dicho sector. Tampoco se demostró la amenaza inminente a los derechos individuales de la actora, pues de la inspección realizada al lugar de los hechos se tiene que su vivienda “está a muchos metros de distancias (sic) de la quebrada, está ubicada en la calle que contiene pavimento, está en buenas condiciones de mantenimiento y seguridad, no está ubicada en zona de alto riesgo a simple vista y en definitiva el despacho no observó que la misma se encuentra en peligro por los hechos allí señalados.”

Declaró la cesación de la vulneración del derecho de petición, teniendo en cuenta que, aunque de manera tardía, la Alcaldía Municipal profirió respuesta a la petición reclamada por la actora y además conminó al Alcalde del municipio para que se abstenga de incurrir en conductas dilatorias y violatorias de los derechos fundamentales de los administrados y en lo sucesivo se de respuesta oportuna a las peticiones que se presenten en cumplimiento de los términos legales so pena de las sanciones pertinentes.

Elementos probatorios de relevancia que obran en el expediente

10.- En el cuaderno principal se encuentran las siguientes pruebas relevantes:

- Derecho de petición de fecha 11 de septiembre de 2009, mediante el cual la apoderada judicial de la señora Ulda María Lloreda Lloreda, le solicita al Alcalde de Quibdó la designación de un perito que determine la obra que se debe ejecutar para eliminar el riesgo o la amenaza del sector y destine los recursos y las apropiaciones presupuestales para realizar las obras necesarias (fl.14).
- Derecho de petición de fecha 16 de febrero de 2009, mediante el cual el Presidente de la Junta de Acción Comunal Barrio el Jardín, le solicita al Secretario de Planeación de la Alcaldía de Quibdó que diseñe el paso que de las lomas de Las Dalias conduce al Sector Jazmín parte baja y además, realice la reparación de la Casa Comunal del Barrio Jardín (fl.16).
- Fotografías del Sector (fl.17 y 18).
- Oficio de fecha 6 de noviembre de 2009, suscrito por el Secretario de Infraestructura

Municipal, mediante el cual pone en conocimiento de la Alcaldía Municipal el plan de contingencia para el sector Las Dalias (fl.24)

- Presupuesto para la pavimentación del barrio Jardín, Sector Las Dalias, por valor de \$28.177.000.00 (fl.26).

- Presupuesto para la construcción de escalinatas y obras de protección en el barrio Jardín, Sector Las Dalias por valor de \$46.054.750.00 (fl.27).

- Oficios suscritos por el Alcalde del Municipio de Quibdó de fecha 27 de octubre de 2009, mediante los cuales presentó a consideración del Fondo Nacional de Regalías los proyectos para construcción de muros de contención para cinco barrios, para su financiación con recursos de regalías (fls. 29 a 33).

- Acta de la Comisión Técnica del Comité Local de Prevención y Atención de Desastre llevada a cabo el 3 de agosto de 2009 para definir los sectores identificados como críticos que deben ser objeto de intervención mediante la construcción de obras de mitigación (fl.34).

- Diligencia de inspección judicial practicada el 9 de noviembre de 2009 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó al barrio el Jardín, Sector Las Dalias (fl.55).

- Oficio de fecha 6 de noviembre de 2009, mediante el cual el Secretario de Infraestructura del Municipio de Quibdó, en respuesta al derecho de petición interpuesto por la accionante el 16 de febrero de 2009, le informa sobre las obras de protección que se deben adelantar para evitar los deslizamientos de tierra del sector, el presupuesto, el valor de las mismas y las gestiones para la consecución de los recursos necesarios para su ejecución (fls.33 a 42).

Actuaciones surtidas en sede de tutela.

8.- Mediante auto del 21 de mayo de 20101, el Magistrado Sustanciador dispuso ordenar de manera oficiosa la vinculación del Departamento Nacional de Planeación - Fondo Nacional de Regalías, para que se pronunciara acerca de las pretensiones y el problema jurídico que plantea la acción de tutela de la referencia. En el mismo Auto la Corte Constitucional solicitó también a la citada entidad informar de manera detallada y justificada si: (i) transfiere y en qué monto algún tipo de recurso al municipio de Quibdó; (ii) cuál es la destinación específica de esa clase de recursos; (iii) cuál es el procedimiento para la adjudicación de los mismos por

parte de esta Entidad; (iv) Cuáles son los requisitos y el trámite que se deben cumplir para la asignación de aquéllos; (v) existe algún tipo de solicitud por parte del municipio de Quibdó para solventar la situación de emergencia que se presenta en el barrio “el jardín”, sector las “Dalias”; de ser así, (vi) en qué estado se encuentra dicha solicitud; y finalmente, (vii) si a la fecha ha desembolsado algún dinero para conjurar la antedicha situación.

En escrito radicado el 4 de junio de 20102, el apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación - Fondo Nacional de Regalías, acreditó el cumplimiento del requerimiento de la Corte, para lo cual aportó la respuesta suscrita por la Directora de Regalías del DNP a los interrogantes planteados en la mencionada providencia y precisó previamente que, durante el trámite de las instancias la entidad no fue vinculada, notificada o llamada en garantía.

En su escrito, explicó la funcionaria que la asignación específica de los recursos del Fondo Nacional de Regalías - FNR así como de la distribución del saldo, se realiza de conformidad con lo previsto en el artículo 361 de la Constitución Política y en la Ley 141 de 19943, modificada por la Ley 756 de 20024. La mencionada Ley, el Decreto 416 de 2007 y otras normas internas, determinan también los criterios para la viabilidad, los requisitos básicos y el procedimiento que debe adelantar la entidad territorial para la elegibilidad de los proyectos de inversión a ser financiados con asignaciones del FNR en los diferentes sectores y para la priorización de los mismos, cuyos recursos, en virtud del principio de legalidad del gasto (art. 345 C.P.), deben presupuestarse anualmente, a través de la ley de presupuesto.

En relación con las preguntas i. y ii. planteadas por la Corte, indicó que el presupuesto del FNR no tiene ningún rubro dirigido específicamente al municipio de Quibdó, toda vez que la destinación específica de los recursos se hace solamente por disposición legal y en la Ley 141 de 1994 y sus modificaciones no se contempla dicha destinación específica. Adicionalmente informó, que durante el periodo 2002 - 2010 no se le ha asignado recursos a ese municipio.

Respecto de las pregunta iii .y iv. afirmó que, el artículo 3° de la Ley 141 de 1994 y sus normas reglamentarias consagran el procedimiento y los requisitos que se deben agotar para la presentación, viabilización y aprobación para la elegibilidad de los proyectos de inversión que van a ser financiados con asignaciones del FNR.

Finalmente respecto de las preguntas v. y vi., manifestó que de acuerdo con la base de datos que reposa en la Dirección de Regalías del DNP, los proyectos presentados por el municipio de Quibdó, corresponden a la construcción de muros de contención en el Barrio El Paraíso, el Jardín - Sector el Jazmín, Las Margaritas- Sector Chicharronal, Medrano-Sector Piñal y Minuto de Dios del Municipio de Quibdó, los cuales fueron remitidos el 12 de noviembre de 2009 al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para emitir el concepto de viabilidad y el registro en el Banco de Proyectos de Inversión.

De la misma forma, mediante oficio recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 4 de junio de 2010⁵, el apoderado especial del DNP presentó incidente de nulidad por considerar que en el trámite de la acción de tutela no se le notificó de la admisión de la demanda, de las actuaciones que se surtieron, ni de la decisión que ahora se revisa, no obstante que la vinculación efectuada por decisión de la Corte Constitucional mediante Auto del 21 de mayo de 2010, afecta a su representada y no sule su vinculación efectiva para el efecto de garantizar su derecho de contradicción y de defensa, puesto que la entidad no tuvo la oportunidad de hacerse parte, contestar la demanda, solicitar pruebas y ejercer los recursos pertinentes previstos en la normatividad, con lo cual tampoco se garantiza el ejercicio de la doble instancia, pues en la práctica la acción se convertiría en un proceso de única instancia, lo cual sería vulnerador de sus derechos fundamentales y del procedimiento de la acción de tutela.

Por lo anterior, mediante Oficio radicado el 13 de octubre de 2010 en la Secretaría General de esta Corporación⁷, el apoderado especial de Departamento Nacional de Planeación, dio respuesta a la acción de tutela en los siguientes términos:

En relación con los hechos de la demanda afirma que no le constan, dado que no está dentro de sus funciones la atención a este tipo de emergencias y además los municipios gozan de autonomía administrativa para la gestión de sus intereses.

Respecto de la primera pretensión planteada en la demanda, según la cual se reclama un pronunciamiento de la administración municipal sobre el asunto en mención, sostiene que la misma no puede prosperar por cuanto la petición no fue presentada ante la entidad. Estima que tampoco puede prosperar la segunda pretensión, según la cual se requiere la

designación de un perito para que determine cual es la obra a ejecutar, toda vez que de conformidad con lo previsto en el Decreto 919 de 1989, corresponde a los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres presididos por el gobernador o el alcalde, tomar las medidas preventivas de recuperación y mitigación y elaboración de los estudios técnicos y diseños de las obras civiles tendientes a estabilizar el terreno del sector en el que reside la accionante, siguiendo los lineamientos trazados por la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia. Considera que no procede la tercera pretensión, toda vez que la competencia para la ordenación del gasto en el municipio de Quibdó, no le compete al DNP sino al Alcalde municipal, en desarrollo de la autonomía que tienen los entes territoriales en temas presupuestales.

Ahora bien, agregó que el municipio de Quibdó recibe recursos de diferentes fuentes, entre ellas del Sistema General de Participaciones, de regalías directa y recursos propios por ingresos tributario y no tributarios, para cuya ejecución, como todas las entidades territoriales goza de autonomía dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

Adicionalmente explicó, en los mismos términos que lo hizo la Directora de Regalías en oficio allegado por el apoderado especial del DNP del 4 de junio de 2010, para acreditar el cumplimiento del requerimiento de la Corte efectuado mediante Auto del 21 de mayo de 2010, que el Consejo Asesor de Regalías determina las pautas y los requisitos que deben cumplir las entidades territoriales para la adecuada utilización de los recursos provenientes del FNR, así como también los criterios para la viabilidad, requisitos básicos y el procedimiento que debe adelantar la entidad territorial para la elegibilidad de los proyectos de inversión a ser financiados con asignaciones del FNR en los diferentes sectores y para la priorización de los mismos, cuyos recursos, en virtud del principio de legalidad del gasto (art.345 C.P.) deben presupuestarse cada año, a través de la ley de presupuesto.

En el caso que se analiza, reiteró que los proyectos remitidos por el Alcalde del municipio de Quibdó al FNR relacionados con la construcción de muros de contención en el Barrio El Paraíso, el Jardín - Sector el Jazmín, Las Margaritas- Sector Chicharronal, Medrano-Sector Piñal y Minuto de Dios del Municipio de Quibdó, fueron enviados el 12 de noviembre de 2009 al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para emitir el concepto de viabilidad y el registro en el Banco de Proyectos de Inversión en caso de resultar viables, los cuales aún no han sido devueltos al Fondo.

Sostuvo que corresponde al municipio de Quibdó, “evaluar la posibilidad de presentar un proyecto de inversión encaminado a construir las obras de protección que sean necesarias para evitar el deterioro de las viviendas allí ubicadas por causa de las lluvias, en los términos, y con el cumplimiento del procedimiento y de los requisitos establecidos en el decreto 416 de 2007, con el objeto de obtener la financiación con recursos del Fondo Nacional de Regalías.” Precisa que no tiene conocimiento que el municipio de Quibdó haya presentado “un proyecto de inversión que tenga por objeto solucionar la situación presentada con el Sector Las Dalias del Barrio El Jardín, de que trata el escrito de tutela de la accionante”, que además se encuentre previamente viabilizado e inscrito en el BPIN por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.

9.- En el Auto del 21 de mayo de 2010, el Magistrado Sustanciador también dispuso ordenar de manera oficiosa la vinculación del Ministerio del Interior y de Justicia - Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para que se pronunciara acerca de las pretensiones y el problema jurídico que plantea la acción de tutela de la referencia. En el mismo Auto adicionalmente solicitó al Ministerio que informe de manera detallada y justificada si: (i) tiene conocimiento de la situación que se presenta en el barrio “el jardín”, sector las “Dalias” en el municipio de Quibdó, en caso afirmativo envíe a esta Corporación toda la información que tenga en su poder; en caso contrario explique por qué no ha tenido conocimiento de ésta; y (ii) qué acciones concretas ha tomado dicha entidad para conjurar la situación que se presenta en ese sector.

La Directora de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, en oficio radicado en la Secretaría de la Corte el 8 de junio de 2010, dio respuesta al requerimiento para precisar en primer lugar que revisada la base de datos sobre “REPORTE DE EMERGENCIAS Y APOYO DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES” de los años 2005 a 2010, “no se encontró reporte alguno relacionado con la situación en que se encuentran los habitantes del Barrio El Jardín, sector las Dalias en el municipio de Quibdó.”

Agregó que corresponde a las autoridades municipales y departamentales, atender y tomar las medidas preventivas y de recuperación y mitigación, elaborar los estudios técnicos, diseños y obras civiles tendientes a estabilizar el terreno para mitigar el fenómeno de remoción en masa que se presenta en el Barrio el Jardín, Sector Las Dalias. No obstante lo anterior, como consecuencia de la ola invernal que ha afectado de manera continua al

municipio de Quibdó, la Dirección de Gestión, ha entregado apoyos en dinero, mediante giros directos a la Alcaldía, en el año 2005 por valor de \$40.000.000, en el 2006, por \$45.000.000 y en el 2008 por \$191.913.000. De la misma forma en el 2006, la Dirección declaró la situación de calamidad pública por la fuerte ola invernal que afectó 11 barrios del municipio, la cual fue declarada nuevamente en el año 2008, con el objeto de atender la emergencia causada por el invierno, para lo cual se solicitó al Ministerio de Ambiente, el trámite de asignación de subsidios de vivienda y se exhortó al Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Quibdó, elaborar un plan de acción específico que debía llevarse a cabo bajo la coordinación del Comité Regional del Departamento del Chocó.

Por lo anterior, concluye que: “1.- la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, atendió oportunamente la solicitud de apoyo presentada por el municipio que así lo solicitó, a través del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres. 2.- Que los hechos descritos en la Acción Popular, le cabe la presunción de estar amparados en la verdad y veracidad de los sucesos, así como en la buena fe de los accionantes, a pesar de que no le constan a la Dirección, ni ha sido notificada de los mismos antes de que se impetrara la Acción de Tutela. 3.- No le asiste responsabilidad alguna a la Dirección de Gestión del Riesgo frente a los hechos descritos por los accionantes.”⁹

10.- En el auto del 21 de mayo de 2010, adicionalmente esta Corporación solicitó la práctica de pruebas requeridas para lograr el pleno esclarecimiento del asunto sometido a revisión. Para tal efecto, requirió al municipio de Quibdó para que suministrara información detallada y completa:

i. Con respecto al barrio “el jardín”, sector las “Dalias”: (i) Si de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Quibdó aquél es considerado de alto riesgo y cuáles son las razones para que se encuentre dentro de esa categoría; (ii) Cuántas personas lo habitan y se ven afectadas por las inundaciones y el desbordamiento de las quebradas aledañas que se suelen ocasionar por las frecuentes lluvias que caen en dicho lugar y a qué estrato socioeconómico pertenecen; y (iii) Qué número de hogares ubicados allí amenazan ruina o están en peligro, debido a la situación antes descrita. Así mismo se solicita el envío de un mapa actualizado de la zona en cuestión.

i. Con referencia a los PLANES y PROGRAMAS relacionados con el referido sector: (i) Si existe un cronograma de actividades tendientes a solucionar la emergencia que padecen los habitantes de dicho territorio; en caso afirmativo, en qué consisten; (ii) Qué acciones concretas ha tomado el municipio para mitigar los daños ocasionados por las inundaciones y el desbordamiento de las quebradas aledañas; (iii) Si ha realizado estudios técnicos sobre la situación que se vive en el barrio “el jardín”, sector las “Dalias”; en caso afirmativo, adjunte copia de éstos e indique cuáles son las conclusiones y las soluciones que aquéllos señalan; en caso contrario, explique detalladamente las razones por las cuales no se han llevado a cabo tales estudios; (iv) Si existen medidas encaminadas a la reubicación de los habitantes del mencionado territorio o planes de acción que las contemplen; de ser así indique si éstas han sido concertadas con la comunidad.

i. En relación con los RECURSOS destinados a la atención de la problemática existente en el barrio “el jardín”, sector las “Dalias”: (i) Si en el Plan de Desarrollo municipal se prevén medidas para conjurar la situación del mencionado territorio y si en el presupuesto actual del municipio existe alguna partida presupuestal destinada a evitar la causación del daño, atender a las víctimas y conjurar los daños ocasionados por las inundaciones y el desbordamiento de las quebradas aledañas en el barrio “el jardín”, sector las “Dalias” o para la reubicación de la población que habita en dicho territorio de ser necesario, en caso afirmativo a cuánto ascienden aquéllas; (ii) Cual es el origen de los recursos que se destinan para solucionar este tipo de situaciones; (iii) Si la Nación transfiere alguna clase de recursos para estos efectos; (iv) Si alguna otra entidad de carácter público transfiere algún tipo de recursos; y (v)Cuál es el monto de éstos; y (vi) Qué monto de éstos recursos se destinan específicamente para la situación que se presenta en el barrio “el jardín”, sector las “Dalias”.

Mediante Auto del 17 de junio de 2010, la Secretaría General informó que vencido el término probatorio no se recibió comunicación alguna del Municipio de Quibdo. Por lo anterior, con el fin de reunir las pruebas necesarias para adoptar la decisión en el asunto de la referencia, en el Auto No.309 del 14 de septiembre de 2010 se requirió nuevamente al

ente territorial para que suministrara la información conforme se le solicitó en el auto del 21 de mayo de 2010 y además, informara sobre:

i. Que trámite y en que estado de avance se encuentra el proyecto “CONSTRUCCION DE OBRAS DE PROTECCION EN EL BARRIO JARDIN SECTOR LAS DALIAS “por valor de (\$46.054.750). En caso de no haberse ejecutado explique la razón y allegue la documentación pertinente; (ii) Que trámite y en que estado de avance se encuentra el componente “Todos Ponemos, Todos Ganamos”, denominado “Suministro de materiales para la pavimentación del Barrio Jardín Sector las Dalias de la Ciudad de Quibdó”, por valor de \$28.177.000.00. En caso de no haberse ejecutado, explique la razón y allegue la documentación pertinente.

i. En relación con las funciones que le corresponde adelantar al Comité Local para la Prevención de Atención de Desastres que dirige el Alcalde del Municipio, indique: (i) que acciones, planes o actividades ha adelantado el Comité para identificar las condiciones de vulnerabilidad y evaluación de riesgos en el barrio Jardín, sector Las Dalias. En caso de no hacerse adelantado, indique la razón; (ii) que acciones de coordinación ha adelantado con el nivel Departamental o con otras entidades públicas o privadas, para atender la emergencia o para ejecutar los planes trazados. En caso de no haberse adelantado, indique la razón.

En todo caso, deberá anexar a la respuesta todas las actas del Comité en las que se haya discutido concretamente los hechos a que se refiere la tutela de la referencia en relación con el barrio Jardín, Sector las Dalias de Quibdó.

Mediante oficios recibidos en la Secretaría General de esta Corporación el 24 de noviembre de 2010 y 15 de diciembre de 2010, el Alcalde del municipio de Quibdó dio respuesta a los requerimientos de la Corte en los siguientes términos:

* Con relación a las preguntas sobre el Barrio “El Jardín”, Sector “Las Dalias”, se pronunció en la siguiente forma:

i. De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Quibdó “no es considerado como un sector de alto riesgo, en lo concerniente a inundaciones, el POT lo clasifica como un sector que esta localizado en zona de inestabilidad potencial (ZIP), las cuales conforman las unidades de colinas bajas de Quibdó, estas presentan fuertes pendientes en la mayoría de los casos para la construcción de viviendas..., en este sector la vulnerabilidad depende de factores económicos y culturales (falta de estudio geotécnicos definitivos, control sobre las construcciones, manejo de aguas residuales entre otros); fenómenos hidrometereológicos y geomecánicos, por tanto el riesgo en algunas edificaciones es alto por estar construidas sobre taludes potencialmente inestables”.

i. Respecto al número de personas que habitan el sector, manifestó que se encuentra habitado “por veinticuatro viviendas en las cuales viven un total de noventa personas”, que pertenecen al estrato socioeconómico uno de la población, quienes “no son afectadas por inundaciones, ya que esta localidad está localizada en la zona de colinas bajas de Quibdó (58 metros sobre el nivel del mar)”.

i. En relación con las viviendas que se encuentran en peligro por la inundación de la quebrada del sector, indicó “ninguna de las viviendas del sector está en zona de riesgo por inundación ya que la parte más baja de la zona pertenece al sector el jazmín y no al de las dalias como lo pretende hacer notar el accionante”. Agregó que pese a los esfuerzos que hace la administración, la población civil continúa realizando asentamientos de manera irregular, evadiendo los controles que ejercen sus funcionarios.

* Con relación a las preguntas sobre los PLANES y PROGRAMAS del sector indicó en su orden:

(i) En relación con el cronograma de actividades tendientes a solucionar la emergencia y (ii) las acciones concretas para mitigar los daños ocasionados por las inundaciones, indicó que no existen planes o programas dirigidos a mitigar los efectos de las inundaciones “por que el

sector no está localizado en zona de amenaza por inundaciones”. Agregó que en el Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de las zonas de amenaza por inundación alta o baja, no se encuentra incluido dicho sector, “pero en este mismo se establecen zonas de expansión y de protección de cuerpos de agua (ríos y quebradas) con aislamientos y retiros mínimos de treinta metros (30 mts) en sectores aledaños al sector en cuestión”. Explicó que a través de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres, el CLOPAD y la Secretaria de Planeación Municipal se han realizados estudios para identificar los sectores de riesgo y evitar las ocupaciones y la afectación de sus residentes por los desbordamientos de ríos y quebradas. De la misma forma, informó que la administración municipal inició la proyección del macroproyecto de canalización de las dos grandes quebradas existentes que terminaría con las dificultades de inundaciones en el municipio de Quibdó.

(iii) En relación con los estudios técnicos manifestó que para el barrio El Jardín, existe un estudio general de amenazas, bien por deslizamientos o por inundaciones.

(iv) En cuanto a las medidas de reubicación, indicó que en el documento preliminar del Plan de Gestión de Riesgo, se establecen las medidas estructurales y no estructurales, para riesgo actual y futuro, con costos y posibilidades de reasentamiento de poblaciones vulnerables.

* Respecto a los RECURSOS destinados para la atención de la problemática existente en el sector aludido, explicó que existe un rubro destinado a la atención y prevención de desastres en el municipio de Quibdó, cuyos recursos provienen del sistema general en un 50% y con recursos propios en el otro 50%, sin que se reciban transferencias de ninguna otra entidad. El monto total es de \$164.000.000, dentro de lo cual no existe una partida específica para atender la situación que se presenta en el sector de “Las Dalias”. No obstante, explica que se han iniciado en conjunto con la sociedad, proyectos para la construcción de muros y la pavimentación de la vía y que “la problemática existente en la comunidad en mención no se presenta por inundación.”

En relación con los nuevos requerimientos realizados por la Corte Constitucional mediante Auto No.309 del 14 de septiembre de 2010, el Alcalde del municipio de Quibdó respondió:

i. Respecto de las obras de protección por valor de \$46.054.750, indicó que “la obra en mención no se ha podido realizar entre otros por problemas presupuestales, además para cada vigencia se establecen una (sic) prioridades a nivel de inversión y de impacto social atendiendo los lineamientos expuestos en el Plan de Desarrollo, además de que la topografía del terreno la cual es quebrada la construcción del muro se dificultaría su construcción ya que producto de las (sic) elaboración de este podrían aumentar los deslizamientos de tierra originando un peligro para la comunidad y se aumentaría los costos del proyecto inicial ya que lo que se presupuestó era para darle cumplimiento a la sentencia”. Además agregó que “de la Oficina de Atención y Prevención se determinó que la obra tendría un valor de \$92.387.000”

En lo concerniente a la pavimentación de la vía a través del componente “Todos Ponemos Todos Ganamos”, indicó que no se ha ejecutado “debido a que en la zonas (sic) no existe redes de acueducto ni alcantarillado y son un factor determinante para la realización de la obra en mención”. Por tanto agregó, que mientras la empresa pública encargada, no realice las redes de acueducto y alcantarillado, la administración municipal no puede “ejecutar obras futuras como lo es la obra objeto de la litis”.

i. En cuanto a las acciones y planes que ha adelantado el COPLAD, indicó que en coordinación con la Dirección Nacional de Gestión del Riesgo se priorizó en el sector de “Las Dalias”, movimientos en masa o deslizamientos de tierra, erosión, contaminación de quebrada y derrame de aguas residuales. No obstante reiteró que “el sector las dalias no ha sido objeto de ningún tipo de emergencia para los habitantes, pero reiteramos que existe el comité de emergencia”.

Por último, mediante oficios recibidos en la Secretaría General de esta Corporación el 28 de octubre de 201011 y el 2 de diciembre de 201012, el Alcalde del Municipio de Quibdó, allegó el Informe Técnico No. IT.86 elaborado respecto del área objeto de la acción de tutela, por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres de la Alcaldía Municipal. Explica el informe que las amenazas de sismos en el sector es alta y por tanto: “Las características estructurales de las viviendas del sector, la construcción sin licencias (la mayoría no poseen diseños estructurales), la falta de estudios geotécnicos y la calidad de los materiales hacen

que estas construcciones sean vulnerables frente la (sic) ocurrencia de un sismo”(fl.90, Cd.2).

En relación con los deslizamientos sostiene que: “Las precipitaciones que se presentan en la ciudad de Quibdó, los tipos de suelos, los asentamientos informales y el manejo inapropiado del ambiente, construcción en rellenos no consolidado (MNC), la construcción y las modificaciones topográficas sin asesoría técnica, las aguas de escorrentía que circulan paralelas al talud, la erosión por gotas de lluvia, la erosión por surcos y cárcavas (se evidencia en el cuerpo de la ladera, ver figura 2, por esto la Administración municipal formuló el proyecto “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PROTECCIÓN EN EL BARRIO EL JARDIN”, que compone entre otras obras de drenaje superficial), la pendiente entre otros factores de desestabilización clasifican a esta ladera en zona de inestabilidad potencial (ZIP), en el POT las definen como aquellas laderas que conforman las colinas, las cuales presentan fuertes pendientes, en la mayoría de los casos para la construcción de viviendas..., aquí la vulnerabilidad depende de factores económicos y culturales (falta de estudios geotécnicos definitivos, control sobre las construcciones, manejo de aguas residuales, etc.); de fenómenos hidrometeorológico y geomecánicos, por tanto el riesgo en algunas edificaciones es alto por estar construidas sobre taludes potencialmente inestables”.¹³

Sobre las inundaciones aclara que en el POT no se incluye el barrio Jardín, Sector Las Dalias en la zona de riesgo por inundación, toda vez que las viviendas se encuentran localizadas dentro de una zona de protección de la quebrada. No obstante lo anterior, el informe adjunta fotografías de una zona del barrio Jardín, del Sector el Jazmín, que si es afectado por el desbordamiento de una quebrada, durante épocas de lluvia intensa, en la que se observa que “muchas de las viviendas se encuentran en la llanura de inundación de la quebrada, no se cumplen los aislamientos mínimos a cuerpos de agua.”¹⁴

Adjunta fotografías de una vivienda que amenaza ruina, clasificada en el nivel 1 del estrato socioeconómico y de los sitios de localización del proyecto “Construcción de obras de protección en el barrio Jardín Sector las Dalias” y del “Componente todos ponemos todos Ganamos” en relación con las obras de pavimentación de la Calle 20, cuyos avances debe informarlos la Oficina Jurídica de la Alcaldía.

Señala también que la Oficina de Gestión del Riesgo de la Alcaldía de Quibdó, en

coordinación con la Dirección Nacional de Gestión del Riesgo están trabajando: “en un documento que servirá de guía para la elaboración del plan municipal de gestión del riesgo. (...) hasta el momento se han caracterizado 15 escenarios de riesgo y la meta es culminarlo a finales de octubre...”.15

11.- Por último, en el Auto No.309 del 14 de septiembre de 2010, la Sala Octava de Revisión comisionó a la Juez Segundo Civil Municipal de Quibdó ante el cual se surtió la primera instancia del proceso de la referencia, para practicar una nueva inspección judicial al lugar de residencia de la señora María Ulda Lloreda Lloreda, con el objetivo de informar de manera detallada las condiciones en que vive actualmente junto con su grupo familiar y en especial sobre la manera como está conformado el núcleo familiar, fuentes de ingreso, condiciones de habitabilidad de la vivienda y reubicación.

Mediante Oficio No.2050 radicado en la Corte Constitucional el 27 de octubre de 201016, la Secretaría del Juzgado Segundo Civil Municipal, remitió el despacho comisorio No.17 del 6 de octubre de 201017, debidamente diligenciado junto con el acta de la diligencia de inspección judicial llevada a cabo en la casa de la señora María Ulda Lloreda Lloreda el día 19 de octubre de 201018, en la que se consignó lo siguiente:

“(...) se trata de una construcción de un piso y sótano, con las medidas: Frente= 3,80 ML y Fondo= 12,00 ML, con las siguientes características: Ejecutada con materiales duraderos y estables, tales como: vigas y columnas en concreto reforzado; muros perimetrales e interiores en bloque de cemento; placa de contrapiso en concreto reforzado; escaleras de bajada al sótano en concreto reforzado; acabado de pisos en baldosas de cerámica de 40X40; puertas en madera de buena calidad; acabado en los sanitarios al igual que los aparatos, en cerámica; cubierta con láminas onduladas de zinc sobre estructura de madera; cielorraso en madera machimbreada. Las dependencias de que consta la casa, son, en el primer piso: Hall de acceso, Sala de Televisión y Un (1) Baño. En el Sótano: Dos (2) Habitaciones, Un (1) Baño, Un (1) Lavadero de ropas. Hasta los primero (sic) seis (6) metros de fondo, el piso de la construcción se encuentra construido sobre el terreno directamente y los seis restantes, tiene construcción palafítica o en zancos, la casa se encuentra en buen estado.”

En cuanto a las preguntas concretas efectuadas por la Corporación, la accionante manifestó lo siguiente en declaración juramentada:

1. ¿Quiénes conforman actualmente el núcleo familiar de la señora María Ulda Lloreda Lloreda? Especifique número de personas, edades, ocupación y relación de parentesco. Manifestó: “yo en la actualidad vivo sola; igualmente cuando presenté la Acción de Tutela también vivía sola, tengo cuatro hijos pero no viven conmigo, ellos son: WILDER ESNEIDER, de 29 años de edad; RAY ESTIVEN, de 26 años de edad; LISETH DAYANA, de 28 años de edad; MARLEICY CORDOBA, de 24 años; el primero de ellos terminó una carrera de CRIMINALÍSTICA pero en el momento no está trabajando; el segundo es POLICIA, la tercera está en el décimo semestre de Química y Biología, en la actualidad no trabaja y la última es docente.

1. ¿Que fuentes de ingreso tiene actualmente la accionante y su grupo familiar? Afirmó lo siguiente: “Yo tengo un negocio de comidas que me da como ganancia mensual aproximadamente doscientos mil pesos mensuales; y mis hijos solo el policía y la docente tienen como fuente de ingreso su salario y los hijos míos que estudian no tienen ninguna fuente de ingreso.

1. ¿En que condiciones de habitabilidad se encuentra la vivienda actual de la señora María Ulda Lloreda Lloreda y de su grupo familiar? Contestó: “si considero que esté en buenas condiciones.”

1. ¿La señora María Ulda Lloreda Lloreda es propietaria, tenedora o poseedora de la vivienda que habita? Contestó: “La casa que yo vivo la hizo quien era mi compañero permanente, pero actualmente yo soy poseedora de la misma, pero está a nombre de él (...)”

1. ¿Le han ofrecido ser reubicada? Explique en que condiciones. Respondió: “Nunca me ha hecho el Municipio ese ofrecimiento.”

Adicionalmente la accionante respondió de la siguiente forma las preguntas que le formuló el Juzgado comisionado:

“PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho si usted considera que su casa se encuentra en condiciones de riesgo al igual que los otros habitantes del sector. CONTESTO: No por ahora considero que no, pero como esto es loma no se sabe cuando podría derrumbarse la parte de atrás, pero por ahora considero que no me encuentro en riesgo como se encuentran los que están debajo de la loma; por eso aclaro que no presenté la tutela por mi casa sino por la comunidad pues terminando la loma cae mucho agua de arriba y por eso los que están en la parte donde termina la loma se encuentran en riesgo de que se derrumbe. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho, teniendo en cuenta que su casa está en buenas condiciones de habitabilidad, que la impulsó a presentar la Acción de tutela. CONTESTO: De ver el riesgo que corren los hermanos de la parte baja; porque el agua es tan fuerte que de pronto erosiona esa parte de abajo, porque allá habían unas casas cerca de la quebrada y el agua se las llevó, una sola no se fue porque era de material pero las demás se las llevó el agua. PREGUNTADO: Desea agregar o corregir algo a la declaración que ha rendido. CONTESTO: Espero que haya conciencia y humanidad con los pobres de parte del Municipio y que se mire la cosa desde el punto de vista de los pobres y si el municipio se compromete a hacer el trabajo sea de parte de ellos y no la comunidad porque ya le hemos ayudado bastante.”¹⁹

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

La señora María Ulda Lloreda Lloreda, habitante del barrio El Jardín, Sector Las Dalias del municipio de Quibdó a través de apoderado judicial, interpuso la presente acción de tutela pues considera que los derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna, al medio ambiente sano, a la seguridad e integridad física y de petición de ésta y de los habitantes de la parte baja del Sector han sido vulnerados por parte de la Alcaldía del municipio de Quibdó, pues pese a los varios requerimientos realizados por la accionante y por la comunidad en general, la Administración no ha determinado las obras a ejecutar o las acciones que debe emprender para mitigar los efectos producidos por las inundaciones y deslizamientos generados por las lluvias, especialmente en las viviendas que están a punto de derrumbarse y en las calles que se encuentran con grietas y huecos, lo que ha obligado a alguno de sus habitantes a abandonar sus viviendas y otros deben permanecer en ellas pues no tienen posibilidad de reubicarse en otro lugar debido a las precarias condiciones económicas. Por tanto, solicita se designe un perito que realice un estudio que permita establecer cual es la obra a ejecutar para eliminar el riesgo o la amenaza de manera eficiente y en el menor tiempo posible y además destine los recursos y apropiaciones presupuestales para realizar la obra que evite la catástrofe.

La parte accionada sostiene que: (i) a través del comité local de prevención y atención de desastres valoró la situación y elaboró un plan de contingencia para atender los deslizamientos de tierra que se vienen presentando en el Barrio Las Dalias, que comprende la construcción de obras de protección por valor de \$46.054.750, así como la pavimentación de una de las calles a través del proyecto con participación comunitaria denominado "Todos ponemos, todos ganamos", por valor de \$28'177.000.00; (ii) dado que la Alcaldía municipal no cuenta con el dinero necesario para la ejecución de las obras, explica que próximamente gestionará los recursos ante el Fondo Nacional de Garantías; y (iii) la problemática que se suscita en la comunidad que habita el barrio se debe a que, pese a las campañas de advertencia adelantadas, las personas han invadido los terrenos y han construido sus viviendas en contravención de las disposiciones legales que regulan la materia y sin solicitar licencia de construcción o un estudio del suelo que permita advertir las fallas que presentan los terrenos.

El juez de instancia denegó el amparo solicitado al considerar que la acción de tutela

impetrada es improcedente por existir otro mecanismo de defensa judicial, como es la acción popular como mecanismo judicial destinado a proteger los derechos colectivos de la comunidad, para la cual la actora no está legitimada para actuar, pues no acreditó representar los habitantes de dicho sector. Tampoco se demostró la amenaza inminente a los derechos individuales de la actora, pues de las inspecciones realizadas al lugar de los hechos se tiene que su vivienda no tiene afectación alguna por los hechos referidos y el derecho de petición fue respondido por la administración aunque de manera tardía.

En atención a lo expuesto, esta Sala de Revisión debe determinar si la acción de tutela es procedente para tutelar los derechos fundamentales invocados por la accionante a nombre de los habitantes del barrio o si, por el contrario, la acción popular es la vía adecuada para obtener de la administración municipal de Quibdó la realización de las obras tendientes a mitigar o evitar los efectos a su hogar y a la comunidad en general generados por las lluvias y los deslizamientos de tierra.

A fin de resolver el asunto, la Sala hará referencia en primer lugar a la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos cuando existe vulneración de los derechos fundamentales del accionante y en segundo lugar, hará una breve referencia a la responsabilidad de las autoridades municipales en la prevención y atención de desastres y el deber de reubicación de los hogares situados en zonas de alto riesgo. Por último, aplicará la jurisprudencia señalada al caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos susceptibles de ser protegidos mediante las acciones populares, ante la vulneración de derechos fundamentales.

El artículo 86 de la Constitución prevé la facultad de toda persona de impetrar acción de tutela, con el fin de lograr la protección de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o privada en los casos que prevea la ley. Por su parte, el artículo 88 del ordenamiento superior, establece la acción popular regulada en la Ley 472 de 1998, como la herramienta idónea para la protección de los derechos e intereses colectivos, que de manera enunciativa relaciona la mencionada disposición, entre los que se encuentran los

relacionados con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos.

La jurisprudencia constitucional ha señalado la diferencia entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos. Así, en sentencia C-215 de 1999, la Sala Plena de la Corte definió el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”. En el mismo sentido, en sentencia C-377 de 2002, la Corte dijo que los “derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno”. Y, más adelante agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”. Además en sentencia T-659 de 2007, la Corporación afirmó: “un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular.”

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido unánime en considerar que, en principio, frente a los debates relacionados con derechos colectivos no es procedente la acción de tutela, a menos que los derechos fundamentales del demandante estén siendo vulnerados o amenazados por la afectación del derecho colectivo²⁰. En sentencia T-650 de 2007, sobre el particular esta Corporación afirmó:

Ahora bien, cuando se pretenda solicitar el amparo de derechos fundamentales que derivan de la violación de un derecho, que en principio, puede ser concebido como colectivo, el juez constitucional debe ser especialmente cuidadoso al momento de determinar si la acción procedente es la acción popular o la acción de tutela²³. Así, el hecho de que se pretenda la protección de un derecho colectivo no implica per se la improcedencia de la acción de tutela,

toda vez que existen circunstancias que hacen necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela²⁴.

En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte ha fijado los criterios que permiten establecer la procedencia de la acción de tutela en tales eventos:

- Que exista conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que el daño o amenaza del mencionado derecho sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo.
- El demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de carácter subjetivo.
- La vulneración o la amenaza del derecho fundamental debe estar plenamente acreditada.
- La orden judicial que se imparta en estos casos debe orientarse al restablecimiento del derecho de carácter fundamental y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente un derecho de esa naturaleza”²⁵.
- Adicionalmente, es necesario la comprobación de la falta de idoneidad de la acción popular en el caso concreto. En este sentido ha dicho esta Corporación²⁶:

“Esta breve referencia muestra que en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos.(...) En tales circunstancias, la entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados (...) para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. En efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la

acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella 'como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental²⁷'".

Conforme a estos criterios jurisprudenciales, para determinar si la acción de tutela resulta procedente, cuando se solicita la protección de un derecho colectivo el juez constitucional debe analizar si se acredita "...de manera cierta y fehaciente, que la afectación actual o inminente del derecho colectivo también amenaza o vulnera un derecho fundamental que ha sido individualizado en la persona que interpone la acción de tutela o a nombre de quien se encuentra impedida para defender en forma directa sus propios intereses, cuya protección no resulta efectiva mediante la acción popular sino que requiere la intervención urgente e inmediata del juez de tutela"²⁸

Bajo dichos parámetros, la Sala analizará en el caso concreto si se encuentran comprobadas las condiciones señaladas por la jurisprudencia para garantizar mediante la acción de tutela, los derechos invocados por la accionante.

4. La responsabilidad de las autoridades municipales en la prevención y atención de desastres y el deber de reubicación de los hogares situados en zonas de alto riesgo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del ordenamiento constitucional, las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De este precepto se desprende un deber genérico de actuación que obliga a las autoridades de cualquier nivel territorial, dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones en los derechos de los residentes en Colombia.

Este deber genérico ha sido concretado por distintas disposiciones de carácter legal, de manera específica en cuanto a las competencias de los municipios en la materia cabe recordar que la Ley 715 de 2001 señala textualmente:

"ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa

o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.”

De manera más específica el artículo 62 del Decreto Ley 919 de 1989 “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”, en su literal h señala entre las funciones que corresponde a las entidades territoriales “[a]tender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales”.

Con el fin de propender por la protección de los derechos y bienes de los habitantes de las zonas consideradas como proclives a la presencia de derrumbes, deslizamientos o situaciones similares, mediante la identificación y evacuación de tales zonas, el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, modificado por la Ley 2ª de 1991, dispone:

“Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. || Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente ley. Cuando se trate de la enajenación

voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió. ¶Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehusan (sic) abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas (...).”.

A estas disposiciones se le suman distintos mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997 los cuales destacan la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal³⁰. Es así como el artículo 8 de la ley en mención señala que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Menciona como acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

(...)

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

Parágrafo. Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley.”

En el mismo sentido el artículo 10 señala que en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

Por otro lado, el artículo 13 de la misma ley señala que el componente urbano del plan de ordenamiento debe contener por lo menos:

“5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.”

Se tiene entonces que los municipios tienen competencias específicas en la prevención y atención de desastres las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se reducen a la zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos. Adicionalmente deben atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la ejecución de las obras recomendadas por éstas.

Ahora bien, frente al deber que tienen las autoridades locales, de proteger a la población ubicada en zonas de alto riesgo, en sentencia T-1094 de 2002, la Corte Constitucional fijó las siguientes reglas:

“1) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;

2) los alcaldes deben adelantar programas de reubicación de los habitantes o desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas

zonas;

(...)

4) Cualquier ciudadano puede presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado;

5) Se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación;

6) Los inmuebles y mejoras así adquiridos pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes;

7) El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió;

8) Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas; (...)”³¹.

Por lo anterior, las autoridades administrativas están en el deber de desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, ello con el fin de proteger la vida de este grupo de personas.³²

Estudio del caso concreto

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente y las practicadas en Sede de Revisión, se tiene establecido lo siguiente:

El Departamento Nacional de Planeación – Fondo Nacional de Regalías, sostiene que en virtud de la autonomía administrativa de la que gozan los municipios para la gestión de sus intereses, la competencia para la ordenación del gasto en el municipio de Quibdó, no le compete al DNP sino al Alcalde municipal. Así el municipio de Quibdó recibe recursos de diferentes fuentes, entre ellas del Sistema General de Participaciones, de regalías directa y recursos propios por ingresos tributarios y no tributarios, para cuya ejecución, como todas las entidades territoriales, goza de autonomía dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

Explicó que el presupuesto del FNR no tiene ningún rubro dirigido específicamente al municipio de Quibdó y que de acuerdo con sus archivos, dicho ente presentó ante la Dirección de Regalías del DNP, 5 proyectos de inversión para la construcción de muros de contención en diferentes barrios de la ciudad, con el fin de que fueran financiados con recursos del Fondo, dentro de los cuales no está el sector de las Dalias de que trata la presente tutela.

La Directora de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, informó que no se encontró reporte alguno relacionado con la situación en que se encuentran los habitantes del Barrio El Jardín, sector las Dalias en el municipio de Quibdó. Agregó que corresponde a las autoridades municipales y departamentales, atender y tomar las medidas preventivas y de recuperación y mitigación, elaborar los estudios técnicos, diseños y obras civiles tendientes a estabilizar el terreno para mitigar el fenómeno de remoción en masa que se presenta en el Barrio el Jardín, Sector Las Dalias.

Por su parte, la Alcaldía del Municipio de Quibdó sostiene que de acuerdo con el POT, en el Sector "Las Dalias" se encuentran 24 viviendas en las que habitan 90 personas que pertenecen al estrato uno de la población. Si bien, no es considerado como de alto riesgo por inundaciones, toda vez que las viviendas se encuentran localizadas a 58 metros sobre el nivel del mar, y por tanto, no existen planes o programas dirigidos a mitigar sus efectos por ese concepto, el COPLAD en coordinación con la Dirección Nacional de Gestión del Riesgo priorizó el sector por deslizamientos de tierra, dado que está clasificado como un sector en zona de inestabilidad potencial (ZIP), en donde el riesgo en algunas edificaciones es alto por estar construidas sobre taludes potencialmente inestables por falta de estudios de suelos, o por haber sido construidas de manera irregular, evadiendo el control de las autoridades municipales.

Por lo anterior, en noviembre de 2009, el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, elaboró un plan de contingencia para atender los deslizamientos de tierra que se vienen presentando, consistente en un muro de contención a través del proyecto "construcción de obras de protección" con un costo inicial de \$46.054.750, que en criterio del Comité en la actualidad ha aumentado a \$92.387.000", el cual no se ha podido realizar por falta de recursos, puesto que en el rubro destinado a la atención y prevención de desastres en el municipio no existe una partida específica para atender la situación que se presenta en

el sector. Sin embargo, afirman que para “próximas vigencias” según las prioridades de inversión y de impacto social, atendiendo los lineamientos del Plan de Desarrollo, el proyecto será presentado ante el Fondo Nacional de Regalías, al igual que se hizo con otros 5 proyectos que se encuentran en curso. La Alcaldía advierte que en razón a que la topografía del terreno es quebrada, la construcción del muro podrían aumentar los deslizamientos de tierra originando un peligro para la comunidad y un aumento de los costos del proyecto inicial.

Lo anterior, se soporta en el informe Técnico elaborado por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres de Quibdó allegado por la Alcaldía, que afirma que la amenaza por riesgo sísmico en el Sector es alta, si se tiene en cuenta las características estructurales de las viviendas, los materiales en que han sido construidas y el hecho de que en su mayoría no cuentan con licencia o estudios geotécnicos. Por las mismas razones, el riesgo de deslizamientos de algunas edificaciones es alto por estar construidas en tales condiciones, en taludes potencialmente inestables. Respecto de las inundaciones, si bien en el POT no incluye el sector en las zonas de amenaza por inundación alta o medio por cuanto las viviendas están localizadas dentro de la zona de protección de la quebrada, en la parte baja del Sector el Jazmín que es afectada por el desbordamiento de una quebrada, existen muchas viviendas localizadas en la llanura de inundación de la quebrada que no cumplen con los aislamientos mínimos.

De acuerdo con los hechos y pruebas que se han relacionado, en especial de conformidad con el informe técnico elaborado por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres de Quibdó, y las diferentes fotografías del lugar³³, la Sala concluye que el barrio “El Jardín”, sector “Las Dalias” del municipio de Quibdó en el que habita la accionante: (i) es considerado, de conformidad con el POT como zona de alto riesgo por deslizamientos de tierra; (ii) algunas de las viviendas que fueron construidas irregularmente sobre taludes inestables, sin autorización de las autoridades y estudios de terreno, se encuentran en riesgo de deslizamiento; (iii) el municipio elaboró un plan de contingencia, consistente en la construcción de obras de protección y en la pavimentación de una calle, los cuales no se han ejecutado por falta de recursos y por no haberse adelantado obras de alcantarillado en el lugar; (iv) el ente territorial no ha presentado a consideración del Fondo Nacional de Regalías el proyecto de financiación, y; (v) aunque el POT no incluye el sector como zona de amenaza por inundaciones, es evidente que en la parte baja donde se localiza el sector “El Jazmín”, si

existen viviendas ubicadas en la zona de desbordamiento de la quebrada.

A juicio de la Sala, aún cuando es evidente la afectación del derecho a la seguridad de los habitantes del sector, como derecho colectivo consagrado en el artículo 88 de la Constitución que puede ser protegido a través del mecanismo constitucional de la acción popular, no obra prueba alguna en el expediente que permita concluir la afectación de los derechos fundamentales alegados por la actora ni tampoco respecto del grupo de personas que habitan el sector y sus áreas aledañas, conformado por cerca de 90 personas que no fueron identificadas dentro del presente trámite, que pertenecen al estrato uno de la población.

En efecto, de conformidad con las inspecciones judiciales practicadas el 9 de noviembre de 2009 por el juez de conocimiento y el 19 de octubre de 2010 por comisión ordenada por esta Corporación, al lugar de residencia de la accionante, se estableció claramente que la vivienda: (i) se encuentra ubicada en la calle pavimentada de la parte alta del sector, distante de la quebrada; (ii) está construida con materiales duraderos y estables (cemento) y una parte tiene “construcción palafítica”, la cual se encuentra en buen estado; (iii) ostenta la condición de poseedora de la vivienda, deriva sus ingresos de un negocio de comidas y aunque tiene cinco hijos todos mayores de edad, en la actualidad vive sola; (iv) explica que su casa no corre el mismo riesgo de los otros habitantes del sector que están por debajo de la loma, aunque sostiene que en cualquier momento podría derrumbarse la parte de atrás de su vivienda; (v) no presentó la tutela por su vivienda sino por el riesgo de derrumbes: “que corren los hermanos de la parte baja; porque el agua es tan fuerte que de pronto erosiona esa parte de abajo, porque allá habían unas casas cerca de la quebrada y el agua se las llevó, una sola no se fue porque era de material pero las demás se las llevó el agua.”

Así entonces, no se demostró que la demandante tenga afectados los derechos fundamentales invocados en su escrito de tutela por causa de la crítica situación que afecta el sector. Por el contrario, es la propia accionante la que reconoce que la acción fue interpuesta, no por los daños causados a su vivienda, sino por los derrumbes que puedan afectar a sus “hermanos”.

En consecuencia, para la Corte es claro que en el presente caso no se han reunido los requisitos de procedencia de la acción de tutela cuando se afectan derechos fundamentales

directamente relacionados con la vulneración de derechos colectivos, pues no se logró probar que los riesgos por inundaciones y deslizamientos de tierra estén amenazando o puedan vulnerar derechos subjetivos de la demandante, de manera tal que amerite la intervención del juez de tutela y que desplace así la acción popular, que se constituye en el mecanismo eficaz e idóneo para la protección de los intereses y derechos colectivos de los habitantes del sector.

Pese a lo anterior, la improcedencia de la presente acción de tutela por la no demostración de la afectación de los derechos fundamentales de la accionante, no significa, que los habitantes del sector, quienes no fueron individualizados en la presente tutela, directamente o a través de su representante, puedan exigir ante las autoridades municipales como responsables de adoptar la defensa de los derechos colectivos, su protección a través del mecanismo constitucional de la acción popular ante la evidente vulneración de tales derechos.

En relación con este aspecto, destaca la Corte la responsabilidad que recae sobre la Alcaldía Municipal de Quibdó, pues a pesar de tener plenamente identificada la alarmante situación por la que atraviesa la comunidad, bien a través del informe técnico elaborado por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres, o de los diferentes diagnósticos elaborados por el COPLAD y de la Dirección de Gestión del Riesgo, que arrojaron como resultado que el sector fuera priorizado en el POT como de alto riesgo por deslizamientos, y de haber señalado claramente las obras de adecuación que se deben adelantar como parte del plan de contingencia que trazó la propia administración municipal, no han adoptado las medidas tendientes a prevenir y mitigar los efectos de los deslizamientos de tierras en el sector o de las inundaciones en los barrios aledaños, ni tampoco adelantaron las gestiones pertinentes tendientes a la consecución de los recursos para tales efectos.

De la misma forma, la negligencia de la Alcaldía Municipal es evidente si se tiene en cuenta que a pesar de tener pleno conocimiento de la existencia de personas que residen en un sitio de alto riesgo, a la fecha no ha procedido a la reubicación de sus habitantes, no obstante que de conformidad con lo expuesto en precedencia, es obligación de los alcaldes levantar y mantener actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a deslizamientos, así como proceder a la reubicación de los habitantes que residan en tales sectores, cuando se

presentan tales circunstancias.

Por lo anterior, la Corte confirmará el fallo de instancia en cuanto negó el amparo solicitado, por no haberse demostrado la afectación de los derechos fundamentales de la accionante y declaró la cesación de la vulneración del derecho de petición por evidenciar que la actora recibió respuesta, aunque tardía, de manera clara, concreta y de fondo a su petición, pero conminará a la Alcaldía Municipal de Quibdó para que en caso de no haberlas efectuado, inicie dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación del presente fallo, las gestiones que sean necesarias de conformidad con las normas presupuestales que rigen la materia, para asegurar la financiación y ejecución de la totalidad de las obras de construcción que hacen parte del plan de contingencia trazado por el ente municipal en noviembre de 2009 incluyendo las de acueducto y alcantarillado, para aminorar los efectos de los deslizamientos de tierra del barrio El Jazmín, sector Las Dalias, para lo cual deberá proceder a la reubicación temporal de las personas que habitan el sector y que se encuentren en riesgo de deslizamiento o de inundación, hasta tanto se finalicen las obras.

III. 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: LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 12 de noviembre de 2009, proferida por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó, en el proceso de la referencia, en cuanto negó el amparo solicitado y declaró la cesación de la vulneración del derecho fundamental de petición.

TERCERO: CONMINAR a la Alcaldía Municipal de Quibdó para que en caso de no haberlo efectuado, inicie dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación del presente fallo, las gestiones que sean necesarias de conformidad con las normas presupuestales que rigen la materia, para asegurar la financiación y ejecución de la totalidad de las obras de construcción que hacen parte del plan de contingencia trazado por el ente municipal en noviembre de 2009 incluyendo las de acueducto y alcantarillado, para aminorar los efectos de los deslizamientos de tierra del barrio El Jazmín, sector Las Dalias, para lo cual deberá proceder a la reubicación temporal de las personas que habitan el sector y que se encuentren en riesgo de deslizamiento o de inundación, hasta tanto se finalicen las obras.

CUARTO: ORDENAR al Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó. Vigilar el cumplimiento de este fallo mediante la solicitud mensual de informes al Alcalde del Municipio de Quibdó sobre las gestiones administrativas y financieras en relación con la construcción de las obras y la reubicación de los habitantes del sector.

Por la Secretaría, líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Fl.11, Cd.2.

2 Fl.10, Cd.2.

3 “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías para la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.”

4 “Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.”

5 Fl.35, Cd.2.

6 Fl.46, Cd.2.

7 Fl.60, Cd.2.

8 Fl.24, Cd.2.

9 Fl.27, Cd.2.

10 Fl.33, Cd.2.

11 Fl.83, Cd.2.

12 Fl.88, Cd.2.

13 Fl.91, Cd.2.

14 Fl.92, Cd.2.

15 Fl.95, Cd.2.

16 Fl.70, Cd.2.

17 Fl.71, Cd.2.

18 Fl.80, Cd.2.

19 Fl.81, Cd.2.

20 Sentencias T-219 de 2004, SU-1116 de 2001, SU-067 de 1993, T-254 de 1993, T-500 de 1994, SU-429 de 1997, T-244 de 1998, T-644 de 1999, T-1451 de 2000 y T-1527 de 2001.

21 Sentencia T-1205 de 2001.

22 Sentencia T-659 de 2007.

23 Sentencia T-182 de 2008.

24 Sentencia T-888 de 2008.

25 Sentencia SU-1116 de 2001.

27 Sentencia T-1451 de 2000.

28 Sentencia T-659 de 2007.

29 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

30 Así por ejemplo, el artículo primero señala entre los objetivos de la ley: “2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. // 3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”.

31 Sentencia T-1094 de 2002.

32 Ver sentencias T-408 de 2008 y T-021 de 1995, entre otras.

33 Ver folios 17 y 18 del Cd. Ppal y 92, 93 y 94 del Cd. 2.