DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y VIVIENDA DIGNA EN SU FACETA DE HABITABILIDAD-Obligación de autoridades locales y particulares ante riesgo inminente de desastre natural

Se vulneraron los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna del accionante por parte de las entidades y el particular accionado. Esto es así pues no se han cumplido en su totalidad las recomendaciones emitidas en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176…: (i) la estabilización del talud, (ii) la reforestación de la zona, (iii) el retiro de las estructuras y materiales en la corona del talud y (iv) el retiro de los escombros de la quebrada.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Carácter fundamental y prestacional/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Elementos

HABITABILIDAD DE VIVIENDA ADECUADA-Prevención de riesgos estructurales y garantía de la seguridad física de los ocupantes

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

(…), se tiene que (i) la Constitución y el bloque de constitucionalidad reconocen este derecho; (ii) la jurisprudencia ha establecido que se trata de un derecho fundamental autónomo que no se afecta por su carácter prestacional y está estrechamente vinculado con el mínimo vital; (iii) se compone de diversos elementos que deben satisfacerse para que un lugar de habitación pueda considerarse una vivienda digna y (iv) existe una obligación en cabeza del Estado de garantizar la faceta de habitabilidad al asegurar la protección de la vivienda contra los riesgos potenciales.

SISTEMA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES-Mecanismos de prevención y atención de emergencias

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Marco normativo y jurisprudencial

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA FRENTE A LOS EFECTOS DE UN DESASTRE NATURAL-Obligaciones de las autoridades locales

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Contenido y alcance/DERECHO AL AMBIENTE SANO-Relevancia jurídica en la jurisprudencia constitucional y en los tratados internacionales

PARTICULARES-Respeto de derechos ajenos y no abuso de los propios

DEBERES DE LA PERSONA Y DEL CIUDADANO-Protección de recursos culturales y naturales y conservación del ambiente sano

PRINCIPIOS RECTORES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS-Los principios están construidos bajo tres pilares: proteger, respetar y remediar

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO DE PETICION-Procedencia de manera directa por ser derecho fundamental de aplicación inmediata

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener

notificación efectiva

DERECHO DE PETICION-Negligencia de las autoridades en dar respuesta de fondo y efectiva

(…) las entidades no han informado al accionante de las actuaciones desplegadas ni han entregado una fecha probable de realización.

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Requisitos de procedibilidad cuando el derecho fundamental en principio es colectivo

(i) que exista conexidad entre la violación o amenaza a un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea ‘consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo’. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas, sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración por cuanto se afecta en su componente de habitabilidad al encontrarse en riesgo vivienda del accionante

PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE FRENTE A DESARROLLO ECONOMICO-Empresas deben implementar estándar de debida diligencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Novena de Revisión

Sentencia T-072 de 2023

Referencia: expediente T-8.605.576

Acción de tutela instaurada por Diego Armando León Zapata en contra de la alcaldía municipal de Dosquebradas, Risaralda, las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Natalia Ángel Cabo y los Magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas1, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Hechos

1. El señor Diego Armando León Zapata indicó que el 26 de enero de 2021 la Dirección de Gestión del Riesgo del municipio de Dosquebradas (en adelante, DIGER) emitió el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176 en relación con un deslizamiento de aproximadamente 600 metros cúbicos de tierra que se presentó en el barrio Playa Rica de esa entidad territorial2.

1. Sostuvo que, con base en este diagnóstico, la DIGER presentó una serie de recomendaciones para atender esta situación. Dentro de estas sugerencias, mencionó la necesidad de remitir copia del concepto a las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas e Infraestructura del municipio de Dosquebradas para que, en el marco de sus competencias, adoptaran medidas de respuesta a la calamidad. De igual modo, estableció la necesidad de convocar a la inspección de policía del sector y requerir al dueño del predio, Rufino Santacoloma Villegas, para que genere condiciones de estabilidad en la zona.

1. Señaló que el 2 de junio de 2021 presentó una petición ante las referidas secretarías, con el propósito de que le informaran qué acciones habían adelantado con ocasión del concepto técnico de la DIGER.

1. Expresó que la Secretaría de Gobierno de Dosquebradas le informó que ha realizado visitas al sitio y que ha solicitado al propietario del predio ubicado en la parte superior del talud, el señor Rufino Santacoloma Villegas, que realice el desmonte de las estructuras que generan el riesgo. Estas estructuras hacen parte del Hotel Posada del Carmen – Tangara y la fábrica de postes de cemento Constructor AAA SAS. También señaló que, según esa entidad, el 2 de julio de 2021 se realizaría la última visita para constatar el desmonte total de la estructura. A pesar de ello, cuestionó que la construcción sigue "a medio desmontar", pues no se generado ninguna demolición y el terreno sigue cediendo.

1. Mencionó que el 8 de junio de 2021 la Secretaría de Desarrollo Agropecuario contestó su requerimiento. Sin embargo, sostuvo que esa entidad indicó que "ellos solo actuarán hasta que las otras secretarías hagan las actividades que les corresponde". De otro lado, expresó que la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura guardó silencio.

1. Argumentó que el municipio de Dosquebradas desconoce su derecho fundamental de petición en tanto sus secretarías no ofrecen una respuesta de fondo a su solicitud. Asimismo, mencionó que esa entidad territorial está "generando una grave afectación ambiental y riesgo inminente por el deslizamiento de tierra y taponamiento de quebrada (sic), que puede directamente afectar un derecho fundamental como es la vida de los habitantes del sector".

1. Con sustento en lo expuesto, el accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales de petición y a la vida. En consecuencia, pidió ordenar a la Alcaldía de Dosquebradas, en concreto a las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y

Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio de Dosquebradas que den una respuesta clara, concreta y de fondo al requerimiento que presentó el 2 de junio de 2021 y que, producto de ello, ejecute las recomendaciones impartidas por la DIGER.

Trámite procesal y declaratoria de nulidad de la actuación inicialmente adelantada

1. El conocimiento de la tutela correspondió, en primera instancia, al Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas que, a través de auto del 23 de julio de 2021, avocó el conocimiento de la acción de tutela y dio traslado de la misma a las entidades accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones planteados por el señor León Zapata.

1. En sentencia del del 5 de agosto de 2021, el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas resolvió no tutelar los derechos fundamentales del accionante. La impugnación presentada por el accionante la resolvió el Juzgado Primero Penal del Circuito de Dosquebradas, por medio de fallo del 16 de septiembre de 2021, en el que confirmó la decisión de primera instancia.

1. Luego de proferidas las sentencias correspondientes en primera y segunda instancia el expediente fue seleccionado por la Corte Constitucional para su revisión. El 13 de mayo de 2022 el Magistrado sustanciador ordenó, entre otras cosas, la vinculación del señor Rufino Santacoloma Villegas, propietario del predio ubicado en la corona del talud, y a la Inspección Séptima de Policía de Dosquebradas. En respuesta a la vinculación, el señor Santacoloma Villegas solicitó a la Sala declarar la nulidad de todo lo actuado, nulidad que fue declarada mediante Auto 945 de 2022.

“Segundo: ORDENAR al Juzgado Segundo Penal Municipal de Dosquebradas que, de manera preferente y expedita, reinicie el asunto de tutela referido en el numeral anterior, previa vinculación y notificación de los terceros con interés vinculados por la Corte Constitucional en el auto del 13 de mayo de 2022. En cumplimiento de esta orden el Juzgado Segundo Penal Municipal de Dosquebradas deberá, además, verificar la debida integración del contradictorio de todas las personas que activa o pasivamente se encuentren comprometidas en la parte fáctica de la presente acción de tutela tomando en cuenta lo descrito en la presente providencia, particularmente en lo que respecta a la Corregiduría de la Serranía del Alto del Nudo”.

1. En cumplimiento de lo anterior, mediante auto del 28 de julio de 2022 el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas dispuso la vinculación “del Municipio de Dosquebradas en sus dependencias de Dirección de Gestión del Riesgo de Dosquebradas, Inspección Sexta Urbana de Policía de Dosquebradas, Inspección Séptima Urbana de Policía de Dosquebradas y Corregiduría de la Serranía del Alto del Nudo, así como del señor Rufino Santacoloma Villegas”3.

Respuesta de las accionada al auto del 23 de julio de 2021 del Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas4

1. En respuesta al auto del 23 de julio de 2021, la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas solicitó negar la acción de tutela. En primer lugar, argumentó que ha implementado las gestiones necesarias para acatar las recomendaciones de la DIGER, por lo que, en el marco de sus competencias, ha tomado las medidas necesarias para cumplir con el desmonte de la estructura de la parte superior del talud. En segundo lugar, en lo que respecta al derecho de petición, sostuvo que al accionante se le informaron las medidas adelantadas por la entidad para atender la emergencia. En tercer lugar, expresó que se le

comunicará al accionante la programación de una nueva visita técnica al lugar.

1. Por su parte, la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura solicitó que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado, pues a través de oficio No. SOPD-25-655 del 22 de junio de 2021 dio respuesta al requerimiento presentado por el accionante.

1. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental5 sostuvo que solamente podrá realizar el proceso de "revegetalización" del terreno afectado cuando los demás responsables del cumplimiento de las recomendaciones de la DIGER desmantelen la estructura de la parte superior del talud, retiren todos los materiales que se encuentran allí, implementen sistemas de manejo de aguas lluvias y realicen obras que garanticen la estabilidad de la zona.

Decisiones objeto de revisión

Primera instancia

1. El Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas, en fallo del 10 de agosto de 2022, resolvió no tutelar (i) el derecho de petición, ni (ii) los derechos a la vida, integridad y seguridad personales y (iii) declarar improcedente el amparo frente a la protección de derechos colectivos.

1. Respecto del derecho de petición, indicó que se había dado respuesta completa a la petición por parte de las Secretarías de Gobierno y de Obras Públicas e Infraestructura pues "pese a que no se ha dado cumplimiento de manera integral a las recomendaciones

elaboradas por la DIGER en su informe DA-DIGER-200-0176, las accionadas sí informaron al actor las actuaciones adelantadas hasta el momento”6. De cara a los derechos a la vida, integridad personal y seguridad personal, encontró que la amenaza perdió vigencia pues se han realizado diferentes actuaciones con las cuales se ha mitigado el riesgo. Finalmente, sobre los derechos colectivos afirmó que no se observa conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la vulneración del derecho individual. Además, la amenaza o vulneración ha desaparecido, por lo que la acción popular es el medio idóneo para la protección de los derechos.

1. Esta decisión no fue impugnada.

Trámite ante la Corte

1. Mediante auto del 18 de octubre del 2022 la Sala Octava de Revisión decidió suspender el proceso y decretar pruebas con tres objetivos. Primero, verificar los supuestos de hecho que originaron la acción de tutela de la referencia. Segundo, indagar sobre el estado actual del inmueble y el deslizamiento que se relata en los hechos de la tutela. Tercero, obtener la totalidad del expediente dentro del trámite de instancias.

1. La Defensoría del Pueblo Regional Risaralda7 aportó un informe realizado en una visita al lugar de los hechos el 8 de noviembre de 2022. Relató que una de las funcionarias del Hotel Tangara informó que “recogieron gran parte de escombros e instalaron unos plásticos para que las aguas del invierno, no filtraran más la montaña, aduce que por el invierno que se está viviendo en este momento, no han podido hacer nada más”8.

1. Posteriormente narró que en conversación con los residentes del sector estos

manifestaron que “después del derrumbe del año 2021, no se ha hecho nada, los areneros, desvían la quebrada y estas aguas se están apoderando de la parte de debajo de los antejardines”9. Además, una de las residentes afirmó que “la constructora no ha hecho nada para corregir el daño causado a la quebrada, además en la parte de arriba llegan tracto mulas con cemento y por el peso esta está cediendo cada día más, igualmente agrega que en la caldera o bodega que hay en la constructora, los perjudica con el ruido que hace, como también el mal olor que se libera y no se ha tenido colaboración por parte de la alcaldía”.

1. Finalmente, anexó un informe fotográfico donde se aprecia, de manera más relevante: (i) maquinaria pesada sobre el terreno en la parte de arriba de la quebrada; (ii) el piso en cemento de la construcción que se derrumbó sobre la quebrada; (iii) un plástico instalado donde se produjo el derrumbe para evitar más filtración de la montaña; (iv) una bodega o caldera al borde de la montaña y (v) fotos desde el patio de la residencia del accionante desde la cual se ve la quebrada y los escombros del derrumbe que no se han retirado.

1. El accionante10 manifestó que ninguna autoridad se ha pronunciado para dar solución a la problemática y que “la empresa sigue operando a la orilla del barranco, descargan mulas cargadas de cemento, las volquetas dejan la gravilla y arena en ese mismo sector”11. Además, indicó que “la caldera no funciona de manera correcta porque prenden con leña y el humo sale por la parte de abajo sin control porque está al aire libre, aparte de eso como que se obstruye y eso se ha visto a punto de estallar”12 y, finalmente, que “la bulla causada por las máquinas que estos necesitan para la elaboración de postes es horrible” y que “lo único que estos han realizado es recoger los escombros de la estructura que se les fue en el deslizamiento y tapar con un plástico”. Solicitó que se instale un muro de contención o que la empresa se traslade a un lugar más seguro.

1. Además, aportó una serie de fotografías donde puede evidenciarse humo saliendo de la caldera ubicada en el borde de la montaña donde se produjo el derrumbe.

1. El 10 de noviembre de 2022 el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas remitió el expediente completo del trámite en instancias.

1. La Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas13 aportó nuevamente la respuesta de la acción de tutela y el Informe de Intervención por Riesgo del 17 de junio de 2021. En este se evidencia que la entidad adelantó acciones de limpieza y demolición de escombros. No obstante, el "material demolido no fue posible retíralo ya que en este sector no hay acceso para maquinaria"14. Sin embargo, estos escombros se organizaron de forma que no generaran un desbordamiento de la quebrada. Además, indicó que no "se ha dado cumplimiento por parte del propietario del terreno a las recomendaciones emitidas por la Dirección de Gestión del Riesgo"15.

1. En el informe se realizaron tres recomendaciones: (i) reforestar la zona para evitar los procesos erosivos, (ii) adelantar consulta jurídica ante la DIGER, pues esta sugiere que la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura es la encargada de estabilizar taludes de predios particulares y (iii) remitir copia del informe a la DIGER.

1. El Corregidor de la Serranía Alto del Nudo16 indicó que a través del expediente 2022-359 se abrió proceso de policía contra el señor Rufino Santacoloma Villegas pero que a través de la Resolución 315 de 2022 se había dado cierre al mismo y no se le declaró infractor de ninguna norma y se encontró que "éste había saneado en materia urbanística el hecho ocurrido en su propiedad"17. Adicionalmente, aportó el Informe 376-2021 de la Secretaría de Gobierno de Dosquebradas, en el cual se narra una visita técnica realizada al lugar, donde se presentaron hallazgos similares a los anteriormente relatados.

1. En el informe se indica que en visita del 19 de octubre de 2021 se encontró que el señor

Santacoloma había retirado un 90% de los escombros, así como una reubicación de las tuberías de alcantarillado en la zona. No obstante, refieren que “reiterativamente se han encontrado cargas sobre la corona del talud o en lugares aledaños y el resto de la estructura no ha sido desmontada”18. Seguidamente se allegan dos fotografías donde se aprecian construcciones y postes de cemento en el suelo de la corona del talud.

1. La Secretaría de Gobierno de Dosquebradas19 aportó los informes SGM-DO.221.6028-2021 del 12 de mayo de 2021 y 256-2021 del 13 de abril de 2021, ambos correspondientes a visitas técnicas al lugar del derrumbe. Como conclusiones relevantes encontró que (i) las acciones de desmonte y descarga de la estructura se demoraron siete años en los que el material caído sobre la quebrada generó cambios del cauce y erosión en el sector, partiendo de un primer derrumbe que se presentó en 2014, y (ii) que para el 12 de mayo de 2021 se había realizado recolección de escombros y el talud se encontraba limpio.

1. La Alcaldía de Dosquebradas20 aportó cinco informes: (i) Oficio SDAGA- No. 312-0194 de fecha 1 de marzo de 2021; (ii) Oficio SDAGA- No. 312-0739 de fecha 8 de junio de 2021; (iii) Oficio SDAGA- No. 312-1074 de fecha 6 de agosto de 2021; (iv) Informe seguimiento acción de tutela y (v) Oficio SDAGA- No. 310-0608 de fecha 18 de agosto de 2022.

1. El apoderado del señor Rufino Santacoloma22 indicó que no se han adelantado obras adicionales por parte de su poderdante y que este realizó oportunamente todas las gestiones que le fueron exigidas. Además, afirmó que las “obras civiles que faltaren son obligación de las entidades públicas y considero que no existe peligro alguno para el tutelante” pues “se ha procedido con diligencia demoliendo el inmueble, retirando los escombros y protegiendo el inmueble”23. Además, anexa fotografías del plástico instalado en la corona del talud.

1. Tanto la Inspección Sexta24 de Policía de Dosquebradas como la Inspección Séptima de Policía de Dosquebradas25 informaron que, si bien conocieron originalmente del asunto, en virtud de un conflicto de competencia que fue resuelto el 3 de junio de 2022 la autoridad competente para resolver la presunta infracción al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el Corregidor de la Serranía Alto del Nudo.

## I. CONSIDERACIONES

### Competencia

1. Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### Problema jurídico y metodología de la decisión

1. El señor Diego Armando León Zapata presentó acción de tutela en contra de las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio de Dosquebradas, Risaralda. Consideró vulnerado su derecho fundamental de petición pues las entidades no dieron respuesta a la comunicación por él interpuesta el 2 de junio de 2021 donde solicitaba la ejecución de las recomendaciones contenidas en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176. Por lo anterior, solicitó que se ordene a las entidades dar una respuesta clara, concreta y de fondo al requerimiento y que ejecuten las recomendaciones impartidas por la DIGER.

1. Si bien el accionante solo invocó la protección del derecho de petición y a la vida, lo cierto es que la afectación de la quebrada y el riesgo de derrumbe por la actividad económica sugiere la potencial vulneración de otros derechos, como el ambiente sano y la vivienda digna. Esto se ve reforzado por el hecho de que una de las pretensiones de la acción es que se ejecuten las recomendaciones impartidas por la DIGER en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176, lo que tiene un alcance mayor que la respuesta de una petición.

1. Igualmente, aunque el accionante no presentó la acción en contra del propietario del predio, Rufino Santacoloma, lo cierto es que él es destinatario de algunas de las recomendaciones contenidas en el referido concepto. Por lo anterior, en el problema jurídico a resolver deberá incorporar este nuevo sujeto procesal y los demás derechos potencialmente vulnerados.

1. La ampliación del objeto de la acción de tutela responde a las facultades ultra y extra petita. En la sentencia T-104 de 2018 se indicó que el juez de tutela "está facultado para emitir fallos extra y ultra petita, cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario".

1. En este sentido, posterior a verificar la procedencia de la acción de tutela, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico:

¿Se vulneraron los derechos de petición, a la vivienda digna y a un ambiente sano del accionante por parte de la alcaldía municipal de Dosquebradas y las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio de Dosquebradas, Risaralda y del particular Rufino Santacoloma al no haber respondido la solicitud presentada por el accionante y acogido todas las recomendaciones emitidas por la DIGER en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176?

1. Para resolver el interrogante planteado, se expondrá (i) el derecho a la vivienda digna, enfatizando en la faceta de habitabilidad; (ii) la gestión del riesgo por desastres naturales de cara al derecho a la vivienda digna; (iii) el contenido del derecho a un ambiente sano. Además, (iv) se analizará la participación de los particulares en la protección de los derechos. Finalmente, (v) se abordará el caso concreto.

1. El artículo 51 de la Constitución indica que "[t]odos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho". El derecho a la vivienda también se encuentra consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales27, el cual reconoce en su artículo 11 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 (…)" (negrilla no original).

1. En la jurisprudencia constitucional la protección de este derecho ha pasado por dos etapas. En un primer momento el derecho a la vivienda se amparó a través del criterio de conexidad28. Luego, a partir de 2011, la Corte Constitucional lo reconoció como derecho fundamental autónomo. En la sentencia T-163 de 2013, reiterada en la T-547 de 2019, expuso:

"En resumen, (i) en un principio el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido principalmente prestacional, (ii) para adquirir el rango de fundamental, debía estar en conexidad con un derecho fundamental, como por ejemplo la vida o el mínimo vital y, (iii) en la actualidad, esta Corte ha afirmado que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana" 29 (negrilla no original).

1. El carácter de fundamental de este derecho se presenta en casos particulares. La Corte lo ha protegido frente a la población desplazada30, ante los proyectos de reubicación de familias en sectores vulnerables31 o en casos de desalojo, frente a los cuales deben respetarse otras garantías como el debido proceso o la confianza legítima32. Sin embargo, no se ha desconocido su carácter prestacional y que se trata de un derecho económico, social o cultural que tiene un fuerte componente programático.

1. Ahora bien, las facetas que componen el derecho son las señaladas en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cual ha sido usada reiteradamente por esta Corporación para su comprensión y delimitación33. En ella se establecen siete elementos que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto para garantizar el derecho a una "vivienda apropiada". En concreto, sobre las facetas más relevantes para el caso concreto se indica:

"(…) b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. (…)

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la

Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas. (…)

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes".

1. Sobre la faceta de habitabilidad, la Corte ha considerado que la afectación de esta puede vulnerar otros derechos, como la seguridad o la integridad personal. Por lo anterior, se ha concluido que la habitabilidad se compone de dos elementos: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes34.

1. Sobre este punto, en la sentencia T-206 de 2019 se 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"35.

1. En conclusión, se tiene que (i) la Constitución y el bloque de constitucionalidad reconocen este derecho; (ii) la jurisprudencia ha establecido que se trata de un derecho fundamental autónomo que no se afecta por su carácter prestacional y está estrechamente vinculado con el mínimo vital; (iii) se compone de diversos elementos que deben satisfacerse para que un lugar de habitación pueda considerarse una vivienda digna y (iv) existe una obligación en cabeza del Estado de garantizar la faceta de habitabilidad al asegurar la protección de la vivienda contra los riesgos potenciales.

La gestión del riesgo por desastres naturales de cara al derecho a la vivienda

1. El Legislador ha desarrollado en diversas ocasiones el deber del Estado de prevenir y mitigar el riesgo para las viviendas generado por desastres naturales. En el siguiente cuadro se incluyen las medidas legislativas adoptadas en esta materia:

Ley

Artículo

Contenido

9 de 1989

Contiene una obligación para los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia de realizar 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.

99 de1993

1.9

Determina que la “prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento”.

388 de 1997

8

Indica que son acciones urbanísticas a cargo de los municipios (i) 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 y (ii) localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres

715 de 2001

76.5

Establece algunas competencias en materia ambiental. Entre estas, se encuentra coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio

76.9

Dispone que corresponde al municipio, con la cofinanciación de la Nación y los departamentos, prevenir y atender los desastres en su jurisdicción y adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos

1. El recuento legislativo expuesto muestra que los principales responsables de la atención a desastres naturales son los municipios, con la concurrencia de la Nación y los departamentos. Esto ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional en diversas

ocasiones.

1. En la sentencia T-175 de 2013 se indicó que las autoridades locales “tienen las siguientes obligaciones: (i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes  que se presentan en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno, por lo que es responsabilidad de la Administración ejecutar los actos necesarios para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que  antes disfrutaban”36.

1. Además, en la misma decisión se indicó que “la administración municipal tiene obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres, por lo que debe tener información actual y completa acerca de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y una vez obtenida dicha información se procede a la reubicación de esas personas que se encuentran en situación de riesgo”.

1. Las anteriores obligaciones han sido ampliadas recientemente. En la sentencia T-502 de 2019 se indicó que las reglas que deben atender las entidades territoriales en relación con las personas que habitan las zonas de alto riesgo son:

“(i) 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;

(ii) adelantar programas de reubicación de quienes se encuentran en estos sitios, o implementar las medidas necesarias para eliminar el respectivo riesgo;

(iv) cualquier interesado puede presentar ante el alcalde o intendente, la solicitud de incluir una zona o asentamiento al señalado inventario;

(v) los inmuebles y las mejoras de quienes deben ser reubicados, pueden ser adquiridos a través de enajenación voluntaria directa o mediante expropiación;

(vi) los bienes antes mencionados, adquiridos a través de las modalidades señaladas, pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados;

(vii) el terreno a obtener debe pasar a ser un bien de uso público administrado por la entidad que lo adquirió;

(viii) las zonas de alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas;

(ix) finalmente, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma, incurren en el delito de prevaricato por omisión”37.

1. Como puede verse, la administración municipal, con la concurrencia financiera de la Nación y los departamentos, es la principal obligada de la prevención y mitigación de desastres con deberes que van desde el diagnóstico de zonas de riesgo hasta la reubicación de hogares.

1. En la sentencia T-175 de 2013 la Corte conoció de un caso en el cual un derrumbe en el municipio de Pamplona en el año 2010 afectó una vivienda, pero hasta el año 2012 no se había realizado ninguna gestión para rehabilitar el inmueble afectado. La Corte indicó que la alcaldía no garantizó el derecho a la vivienda en el componente de habitabilidad pues "la seguridad física de estas personas se encuentra en riesgo ante la posibilidad de que se presenten nuevos deslizamientos de tierra, ya que no se han realizado las adecuaciones estructurales necesarias y los ocupantes de dicha vivienda no han sido reubicados en otro lugar que les garantice su seguridad". Por lo anterior, ordenó a la Alcaldía Municipal de Pamplona que elaborara un dictamen pericial sobre la vivienda del accionante para determinar el estado de la vivienda y las obras que se requieren para garantizar su habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presenten nuevos deslizamientos de tierra que la afecten. Además, ordenó la reubicación temporal del accionante.

1. En conclusión, es claro que existen obligaciones en materia de prevención y mitigación de desastres naturales en cabeza de los municipios.

El derecho al ambiente sano

1. El artículo 79 de la Constitución establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. Igualmente, el artículo 80 constitucional impone al Estado el deber de "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados". El derecho a un ambiente sano también ha sido reconocido en el ámbito internacional. (i. e literal b) del numeral 2 del artículo 12 del PIDESC,

OC 23/17 del 15 de noviembre de 2017 la Corte IDH.

1. Igualmente, la Ley 99 de 1993 incorpora en su artículo 1 un conjunto de principios generales ambientales. Entre estos, se establece que las “políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este derecho tiene una doble naturaleza, pues tiene una faceta colectiva y una individual. En la sentencia SU-217 de 2017 se afirmó que como “derecho colectivo, su naturaleza es difusa, lo que significa, básicamente, que cada persona lo disfruta, sin exclusión de las demás. Como derecho individual se materializa en la defensa del entorno inmediato de cada persona y es una condición de vigencia de otros derechos fundamentales, especialmente, la salud y la vida”.

1. Esta corporación ha reconocido que la Constitución de 1991 es una “Constitución Ecológica”38. De acuerdo con la sentencia T-325 de 2017 esto implica que “una de las principales creaciones de la Constitución Política de 1991, es la promoción de la conservación y protección del ambiente para la supervivencia de la humanidad”. Esto se relaciona con la faceta individual del derecho que, para la Corte, “no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”39.

La participación de los particulares en la protección de los derechos

1. Bajo el régimen constitucional de 1991, los particulares deben concurrir a la protección de

los derechos fundamentales. El artículo 95 de la Carta establece que son deberes de la persona y el ciudadano “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” y “defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”.

1. En concreto en materia ambiental, el artículo 95.8 de la Constitución indica que es un deber “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”. Además, el artículo 1.10 de la Ley 99 de 1993 indica que la “acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado” (negrilla no original).

1. La jurisprudencia constitucional ha dicho, por ejemplo, en la sentencia T-325 de 2017 que los particulares tienen deberes en materia ambiental. Estos consisten en “los actos de participación para la consecución de los objetivos en materia ambiental; en virtud de lo cual, los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones que afecten el medio ambiente debiendo a su vez proteger los recursos naturales y velar por la conservación del mismo, sin olvidar que la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un derecho-deber”40.

1. Uno de los actores privados que más impacto tiene en esta área son las empresas. Esto es así pues, de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, las “empresas pueden asumir otros compromisos o llevar a cabo otras actividades para apoyar y promover los derechos humanos y contribuir así a mejorar el disfrute de los derechos. Pero esto no compensa el incumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos en el desempeño de sus actividades”41.

1. Los Principios Ruggie o Declaración de Principios Rectores Sobre las Empresas y los

Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, establecen una serie de obligaciones para las empresas. En concreto, se indica en su principio 13 que:

“13. La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas:

a. Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan.

a. Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos”.

1. Es necesario hacer dos aclaraciones sobre la referida declaración. En primer lugar, el principio 12 establece que se deben respetar “a los derechos humanos internacionalmente reconocidos – que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a 16 los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”. Respecto de la Carta Internacional de Derechos Humanos, debe recordarse que son tres instrumentos los que la componen: (i) la Declaración Universal de Derechos Humanos, (ii) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y (iii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1. En segundo lugar, la declaración establece en su principio 14 que la responsabilidad “de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura”. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas ha indicado que “algunas pequeñas y

medianas empresas pueden provocar graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos, que requerirán la adopción de las correspondientes medidas, con independencia de su tamaño”42.

1. Igualmente, es importante destacar que la jurisprudencia constitucional ha acudido a estos principios en dos ocasiones y los ha dotado de contenido jurídico en el ordenamiento interno. En la sentencia SU-123 de 2018 la Corte hizo uso de estos para establecer el estándar de debida diligencia de las empresas en materia de consulta previa.

1. Posteriormente, en la sentencia T-614 de 2019 se indicó, con fundamento en los Principios Ruggie, que “las empresas, y no solo los Estados, tienen la obligación de actuar con una debida diligencia a fin de identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus actividades”. Esta decisión fue más allá que la sentencia de 2018 y derivó obligaciones concretas de estos principios. Al respecto, se indicó:

“Es así, que esta compañía incumplió el estándar internacional de debida diligencia exigido por la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, también denominados “Principios Ruggie” para no vulnerar derechos humanos de poblaciones susceptibles de ser afectadas.

Este deber implicaba en el asunto concreto: (i) haber identificado adecuadamente y a profundidad los posibles impactos que los Tajos y botaderos cercanos podían ocasionar a los habitantes del resguardo Provincial; y, (ii) como consecuencia de ello, haber adoptado las medidas suficientes para prevenir y controlar dichos efectos a fin de garantizar plenamente los derechos fundamentales a la salud y al ambiente sano de sus habitantes, quienes tienen pleno derecho a vivir en un entorno libre de riesgos”.

1. En conclusión, si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos fundamentales, este no es el único actor encargado, pues los particulares también deben concurrir en esta protección. Esto es reconocido tanto por el ámbito internacional como nacional.

Caso concreto

1. El señor Diego Armando León Zapata presentó acción de tutela en contra de la alcaldía municipal de Dosquebradas y las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio. Consideró vulnerado su derecho fundamental de petición pues las entidades no dieron respuesta a la comunicación por él interpuesta el 2 de junio de 2021 donde solicitaba información sobre las recomendaciones contenidas en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176 y la ejecución de las mismas. Por lo anterior, solicitó ordenar a las entidades que den una respuesta clara, concreta y de fondo al requerimiento que presentó el 2 de junio de 2021 y que, producto de ello, ejecuten las recomendaciones impartidas por la DIGER.

1. El Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas negó el amparo. Respecto del derecho de petición, indicó que se había dado respuesta completa a la petición por parte de las Secretarías de Gobierno y de Obras Públicas e Infraestructura pues “pese a que no se ha dado cumplimiento de manera integral a las recomendaciones elaboradas por la DIGER en su informe DA-DIGER-200-0176, las accionadas sí informaron al actor las actuaciones adelantadas hasta el momento”43. De cara a los derechos a la vida, integridad personal y seguridad personal, encontró que la amenaza perdió vigencia pues se han realizado diferentes actuaciones con las cuales se ha mitigado el riesgo. Finalmente, sobre los derechos colectivos afirmó que no se observa conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la vulneración del derecho individual. Además, la amenaza o vulneración desapareció, por lo que la acción popular es el medio idóneo para la protección de los derechos.

La acción de tutela cumple con los presupuestos de procedencia

1. Legitimación en la causa por pasiva. Se cumple el requisito frente a las autoridades públicas accionadas y frente al particular.

1. Sobre las autoridades públicas (art. 1 del Dto 2591/91) está probado que las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas e Infraestructura del municipio de Dosquebradas eran las encargadas de responder la petición presentada por el accionante el 2 de junio de 2021. Adicionalmente, la administración municipal tiene una serie de responsabilidades en materia ambiental y de cara a la prevención de desastres.

1. Por otro lado, el particular Rufino Santacoloma fue vinculado a través del Auto 945 de 2022. Al respecto, se tiene que el artículo 86 constitucional establece que la acción de tutela procede contra particulares "encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión". Por su parte, el artículo 42.9 del Decreto 2591 de 1991 establece que esta procede cuando se busca proteger los derechos de "quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción".

La jurisprudencia constitucional ha abordado la figura del estado de indefensión en varias ocasiones47. En la sentencia T-117 de 2018 se indicó que esta "se constituye a raíz de una relación de dependencia de una persona respecto de otra que surge de situaciones de

naturaleza fáctica. En virtud de estas circunstancias, la persona afectada en su derecho carece de defensa, ‘entendida ésta como la posibilidad de respuesta oportuna, inmediata y efectiva ante la vulneración o amenaza de la que se trate’, o está expuesta a una ‘asimetría de poderes tal’ que ‘no está en condiciones materiales de evitar que sus derechos sucumban ante el poder del más fuerte’”.

En el caso concreto, se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto del señor Rufino Santacoloma ya que se presenta una asimetría de poder entre este y el accionante pues este es el responsable del cumplimiento de algunas de las recomendaciones del Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176. Además, se trata del propietario del predio ubicado en la parte superior del talud y de la construcción que se derrumbó sobre la quebrada y que afectó la vivienda del accionante. En este punto, es relevante poner de presente que el accionado, en tanto empresario, tiene responsabilidades en materia de protección y prevención tanto de los derechos en general como específicamente en materia ambiental48.

1. Inmediatez. El 2 de junio de 2021 el accionante presentó una petición solicitando información sobre las recomendaciones del Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176 y su ejecución. El término para dar respuesta a la misma se cumplió el 14 de julio de 2021, 30 días hábiles tras interpuesta la petición49. La acción se presentó el 22 de julio de 2021. Por lo anterior, no pasó más de un mes entre ambas actuaciones, lo que se evidencia como un término razonable.

1. Subsidiariedad. Frente al derecho de petición, la Corte ha establecido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para su amparo pues se trata de un derecho de aplicación inmediata50.

1. Respecto de la protección del derecho al medio ambiente sano por vía de tutela, en la

sentencia SU-217 de 2017 se establecieron cuatro subreglas en la materia. Estas son:

“(i) que exista conexidad entre la violación o amenaza a un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea ‘consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo’. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas, sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza”.

1. En el caso concreto se cumplen estas condiciones pues (i) existe una conexidad que afecta el derecho individual, como se indicó al estudiar la legitimación por activa y como se ahondará más adelante; (ii) el peticionario acredita una vulneración personal y directa; (iii) existe un amplio material probatorio que permite tener por acreditada la vulneración, consistente en múltiples dictámenes e informes técnicos aportados por las diferentes entidades así como por afirmaciones del propio accionante y (iv) las órdenes a proferir pueden impactar el derecho colectivo pero buscan que se revuelva la situación concreta del accionante.

1. En el caso concreto están probadas las vulneraciones individuales que ha sufrido el accionante por la afectación al derecho colectivo. Se tiene que: (i) el accionante ha sentido un fuerte olor y ruido por la operación de la empresa51; (ii) su vivienda ha tenido inundaciones en el antejardín52; (iii) su casa se encuentra a 6 metros del deslizamiento53; (iv) la recolección de escombros no se ha realizado y estos siguen en la quebrada y (v) de acuerdo con el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176 existe el riesgo de que se presenten nuevos deslizamientos54.

1. Además, si bien la comunidad afectada podría acudir a la acción popular para que se proteja el derecho colectivo al medio ambiente, la Corte ha avalado que este derecho se proteja a través de la acción de tutela cuando se acredita la vulneración individual, que en el caso concreto está probada, como se indicó anteriormente. Adicionalmente, se requiere la adopción de medidas urgentes para evitar que se concreten los riesgos identificados por la DIGER. En este sentido, la acción de tutela es un medio más eficaz e idóneo para la protección.

La alcaldía municipal de Dosquebradas, Risaralda, vulneró el derecho de petición, al ambiente sano y a la vivienda digna del accionante

Violación del derecho de petición

1. El artículo 23 constitucional establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Además, el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo establece que el derecho implica “obtener pronta resolución completa y de fondo” sobre la petición.

1. El derecho de petición del accionante fue vulnerado por parte de las secretarías de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas e Infraestructura del municipio de Dosquebradas.

1. Como se indicó en los antecedentes de la providencia, el accionante presentó la petición el

2 de junio de 2021. Según las pruebas que reposan en el expediente: (i) el 23 de mayo de 2021 la Secretaría de Gobierno le había comunicado que no se habían acatado todas las recomendaciones; (ii) el 8 de junio de 2021 la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental se limitó a indicar que faltaban gestiones de otras dependencias y (iii) la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura contestó hasta el 22 de junio de 2021.

1. Frente a la respuesta oportuna, el término para responder a la petición se cumplió el 14 de julio de 202155. En este sentido, tanto la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental como la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura, entregaron una respuesta oportuna.

1. Sobre el fondo de la petición, la Sala concluye que la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental y la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura no otorgaron una respuesta de fondo. De manera literal se solicitaba:

"1. Solicito a la Secretaría de Gobierno – Dirección de Control Físico, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental o la Secretaría de Obras Públicas, que informen que actuaciones han realizado en virtud del concepto técnico No. DA-DIGER-200-0176, emitido por la Dirección de Gestión del Riesgo DIGER.

2. Se remitan copia de los informes o documentos soporte causados por las actividades desarrolladas.

3. En caso que no se haya realizado ninguna actividad señalar las fechas en que se ejecutaran"56.

1. Es importante aclarar que la información solicitada por el accionante no hace parte de la

reserva establecida en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 y se trata de información pública nacional que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014 “no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley”. Así, no existía una justificación de las autoridades para no otorgar respuesta a la petición.

1. Frente al caso concreto, la respuesta del 8 de junio de 2021 la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental simplemente se limitó a indicar las acciones que correspondían a otras dependencias. Sin embargo, no mostró qué actividades había desplegado ni aportó soporte alguno. Además, no señaló la fecha en la que desarrollaría sus obligaciones.

1. En la respuesta del 22 de junio de 2021 la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura enunció de manera genérica que había desarrollado actividades de retiro de escombros. Sin embargo, no indicó las fechas de las actuaciones y las fotos que aportó simplemente dan cuenta del derrumbe, pero no muestran las actuaciones desplegadas por la entidad. Además, se manifestó que “una vez se terminen las actividades se remitirá informe de actividades pertinentes”57. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que este se haya emitido.

1. En este sentido, es claro que no se dio respuesta de fondo a la petición. Es claro que las entidades no han informado al accionante de las actuaciones desplegadas ni han entregado una fecha probable de realización. Del mismo modo, no han aportado copia de los informes que han realizado al accionante.

Violación de los derechos al ambiente sano y la vivienda digna

1. Se vulneraron los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna del accionante por parte de las entidades y el particular accionado. Esto es así pues no se han cumplido en su totalidad las recomendaciones emitidas en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176. Esto se muestra en el siguiente cuadro:

Recomendación

Responsable

Estado de Cumplimiento

Realizar monitoreos periódicos con el fin de identificar un posible movimiento en masa, estar atentos de grietas en la parte superior o a media ladera o afloramientos de agua anormales en el sector.

Habitantes del predio

Cumplimiento continuo

Recuperar la zona forestal protectora de la quebrada plateros.

Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental

No se ha realizado. En informe del 16 de agosto de 2022 la Secretaría encargada indicó que "no se evidencia la ejecución de obras de estabilización del talud por parte de la entidad competente, por tal motivo es improcedente llevar a cabo las acciones de reforestación por parte de esta dependencia"58.

Se debe iniciar un mantenimiento del talud retirando la maleza, basuras seguido de procesos de re vegetalización y reforestación del talud, con plantas de bajo y medio porte, tales como Vetier, Mata Ratón, Quiebra Barrigo, Maní Forrajero, Caña Brava, esto con el fin de reducir la erosión hídrica natural producida por la escorrentía y aumentar el amarre y cohesión del suelo.

Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental

Propietario

Se ha cumplido parcialmente. Se ha retirado la maleza y la basura, como se evidencia en el correo del 10 de noviembre de 2022 de la Secretaría de Gobierno de Dosquebradas, donde se indicó que para el 12 de mayo de 2021 se había realizado recolección de escombros y el talud se encontraba limpio.

Realizar obras bio-ingenieriles como trinchos en guadua, reforestados con vegetación idónea para generar amarre del mismo, seguido de unos buenos manejos de aguas lluvias y de escorrentía para evitar la saturación y socavación lateral del terreno.

Secretaria de Obras Públicas e Infraestructura

Se ha cumplido parcialmente. No se cuenta con evidencia del desarrollo de obras como trinchos en guadua, reforestados con vegetación idónea para generar amarre del mismo.

Sin embargo, la Alcaldía de Dosquebradas informó que el propietario “llevó a cabo el manejo de las aguas lluvias y de escorrentía”59. No obstante lo anterior, en el informe de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas se indicó que “no hay manejo de aguas superficiales”60.

Buen manejo de aguas lluvias y de escorrentía en la parte superior del talud, mediante cunetas, bajantes, filtros y demás, garantizando que todas estas aguas no se filtren en el suelo, generando inestabilidad en los mismos.

Secretaria de Obras Públicas e Infraestructura

No es claro el cumplimiento. La Alcaldía de Dosquebradas informó que el propietario “llevó a cabo el manejo de las aguas lluvias y de escorrentía”61.

No obstante lo anterior, en el informe de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas se indicó que “no hay manejo de aguas superficiales”62.

Adecuar el cuerpo del deslizamiento con ángulos de reposos que garanticen la estabilidad de los mismos, evitando que en épocas de lluvias se comporten como fluidos generando represamientos en la quebrada.

Secretaria de Obras Públicas e Infraestructura

No se ha cumplido. No se cuenta con evidencia de que se haya desarrollado una adecuación del talud más allá de la instalación de un plástico por parte del propietario.

Enviar copia de este concepto a la Dirección Operativa de Control Físico y la Inspección de Policía para que se garantice el desmantelamiento de la infraestructura y el retiro de todos los materiales de la corona del talud, ya que los mismos amenazan ruina y representan un riesgo inminente de colapso, afectado las viviendas ubicadas en la base del talud y los barrios de aguas abajo del deslizamiento. Así mismo se debe requerir al dueño del predio generar todas las condiciones de estabilidad (manejos de aguas superficiales) para garantizar la estabilidad del talud.

Dirección Operativa de Control Físico

Inspección de Policía

Propietario

Se ha cumplido parcialmente. Del material probatorio se tiene que:

(i) El informe de la Defensoría del Pueblo dejó ver que “en la parte de arriba llegan tracto mulas con cemento y por el peso esta está cediendo cada día más”63. Igualmente, en las fotografías anexadas se evidencia (i) maquinaria pesada sobre el terreno en la parte de

arriba de la quebrada; (ii) el piso en cemento de la construcción que se derrumbó sobre la quebrada; (iii) una bodega o caldera al borde de la montaña.

(ii) El accionante afirmó que “la empresa sigue operando a la orilla del barranco, descargan mulas cargadas de cemento, las volquetas dejan la gravilla y arena en ese mismo sector”64.

(iii) El Informe 376-2021 de la Secretaría de Gobierno de Dosquebradas indicó que “reiterativamente se han encontrado cargas sobre la corona del talud o en lugares aledaños y el resto de la estructura no ha sido desmontada”65. Sobre este punto se allegan dos fotografías donde se aprecian construcciones y postes de cemento en el suelo de la corona del talud.

Sin embargo, sí se han adelantado alguna acciones por parte del propietario. En el Oficio SDAGA- No. 310-0608 de fecha 18 de agosto de 202266 la Alcaldía de Dosquebradas indicó que el propietario “retiró la infraestructura presente en la cima del talud y llevó a cabo el manejo de las aguas lluvias y de escorrentía”. Además, el apoderado del señor Santacoloma indicó que “se ha procedido con diligencia demoliendo el inmueble, retirando los escombros y protegiendo el inmueble”67. No obstante lo anterior, en el informe de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas se indicó que “no hay manejo de aguas superficiales”68.

Enviar copia de este concepto técnico a la Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, en consideración con el artículo 43 del decreto 1178 de 2018, para gestionar a mediano plazo la rehabilitación y reforestación de este sector con el fin de que el terreno cuente con vegetación que le brinde y propiedades de fijación, retención y protección biomecánica, y demás que sean de su competencia y fines pertinentes en pro de las zonas forestales protectoras de las quebradas del municipio. Solicitamos amablemente brindar información de las acciones que realicen a esta oficina, además de realizar el mantenimiento del guadual de la zona.

Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental

No se ha realizado. En informe del 16 de agosto de 2022 la Secretaría encargada indicó que “no se evidencia la ejecución de obras de estabilización del talud por parte de la entidad competente, por tal motivo es improcedente llevar a cabo las acciones de reforestación por parte de esta dependencia”69.

Enviar copia de este concepto técnico a la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura, en consideración al Artículo 64 del Decreto municipal 117 de junio 27 de 2018 Estructura Orgánica y Manual de Funciones del Municipio de Dosquebradas. “A esta dependencia le corresponde, la ejecución, verificación, supervisión e interventoría efectiva de las obras de infraestructura”. Para que se realice la intervención del cuerpo del deslizamiento y la estabilidad del talud.

Secretaria de Obras Públicas e Infraestructura

No se ha realizado. No se cuenta con evidencia de que se haya desarrollado una adecuación del talud más allá de la instalación de un plástico por parte del propietario. Además:

(i) La Alcaldía de Dosquebradas indicó que “no se evidencia la ejecución de obras de estabilización del talud por parte de la entidad competente”70.

(ii) La Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental indicó que “no se evidencia la ejecución de obras de estabilización del talud por parte de la entidad competente, por tal motivo es improcedente llevar a cabo las acciones de reforestación por parte de esta dependencia”71.

Es necesario que se realicen de inmediato las acciones descritas en este concepto técnico, para prevenir una afectación a futuro para las viviendas ubicadas en la parte baje y aguas debajo de la quebrada plateros.

Todas las entidades y comunidad

Cumplimiento continuo.

1. Como puede verse, son principalmente cuatro las recomendaciones pendientes: (i) la estabilización del talud, (ii) la reforestación de la zona, (iii) el retiro de las estructuras y materiales en la corona del talud y (iv) el retiro de los escombros de la quebrada. Respectivamente, los responsables de estas recomendaciones son (i) la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura y el propietario; (ii) la Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, (iii) el propietario y (iv) la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura.

1. Sobre la estabilización del talud es claro que la entidad responsable es la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas. Esto es así pues el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176 establece que es necesario enviar copia del concepto a "la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura (…) [p]ara que se realice la intervención del cuerpo del deslizamiento y la estabilidad del talud"72. Lo anterior, en virtud del artículo 64 del Decreto municipal 117 de junio 27 de 2018, que establece que a "esta dependencia le corresponde, la ejecución, verificación, supervisión e interventoría efectiva de las obras de infraestructura".

1. Adicionalmente, el Concepto Técnico indicó que "se debe requerir al dueño del predio generar todas las condiciones de estabilidad (manejos de aguas superficiales) para garantizar la estabilidad del talud"73. En el expediente se está acreditado que el propietario realizó una reubicación de las tuberías de alcantarillado en la zona74 y que instaló un plástico en la corona del talud. Sin embargo, este deberá concurrir con las gestiones que la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura requiera para la estabilización del talud.

1. Sobre la reforestación de la zona la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental ha afirmado que "no se evidencia la ejecución de obras de estabilización del talud por parte de la entidad competente, por tal motivo es improcedente llevar a cabo las

acciones de reforestación por parte de esta dependencia”75. En este sentido, es necesario que la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura y el propietario procedan con la estabilización para que pueda realizarse esta reforestación.

1. Sobre el retiro de los materiales e infraestructura de la corona del talud se cuenta con varios elementos probatorios para afirmar que el propietario no ha cumplido con esta obligación. Se evidencian todavía elementos de la estructura que se derrumbó y la reiterada operación de la empresa en la corona del talud, con la presencia de maquinaria pesada, el descargue de elementos y la ubicación de materiales.

1. De acuerdo con el informe de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura “no se han llevado a cabo las recomendaciones realizadas por la dirección del riesgo DIGER, en el sitio aún se evidencia parte de la estructura que requiere ser demolida con el fin de evitar que en caso de colapsar los escombros lleguen a la quebrada, así mismo no se observan obras para el manejo de aguas lluvias y de escorrentía en la corona del talud, se evidencia que no existe retiro de la corona del talud, por el contrario se observa materiales dispuesto en todo el borde agregando peso a un terreno que presenta inestabilidad”76.

1. En este punto, se recuerda que el particular Rufino Santacoloma se lucra de la actividad económica desarrollada en el predio por dos empresas: (i) el Hotel Tangara y (ii) la Fábrica de Postes de Cemento Construcciones AAA77. De este modo, y de acuerdo con los Principios Ruggie, tiene el deber de (i) evitar las consecuencias negativas; (ii) afrontarlas cuando se presenten y (iii) mitigarlas hacia el futuro.

1. En este punto, debe distinguirse la vulneración que un particular comete en el marco de una actividad empresarial o por fuera de ella. Como se indicó anteriormente, la ONU ha enfatizado en que las empresas están especialmente obligado a prevenir y mitigar las violaciones de derechos humanos pues estas “pueden asumir otros compromisos o llevar a

cabo otras actividades para apoyar y promover los derechos humanos y contribuir así a mejorar el disfrute de los derechos. Pero esto no compensa el incumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos en el desempeño de sus actividades”78.

1. Sobre el retiro de los escombros de la quebrada se evidenció en la respuesta a la acción de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas que la entidad adelantó acciones de limpieza y demolición de escombros. No obstante, el “material demolido no fue posible retíralo ya que en este sector no hay acceso para maquinaria, sin embargo, los elementos demolidos se garantizó que por su tamaño no generan riesgo de obstrucción o represamiento”79. Sostuvo que para poder reiterarlo se requiere el ingreso de maquinaria y, para esto, es “necesario generar acceso por un predio particular, esto genera un cambio morfológico en el terreno por lo tanto se debe adelantar la consulta jurídica frente al tipo de autorización y la competencia frente a la intervención”80.

Órdenes por adoptar

1. La Corte revocará el fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas, mediante el cual no concedió el amparo. Contrario a lo sostenido por esta autoridad: (i) el amparo es procedente de acuerdo con la jurisprudencia constitucional pues se encuentran probadas las afectaciones a los derechos individuales del accionante, a pesar de que se invoque la protección de derechos colectivos. Además, respecto del fondo del asunto, se tiene que (ii) sí se vulneró el derecho de petición y (iii) la amenaza no ha perdido vigencia dado que continúa la vulneración de los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna pues no se ha realizado un acatamiento de las recomendaciones contenidas en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176.

1. Antes de describir las órdenes que se adoptarán para la protección de los derechos, la Corte abordará dos asuntos: (i) los responsables del cumplimiento de las órdenes y (ii) la

naturaleza del remedio constitucional, dado el carácter técnico del amparo.

1. En primer lugar, sobre los responsables del cumplimiento de las órdenes, es claro que deben concurrir a la protección del derecho tanto las entidades públicas como el particular. Sobre las primeras, en las consideraciones de la presente decisión se mostró la existencia de tres deberes concretos para el caso bajo estudio: (i) garantizar la faceta de habitabilidad al asegurar la protección de la vivienda contra los riesgos potenciales; (ii) obligaciones en materia de prevención y mitigación de desastres naturales en cabeza de los municipios y (iii) que la administración municipal tiene deberes en el control del ruido como primera autoridad de policía.

1. Frente al segundo obligado, se recuerda que los particulares y las empresas deben concurrir con el Estado a la protección y garantía de los derechos fundamentales y la actividad económica empresarial debe respetarlos y promoverlos. Además, existen deberes concretos en materia ambiental, identificados tanto por esta Corte, como por la legislación.

1. En segundo lugar, respecto de la naturaleza de los remedios a adoptar, la Sala encuentra que estos deben fundamentarse en criterios técnicos como (i) la distancia en la que debe desarrollarse la actividad económica de la corona del talud y (ii) el cumplimiento de las recomendaciones del Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176.

1. Dado que estas decisiones deben respetar criterios técnicos que se escapan de la órbita del juez constitucional, las órdenes a dictar deben (i) ser deferentes con las autoridades competentes y (ii) permitir un margen de acción a las autoridades para que definan los parámetros en los que debe garantizarse la protección. No obstante, las determinaciones que se tomen en esta providencia también deben asegurar una ejecución de las obras necesarias para que cese la vulneración de los derechos fundamentales.

1. Por lo anterior, el remedio constitucional a adoptar constará de dos tipos de órdenes. En primer lugar, el establecimiento de términos claros y precisos para el cumplimiento de las recomendaciones del Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176 y de las demás medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos. En segundo lugar, la orden a diferentes entidades de presentar informes de seguimiento de manera periódica.

1. Sobre el primer tipo de remedios. Para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones del Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176 y las demás medidas necesarias para garantizar los derechos vulnerados, se ordenará a la Alcaldía de Dosquebradas que, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta providencia, coordine un plan de acción para atender la problemática. Este plan debe involucrar tanto a la alcaldía municipal, por conducto de las secretarías accionadas, como al particular y a las demás dependencias que se requieran para atender de manera definitiva los efectos producidos por el deslizamiento de tierra ocurrido en el barrio Playa Rica, y la situación del accionante. Este plan de acción deberá construirse a partir de las recomendaciones del Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176 y las demás medidas que se consideren necesarias para resolver la situación presentada. Este deberá tener en cuenta, por lo menos, las siguientes pautas constitucionales:

i. Corresponde a la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas la estabilización del talud. El propietario debe concurrir con este deber, por lo que debe adelantar todas las gestiones que la Alcaldía de Dosquebradas determine necesarias para la estabilización.

i. Corresponde la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental de Dosquebradas reforestar la zona, una vez se certifique que el talud se estabilice.

i. Corresponde al señor Rufino Santacoloma adelantar la total demolición de la estructura ubicada en la corona del talud y realizar el manejo de aguas lluvias y escorrentía.

i. Corresponde a la Alcaldía de Dosquebradas y la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas realizar la "consulta jurídica frente al tipo de autorización y la competencia frente a la intervención"81 para el retiro de los escombros de la Quebrada Tomineja.

i. La Alcaldía de Dosquebradas deberá garantizar espacios apropiados para que la comunidad afectada, el accionante y el señor Rufino Santacoloma Villegas, puedan participar en la elaboración y ejecución del plan de acción.

i. La ejecución de este programa no podrá contemplar un término mayor a tres (3) meses. Esto implica que en el término de cuatro (4) meses a partir de que se notifique esta decisión, deberán haberse adoptado todas las medidas necesarias para resolver la vulneración de los derechos.

i. Para garantizar el derecho de petición del accionante, la Alcaldía de Dosquebradas deberá informar al accionante del plan de acción y las actuaciones que se realicen para atender la problemática.

1. Sobre el segundo tipo de remedios. Para asegurar el cumplimiento del fallo y del plan acción que se adoptará82, se ordenará:

i. A la Dirección de Gestión del Riesgo del municipio de Dosquebradas que, en el término de un (1) mes desde la notificación de esta providencia, profiera los parámetros con base en los cuales deberá desarrollarse la actividad económica en el predio ubicado sobre el talud. Estos

deberán tener en cuenta la afirmación del informe de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura, en el que se indicó que existe “incumplimiento a la reglamentación ambiental en cuanto a los retiros y condiciones de las zonas forestales protectoras”83. El propietario deberá acatar estos parámetros en el término de un (1) mes a partir de que se presente el diagnóstico de la Dirección de Gestión del Riesgo del municipio de Dosquebradas.

i. A la Alcaldía de Dosquebradas que presente el plan de acción al juez encargado del cumplimiento del fallo. Además, deberá presentar informes parciales de cumplimiento cada mes, donde dé cuenta de los avances.

i. A la Defensoría del Pueblo – Regional Risaralda y al Corregidor de la Serranía Alto del Nudo que realicen un acompañamiento al cumplimiento del plan de acción presentado por la Alcaldía de Dosquebradas, de modo que presenten de manera paralela a esta entidad, informes de seguimiento cada mes, donde dé cuenta de los avances.

Síntesis de la decisión

1. El señor Diego Armando León Zapata presentó acción de tutela en contra de la alcaldía municipal de Dosquebradas y las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio de Dosquebradas, Risaralda. Consideró vulnerado su derecho fundamental de petición pues las entidades no dieron respuesta a la comunicación por él interpuesta el 2 de junio de 2021 donde solicitaba la ejecución de las recomendaciones contenidas en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176. Por lo anterior, solicitó que se ordene a las entidades que den una respuesta clara, concreta y de fondo al requerimiento que presentó el 2 de junio de 2021 y que, producto de ello, ejecuten las recomendaciones impartidas por la DIGER.

1. El Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas no concedió el amparo.

¿Se vulneraron los derechos de petición, a la vivienda digna y a un ambiente sano del accionante por parte de la alcaldía municipal de Dosquebradas y las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio de Dosquebradas, Risaralda y del particular Rufino Santacoloma al no haber acogido todas las recomendaciones emitidas por la DIGER en el Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176?

1. Para resolver el interrogante planteado, se expuso (i) el derecho a la vivienda digna, enfatizando en la faceta de habitabilidad; (ii) el régimen y los principios de la gestión del riesgo por desastres naturales; (iii) el contenido del derecho a un ambiente sano. Además, (iv) se analizó la participación de los particulares en la protección de los derechos. Finalmente, (v) se abordó el caso concreto.

1. Al resolver este último punto, la Sala estudió los requisitos de procedencia de la acción de tutela y concluyó que esta última es procedente dado que se está la afectación directa de los derechos individuales del accionante. Además, era procedente respecto del particular Rufino Santacoloma por la asimetría de poder que se presentaba al ser este el propietario del predio ubicado en la cima del talud y sobre el que se debían desempeñar las recomendaciones.

1. Al estudiar el fondo del asunto se determinó que se vulneraron los derechos del accionante. En primer lugar, sobre el derecho de petición, es claro que no se ha dado una respuesta clara y de fondo a la petición del accionante. En segundo lugar, frente al ambiente

sano y la vivienda digna pues no se ha eliminado el riesgo para el hogar del accionante ni se han acatado todas las recomendaciones de la DIGER encaminadas a resolver la problemática.

1. Acreditada la vulneración, la Corte encontró que los remedios a adoptar son altamente técnicos y no le corresponde al juez constitucional determinarlos. Sin embargo, si debe asegurarse el cumplimiento de las recomendaciones de la DIGER y las demás órdenes necesarias para que cese la vulneración de los derechos.

1. Por lo anterior, tras revocar el fallo del Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas, se profirieron dos tipos de órdenes. En primer lugar, el establecimiento de términos claros y precisos para el cumplimiento de las recomendaciones del Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176. En segundo lugar, deberes para realizar el seguimiento de la ejecución del plan de acción.

I. DECISIÓN

En virtud de lo anterior, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia.

RESUELVE

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el auto del 18 de octubre del 2022 de la Sala Octava de Revisión.

Segundo. REVOCAR la sentencia del 10 de agosto de 2022 del Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Dosquebradas y, en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos de petición, al ambiente sano y a la vivienda digna del accionante Diego Armando León Zapata.

Tercero. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas que, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta providencia, coordine un plan de acción que involucre tanto a las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio como al señor Rufino Santacoloma Villegas, para que se atiendan de forma definitiva las recomendaciones del Concepto Técnico DA-DIGER-200-0176. Este deberá incluir, por lo menos, los elementos señalados en las consideraciones de esta providencia. La ejecución de este programa no podrá contemplar un término mayor a tres (3) meses.

Cuarto. ADVERTIR al señor Rufino Santacoloma Villegas que deberá concurrir con la Alcaldía de Dosquebradas en el cumplimiento del plan de acción que esta entidad proferirá de la forma en que esta entidad lo determine.

Quinto. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas que, en el término de un (1) mes desde la notificación de esta providencia, presente el plan de acción adoptado al juez de primera instancia, encargado del cumplimiento del fallo. Además, deberá presentar informes parciales de cumplimiento cada mes, donde dé cuenta de los avances en la ejecución del plan.

Sexto. ORDENAR a la Dirección de Gestión del Riesgo del municipio de Dosquebradas que, en el término de un (1) mes desde la notificación de esta providencia, profiera los parámetros con base en los cuales deberá desarrollarse la actividad económica en el predio ubicado

sobre el talud en el futuro. El señor Rufino Santacoloma deberá acatar estos parámetros en el término de un (1) mes a partir de que se presente el diagnóstico de la Dirección de Gestión del Riesgo del municipio de Dosquebradas.

Séptimo. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo – Regional Risaralda y al Corregidor de la Serranía Alto del Nudo que realicen un acompañamiento al cumplimiento del plan de acción presentado por la Alcaldía de Dosquebradas. Para lo anterior, deberán presentar cada mes un informe de seguimiento al juez encargado del cumplimiento del fallo.

Octavo. LÍBRESE por la Secretaría General de la Corte Constitucional la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Magistrada

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Si bien mediante el asunto estaba originalmente asignado a la Sala Octava de Revisión, en virtud del Acuerdo 01 del 7 de diciembre de 2022 se modificó la configuración de las Salas de Revisión de la Corte, por lo que actualmente el asunto corresponde a la Sala Novena.

2 En ese documento, la DIGER determinó como factores detonantes y contribuyentes del deslizamiento (i) el mal manejo de las aguas lluvias y la ubicación estructuras en la parte superior del talud; (ii) la destrucción e intervención de la zona forestal protectora, (iii) la socavación lateral de la quebrada Plateros; (iv) el tipo de suelo, así como su uso y cobertura

actual; y (v) las altas precipitaciones que se presentaron en esa época.

3 Archivo 34EsteseResueltoAdmiteNuevamenteTutela(2).pdf. Pg. 1.

4 A pesar de que el trámite de instancias mediante el cual fueron recaudadas estas pruebas, es posible estudiar las mismas pues en el Auto 945 de 2022 se resolvió: “Primero: DECLARAR la nulidad de todas las actuaciones surtidas a partir del auto del 23 de julio de 2021, a través del cual el Juzgado Segundo Penal Municipal de Dosquebradas avocó el conocimiento de la acción de tutela presentada por el señor Diego Germán León Zapata en contra de las secretarías de Gobierno, de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, y de Obras Públicas del municipio de Dosquebradas, salvo las pruebas recaudadas durante el trámite surtido, las cuales podrán ser controvertidas por todas las partes en la contestación de la tutela, para luego ser valoradas por los jueces competentes” (negrilla no original).

5 Esta intervención se presentó de manera extemporánea.

6 Archivo 10falloDiegoGermanLeonZapata.pdf. Pg. 14.

7 Correo del 9 de noviembre de 2022. Documento suscrito por Juan Vargas Ovalle, perito investigador de la defensoría.

8 Archivo INF.FINALTUTELA.pdf. Pg. 2.

9 Ibidem.

10 Correo del 9 de noviembre de 2022.

11 Archivo respuesta.pdf. Pg. 1.

12 Ibidem.

13 Correo del 10 de noviembre de 2022. Documento suscrito por Carlos Andrés Salgado López, Secretario de Obras Públicas e Infraestructura de Dosquebradas.

14 Archivo QuebradaTominejaSectorLosReyes(1).pdf. Pg. 5.

15 Ibidem.

16 Correo del 10 de noviembre de 2022. Documento suscrito por Steven Botero Castaño, corregidor.

17 Archivo RespuestaRequerimientoCorteConstitucionalExp.8605.576.pdf. Pg. 1.

18 Ibid. Pg. 19.

19 Correo del 10 de noviembre de 2022.

20 Correo del 15 de noviembre de 2022. Documento suscrito por Mateo Andrés Montoya, Secretario de Despacho.

21 Archivo SDAGA-No._310-0608_de_fecha_18_de_agosto_de_2022.pdf. Pg. 1.

22 Correo del 15 de noviembre de 2022. Documento suscrito por Jorge Cadavid, quien se identifica como apoderado del accionado a pesar de que no se aporta poder que acredite esta calidad.

24 Correo del 24 de noviembre de 2022.

25 Correo del 22 de noviembre de 2022.

26 El siguiente capítulo sigue las consideraciones de la sentencia T-206 de 2021.

27 Adoptado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968. Igualmente, la Corte ha reconocido que hace parte del bloque de constitucionalidad en la sentencia C-434 de 2010.

28 En esta primera etapa se emitieron pronunciamientos  como las sentencias T-199 de 2010 y T-109 de 2011 donde se indicó que “existe una consolidada jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna, cuando se afectan las condiciones de habitabilidad del inmueble y adicionalmente resultan amenazados los derechos a la vida y a la integridad personal de sus ocupantes” y que “adquiere rango fundamental cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental”.

29 La naturaleza fundamental de este derecho también fue reconocida en otras decisiones, como la T-698 de 2015, en la cual se indicó que “la Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autónomo”, entre muchas más. Ver sentencias T-046 de 2015, T-669 de 2016, T-264 de 2016, T-681 de 2016, T-732 de 2016, T-149 de 2017. T-390 de 2018 y T-547 de 2019. Las razones que inspiraron este cambio fueron las siguientes: i) el derecho a la vivienda está estrechamente relacionado con el mínimo vital; ii) en los casos de personas en situación de debilidad manifiesta el desconocimiento de la vivienda los puede afectar particularmente y; iii) “el carácter principalmente programático de dichos derechos y su dependencia en muchos casos de una erogación presupuestaria, no es suficiente para sustraerles su carácter fundamental”.

30 Sentencias T-966 de 2007, T-216A de 2008, T-725 de 2008, T-064 de 2009, T-970 de 2009, T-287 de 2010, T-873 de 2010 y T-1028 de 2012.

31 Sentencias T-299 de 2017.

32 Sentencias T-229 de 2019.

33 Sentencias T-585 de 2006, T-109 de 2015, T-024 de 2015, T-149 de 2017, T-203A de 2018 y T-547 de 2019.

34 Sentencias T-206 de 2019, citando las sentencias T-327 de 2018, T-473 de 2008, T-199 de 2010, T-566 de 2013.

35 Sentencias T-206 de 2019. Además, se cita la sentencia T-420 de 2018.

36 Sentencia T-175 de 2013, citando las sentencias T-1094 de 2002, T-238A de 2011, y T-526 de 2012.

37 Estas obligaciones emanan, entre otras, de las sentencias T-1049 de 2002, T-149 de 2017 y T-203A de 2018.

38 Sentencias T-343 de 2022, C-188 de 2022, C-148 de 2022, C-614 de 2019, T-236 de 2017, C-644 de 2017, T-622 de 2016, C-595 de 2010, C-258 de 1994 y T-411 de 1992, entre otras.

39 Sentencia T-325 de 2017, citando la sentencia C-671 de 2011.

40 Sentencia T-325 de 2017 citando la sentencia T-046 de 1999.

41 Naciones Unidas. (2011). Principios Rectores Sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Nueva York y Ginebra. Pg. 20.

42 Ibid. Pg. 23.

43 Archivo 10falloDiegoGermanLeonZapata.pdf. Pg. 14.

44 Archivo respuesta.pdf. Pg. 1.

45 Archivo INF.FINALTUTELA.pdf. Pg. 2.

46 Correo electrónico del 20 de mayo de 2022 enviado por el accionante.

47 Sentencias T-290 de 1993, T-611 de 2001, T-179 de 2009, T-160 de 2010, T-735 de 2010 y T-015 de 2015.

48 Sentencias T-046 de 1999 y T-325 de 2017

49 A través del Decreto 491 de 2020 se amplió el término de 15 días estipulado en la Ley 1755 de 2015 y se otorgaron 30 días hábiles. Sin embargo, a través de la Ley 2207 de 2022 se restablecieron los plazos establecidos por la Ley 1755 de 2015.

50 Sentencias T-149 de 2013, C- 951 de 2014, T-084 de 2015, T-138 de 2017, T-077 de 2018, T-206 de 2018 y T-230 de 2020.

52 Archivo INF.FINALTUTELA.pdf. Pg. 2.

53 Correo electrónico del 20 de mayo de 2022 enviado por el accionante.

54 Archivo 03ANEXO.pdf. Pg. 6.

55 A través del Decreto 491 de 2020 se amplió el término de 15 días estipulado en la Ley 1755 de 2015 y se otorgaron 30 días hábiles. Contados los 30 días hábiles desde el 2 de junio

de 2021 se llega al 14 de julio de 2021.

56 Archivo 04ANEXO.pdf. Pg. 2.

57 Archivo 16 RESPUESTA SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DE DOSQUEBRADAS.pdf. Pg. 8.

58 Archivo informe_seguimiento_acción_de_tutela_sector_hotel_tangara.pdf. Pg. 1.

59 Archivo SDAGA-No._310-0608_de_fecha_18_de_agosto_de_2022.pdf. Pg. 1.

60 Archivo QuebradaTominejaSectorLosReyes(1).pdf. Pg. 4.

61 Ibid.

62 Archivo QuebradaTominejaSectorLosReyes(1).pdf. Pg. 4.

63 Ibidem.

64 Archivo respuesta.pdf. Pg. 1.

65 Ibid. Pg. 19.

66 Archivo SDAGA-No._310-0608_de_fecha_18_de_agosto_de_2022.pdf. Pg. 1.

67 Correo del 15 de noviembre de 2022.

68 Archivo QuebradaTominejaSectorLosReyes(1).pdf. Pg. 4.

69 Archivo informe_seguimiento_acción_de_tutela_sector_hotel_tangara.pdf. Pg. 1.

70 Archivo SDAGA-No._310-0608_de_fecha_18_de_agosto_de_2022.pdf. Pg. 1.

71 Archivo informe_seguimiento_acción_de_tutela_sector_hotel_tangara.pdf. Pg. 1.

72 Archivo 03ANEXO.pdf. Pg. 6.

73 Ibidem.

74 Archivo 4.INFORME376HOTELPOSADADELCARMENCUMPLIMIENTODEMOLICION.pdf. Pg. 19.

75 Archivo informe_seguimiento_acción_de_tutela_sector_hotel_tangara.pdf. Pg. 1.

76 Archivo QuebradaTominejaSectorLosReyes(1).pdf. Pg. 4.

77 La referencia a estas dos actividades económicas se encuentra en varios documentos. Véanse los archivos QuebradaTominejaSectorLosReyes(1).pdf, 4.INFORME376HOTELPOSADADELCARMENCUMPLIMIENTODEMOLICION.pdf., informe_seguimiento_acción_de_tutela_sector_hotel_tangara.pdf y INF.FINALTUTELA.pdf.

78 Naciones Unidas. (2011). Principios Rectores Sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Nueva York y Ginebra. Pg. 20.

79 Archivo QuebradaTominejaSectorLosReyes(1).pdf. Pg. 5.

80 Ibidem.

81 Archivo QuebradaTominejaSectorLosReyes(1).pdf. Pg. 5.

82 Estas medidas no deberán entenderse separadas de las facultades del juez constitucional para asegurar el cumplimiento del fallo y establecer sanciones en caso de incumplimiento establecidas en los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991.

83 Ibid. Pg. 2.