TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-268/24

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Vulneración por Alcaldía al no informar ni acompañar debidamente al accionante y su grupo familiar para lograr una solución parcial o definitiva de vivienda

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA FRENTE A LOS EFECTOS DE UN DESASTRE NATURAL-Procedencia de la acción de tutela

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Obligaciones de cumplimiento inmediato o en el corto plazo y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo

DERECHO A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y A LA VIDA-Deberes mínimos que deben cumplir las autoridades para la protección

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Caracterización de los riesgos frente a los cuales se protege

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

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

(i) las autoridades locales tienen obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres; (ii) deben tener información actual y completa acerca de las zonas de alto riesgo que se encuentran en su municipio; (iii) una vez obtenido el censo sobre las zonas de alto riesgo de deslizamiento, deben proceder a la reubicación de esas personas que se encuentran en situación de riesgo; y (iv) el legislador le

impuso a la administración municipal deberes de prevención y mitigación frente a la población localizada en zonas en donde se pueda presentar un desastre.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Amenaza por circunstancias que afectan el derecho a la vivienda digna, particularmente en su dimensión de habitabilidad, siempre que riesgo sea calificado como extraordinario

HABITABILIDAD-Sistema normativo para la protección de personas y familias cuyas viviendas se encuentran en zonas de alto riesgo

(…) reglas que deben atender las entidades territoriales en relación con las personas que habitan las zonas de alto riesgo, a saber: (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. (iii) La entidad o el funcionario público que no cumpla con lo anterior incurrirá en causal de mala conducta. (iv) Cualquier interesado puede presentar ante el alcalde 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 9a de 1989, modificado por el artículo 5.º de la Ley 2a de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma incurren en el delito de prevaricato por omisión.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES-Aplicación de principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía reubicar temporalmente al accionante y su familia, hasta que cese el riesgo y se garantice habitabilidad de la vivienda

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

SENTENCIA T-268 DE 2024

Referencia: expediente T- 9.666.012

Acción de tutela instaurada por Paulina contra el municipio de San Lorenzo y la Gobernación de San Felipe.

Asunto: vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna, a la vida digna y a la seguridad personal

Magistrado sustanciador:

Juan Carlos Cortés González

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

La Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una madre cabeza de familia, a cargo de sus tres hijos; el mayor de 26 años, con discapacidad cognitiva, y sus otros dos hijos, niños de 16 y 11 años. Específicamente, solicitó la reubicación y reparación de su vivienda. Para la demandante, el municipio de San Lorenzo y la Gobernación de San Felipe vulneraron sus derechos y los de su familia, al no ejecutar las acciones relacionadas con la gestión del riesgo de desastres en los términos de las leyes 9.ª de 1993, 388 de 1997, 715 del 2001 y 1523 de 2012.

¿Qué consideró la Corte?

La Corte Constitucional reiteró su precedente vigente relacionado con el derecho a la vivienda digna y la obligación de las autoridades locales de adoptar medidas ante riesgos de desastre. Para ello, retomó las consideraciones de las sentencias T-583 de 2013, T-024 de

2015, T-132 de 2015, T-420 de 2018, SU-016 de 2021, T-206 de 2021, T-223 de 2022, T-267 de 2022 y T-528 de 2023, entre otras. Siguiendo este precedente constitucional, el tribunal expuso la noción de vivienda digna, habitabilidad, seguridad personal y vida digna. Luego de evaluar y acreditar la procedencia de la acción de tutela, la Sala concluyó que las accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la demandante. En tal sentido, consideró relevante la intervención del juez constitucional, con el fin de proteger los derechos fundamentales alegados, en tanto (i) en sede de revisión, se allegaron informes técnicos que advertían sobre las fallas estructurales que presenta el inmueble; (ii) estaban en riesgo personas de especial protección constitucional, en particular, una madre cabeza de familia con dos menores de edad a cargo y una persona en condición de discapacidad; (iii) la accionante como su núcleo familiar están en situación de pobreza extrema y (iv) la peticionaria había agotado los procedimientos administrativos ante las accionadas.

¿Qué decidió la Corte?

La Corte Constitucional resolvió revocar de decisión de instancia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal que declaró improcedente la solicitud de tutela. En su lugar, concedió el amparo a los derechos fundamentales a la vivienda digna, vida y seguridad personal de la accionante y su grupo familiar. Lo anterior, en el entendido que el municipio de San Lorenzo y la Gobernación de San Felipe omitieron sus obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres previstas en la Constitución Política, las leyes 388 de 1997, 715 de 2001 y 1537 de 2012. Particularmente, a cargo del municipio estaba el deber de realizar un censo sobre las zonas de alto riego de deslizamiento, reubicar a las personas que se encuentren en sitios anegadizos o sujetos a derrumbes y deslizamientos o en condiciones insalubres para la vivienda, así como evacuar a las personas cuando sus viviendas se encuentran en situación que ponga en peligro sus vidas.

En lo que respecta a la Gobernación de San Felipe, la Corte recordó que la Ley 1523 de 2012 otorgó unas funciones específicas a estas autoridades. Especialmente, tienen el deber de implementar procesos de conocimiento y de reducción del riesgo, así como ejecutar acciones tendientes al manejo de desastres en su territorio, garantizando la puesta en marcha y mantenimiento de los procesos que propendan por la gestión del riesgo en su región.

En tal sentido, la Corte señaló que, si bien, en materia de gestión del riesgo es evidente que a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar políticas, actividades y gestiones tendientes a dicha gestión es, principalmente, al municipio. Lo cierto es que en virtud de la Ley 1523 de 2012, existe un trabajo coordinado y armónico con los gobernadores para implementar el plan de gestión del riesgo de desastres y fijar estrategias para la respuesta a emergencias y manejo de desastres.

¿Qué ordenó la Corte?

Por lo anterior, la Corte ordenó al municipio de San Lorenzo en asocio con la Gobernación de San Felipe, elaborar un dictamen pericial que incluya un estudio que determine (i) la vulnerabilidad de la estructura, según se sugirió en el Concepto Técnico N.º 027 del 10 de julio de 2023, de la vivienda de la accionante, para determinar el estado de esta y las obras que se requieren para garantizar su habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presenten nuevas afectaciones, y (ii) las condiciones de salubridad del terreno en el que está ubicada la vivienda respecto al caño colindante que ha generado plagas y malos olores, a fin de establecer su habitabilidad en condiciones dignas. Igualmente, señaló que de ser factible la reparación, se debe determinar el plazo en que se llevarán a cabo las obras, el cual no podrá exceder de tres meses calendario.

Este tribunal también ordenó a dichas entidades territoriales, reubicar temporalmente a la accionante y su grupo familiar en un inmueble donde no se ponga en grave peligro sus vidas e integridad personal, mientras (i) se realizan las obras necesarias que determine el dictamen pericial señalado en el numeral anterior, para garantizar la habitabilidad de la vivienda de la accionante y (ii) se toman las medidas necesarias para garantizar el acceso de estas personas a los programas de vivienda de interés social que tiene el Estado, para que efectivamente cuenten con un lugar digno donde vivir, esto en caso de que la vivienda que actualmente posee la tutelante esté ubicada en zona de alto riesgo.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela del 10 de agosto de 2023, proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal dentro de la acción de tutela presentada por Paulina en contra el municipio de San Lorenzo y la Gobernación de San Felipe.

I. I. ANTECEDENTES

Aclaración previa

1. 1. El presente caso hace referencia a información que puede comprometer la intimidad del demandante y las situaciones de menores de edad y una persona en condición de discapacidad. Por tal razón, como medida de protección, la Sala emitirá dos copias de esta sentencia. En una de ellas, la que se publique, su nombre se reemplazará por uno ficticio, en letra cursiva, para reservar su identidad.

Hechos y pretensiones

2. Fundamentos fácticos. Paulina es madre cabeza de familia y tiene a su cargo el cuidado y sostenimiento de sus tres hijos; Juan, de 26 años, quien fue diagnosticado con «esquizofrenia indiferenciada» y «retraso mental moderado», José, de 16 años, y Pascal, de 11 años.

3. El 4 de junio de 2021, debido a la fuerte temporada de lluvias, cayó un árbol sobre la parte superior de la vivienda de la accionante ubicada en el barrio Pinar en el municipio de San Lorenzo. Dicha situación generó daños en el techo, paredes y pisos de la cocina, así como inestabilidad general en la infraestructura del inmueble.

4. El 8 de junio de 2021, la demandante solicitó al cuerpo de bomberos del municipio el apoyo y la intervención para remover el resto del árbol, con el propósito de evitar futuros incidentes. La solicitud fue atendida de manera efectiva por parte de esa unidad administrativa.

5. El 16 de junio de 2021, a través del personero municipal de San Lorenzo, Paulina solicitó a la Secretaría de Planeación Municipal una inspección a su vivienda. Como resultado, el 30 de junio de 2021 la mencionada Secretaría emitió el Concepto Técnico N.º 021-2021, dirigido al Comité Municipal de Gestión del Riesgo. Del referido informe se destaca lo siguiente:

i. (i) Se observó el emplazamiento de la edificación que se encuentra implantada sobre un

terreno notablemente inclinado, con una construcción que corresponde a dos (02) niveles […]

() En este caso en particular a causa de las fuertes lluvias y vientos que en las últimas semanas se ha agudizado, y afectó el tallo de este árbol de dimensión considerable, el cual se fracturó parcialmente cayendo sobre la vivienda […] sin causar daños personales, aunque sí daños materiales en la cubierta; parte de este gran ejemplar acabó sobre el tejado de la vivienda, donde perjudicó las correas de madera y por ende la ruptura de las tejas de fibrocemento.

() […] necesitan desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad; es prioritario mitigar estas condiciones de vulnerabilidad de esta familia damnificada.

() [S]e realiza el respectivo cálculo para determinar la cantidad de material requerido que corresponde a la posibilidad de aporte de 30 tejas en fibrocemento N.10 y 4 unidades de tubería de 6ml rectangular calibre18 de 4" 1,5"

6. El 11 de julio de 2022, el personero municipal pidió a la Secretaría de Planeación de San Lorenzo, realizar una segunda visita de inspección. Ello, debido a una nueva solicitud de intervención presentada por la demandante. Sobre el particular, indicó que con ocasión a la temporada invernal la vivienda de Paulina «se está viendo afectada, debido a que las aguas se están represando con el muro de la canalización que le hicieron al caño que atraviesa el Barrio Pinar». Adicionalmente, indagó sobre los trámites realizados por parte de esa entidad ante la situación de riesgo ocurrida el pasado 4 de junio de 2021, pues transcurrió un año y «no ha ejecutado ninguna actividad».

7. En virtud de lo anterior, el 18 de julio de 2022, la Secretaría de Planeación de San Lorenzo, emitió un segundo Concepto Técnico, el N.º 057 de 2022, dirigido a Invias, la Secretaría de Salud Municipal, la Personería Municipal y a la accionante. Particularmente, se consignó que, «[e]n la parte baja del predio de la señora Paulina, en lo que limita contra el muro del caño denominado la chorrera, se pudo evidenciar que se hace un represamiento de aguas el cual se ha convertido en foco de contaminación, debido a las basuras arrojadas, a la proliferación de zancudos, roedores y culebras y a los fuertes olores emanados del sitio» [sic].

8. El 21 de julio de 2022, Paulina solicitó a la Secretaría de Gobierno Municipal de San Lorenzo, su intervención para mitigar los diferentes riesgos ambientales y de derrumbe que se presentan en su vivienda, debido al deterioro generado por las fallas estructurales que ocasionaron la caída del árbol y al represamiento de las aguas lluvias en la parte inferior de su predio. Sobre el particular, no consta respuesta por parte de la entidad municipal.

9. El 10 de abril de 2023, por solicitud de la accionante, la Personería Municipal de San Lorenzo, requirió por tercera vez a la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Planeación una nueva inspección a la vivienda de la accionante. Explicó que tal petición tenía como fin hacer un diagnóstico de las condiciones estructurales de la vivienda, conocer el estado de habitabilidad del inmueble y determinar los posibles escenarios de riesgo a los que pueden estar expuestos los integrantes de la familia de la demandante.

10. El 10 de julio de 2023, la Secretaría de Planeación emitió el Concepto Técnico N.º 027-2023, dirigido al Comité Municipal de Gestión del Riesgo, en el que consignó la siguiente información:

i. (i) Se pudo observar que la cubierta afectada, fue parcialmente reconstruida con materiales reutilizados por la necesidad de cubrir los espacios, tales como láminas de zinc sobre correas de madera en deplorable estado, por consiguiente, la cubierta no genera garantías de estabilidad para la vivienda.

() Desde la caída del árbol en el año 2021, el problema de decalcificación del concreto se ha agudizado, dejando a la vista el acero de refuerzo corroído; provocando una pérdida importante de adherencia entre el acero y el concreto, afectando la estabilidad de la estructura al reducirse el área del acero en su sección longitudinal y transversal de la placa y por consiguiente su capacidad de resistencia.

() [S]e evidencia que la vivienda de esta familia ya no se encuentra totalmente a la intemperie, a pesar de la cubierta es temporal, sin embargo, aún sigue expuesta para hacer frente a las inclemencias del tiempo.

() La [accionante] y su familia necesitan desarrollar sus actividades en unas condiciones mínimas de dignidad; es prioritario mitigar estas condiciones de vulnerabilidad de esta familia damnificada.

() Realizado el respectivo cálculo para determinar la cantidad de material requerido que corresponde a la posibilidad del aporte de 30 tejas en fibrocemento N.10 y 4 unidades de tubería de 6ml rectangular calibre18 de 4” 1,5”

11. Acción de tutela. El 26 de julio de 2023, Paulina presentó acción de tutela en contra del municipio de San Lorenzo y la Gobernación de San Felipe por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida y vivienda digna. Al respecto, indicó que las autoridades municipales no han realizado ninguna gestión para reparar el daño que generó la caída del árbol en el inmueble de su propiedad. Esto, sumado a la proliferación de insectos y plagas ocasionado por el caño ubicado en la parte inferior de su predio. A través del mecanismo constitucional, pretende que se ordene (i) la reubicación de su familia en un lugar seguro en el que se garanticen las condiciones de habitabilidad adecuadas y (ii) se realicen los arreglos de su vivienda descritos y detallados en las inspecciones técnicas realizadas.

12. Trámite en instancia. El 26 de julio de 2023, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal admitió la acción de tutela. Esa decisión fue notificada a la Gobernación de San Felipe y al municipio de San Lorenzo, a quienes les concedió término para que ejercieran su derecho de defensa. En dicho proveído no se vincularon otras entidades ni se decretaron pruebas.

13. Respuestas de las accionadas. El secretario de gobierno y coordinador del consejo municipal de riesgo del municipio de San Lorenzo señaló que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -CMGRD- ha realizado varias visitas y emitido recomendaciones para atender los requerimientos de la accionante.

14. En virtud de lo anterior, sostuvo que la Alcaldía Municipal de San Lorenzo, ha caracterizado el núcleo familiar de Paulina, realizado el diseño o levantamiento arquitectónico y el cálculo de la cantidad de obra a realizar, así como de los materiales requeridos. Esto, con el fin de gestionar los recursos para poder restablecer los daños a la vivienda de la accionante. Afirmó que el sector donde se ubica la vivienda de la peticionaria está incluido en el inventario de las zonas de alto riesgo y, por el momento, se encuentran gestionando los recursos para realizar el mejoramiento o adecuación de la vivienda.

15. Manifestó que aún «no se ha incluido dentro del orden del día para su consideración [y que están] en espera de la elaboración del proyecto por parte de la Oficina Asesora de Planeación por medio del cual se determine el valor real de la inversión para poder someter a

consideración y aprobación del Consejo la intervención».

16. Con fundamento en lo anterior, solicitó que la protección de amparo fuera declarada improcedente, ya que la accionante (i) no demostró la configuración de un peligro inminente, pues ella no habita el predio; (ii) no es un sujeto de especial protección constitucional; (iii) no acreditó la existencia de la «vulnerabilidad del estado de la estructura de la vivienda que presente un riesgo cierto e inminente» para la accionante y su familia; (iv) no probó encontrarse en una situación que afecte su dignidad humana, vida o salud y (v) no agotó el trámite administrativo para ser incluida en el Registro Único de Damnificados y así acceder al subsidio de vivienda y ser «priorizada ante el desarrollo de la política pública de vivienda específicamente para reubicación o entrega de un subsidio de arrendamiento».

17. La Oficina para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de San Felipe solicitó la improcedencia de la acción por falta de legitimación en la causa por pasiva. Sostuvo que, de acuerdo con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ley 1523 de 2012, los gobernadores y la administración departamental están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento. Por su parte, el alcalde como jefe de administración local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. Bajo ese entendido, señaló que corresponde a la Alcaldía Municipal de San Lorenzo realizar los trámites pertinentes para atender la problemática que se presenta en la vivienda de la demandante.

18. La Secretaría de Vivienda y Hábitat Sustentable de la Gobernación de San Felipe solicitó su desvinculación del contradictorio. En primer lugar, manifestó que esa entidad se encarga de promover programas y proyectos de mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable en materia de vivienda y habitabilidad. Explicó que los ciudadanos interesados en dichos programas son quienes presentan los documentos para postularse como beneficiarios de los incentivos. Indicó que, en cumplimiento de sus fines esenciales, motiva su oferta institucional a través de estrategias diseñadas dentro del plan de desarrollo «San Felipe Siempre Contigo y Para el Mundo 2020-2023» con el fin de fomentar el acceso a vivienda digna de los habitantes de San Felipe, a partir de la oferta de subsidios complementarios y apoyo a la gestión de proyectos. Así, promueve objetivos estratégicos a

través de los programas de (i) acceso a soluciones de vivienda; (ii) mejoramiento de la habitabilidad rural; (iii) subsidios de vivienda complementarios; (iv) subsidio individual y a nivel nacional y (v) el programa MI CASA YA para adquisición de vivienda.

19. En segundo lugar, explicó que el ente territorial del municipio de San Lorenzo es el encargado de tramitar las peticiones de la accionante, bajo el entendido que los informes realizados por la Secretaría de Planeación fueron dirigidos tanto al Comité de Seguridad y Gestión del Riesgo como a la Secretaría de Infraestructura con el objeto de que se consideraran los cálculos que determinaron el material requerido para mitigar las condiciones de vulnerabilidad de la accionante.

Decisión objeto de revisión

20. Decisión de única instancia. En sentencia del 10 de agosto de 2023, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal negó la solicitud de amparo por improcedente. Afirmó que la acción no cumplió con el requisito de subsidiariedad, en el entendido que «existen otros medios idóneos y eficaces a los que la accionante puede acudir, como ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para la reclamación de los derechos y pretensiones que estima le deben ser reconocidos». Adicionalmente, explicó que no se vislumbra un peligro cierto, inminente y grave de los derechos que se invocan como vulnerados que requieran medidas urgentes e impostergables para evitar la consumación de un daño irreparable que hiciere procedente de forma excepcional la acción de tutela.

21. La anterior decisión no fue impugnada por las partes.

Actuaciones en sede de revisión

22. Selección del caso. El 30 de octubre de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez profirió auto mediante el cual seleccionó, entre otros, el expediente T-9.666.012, con fundamento en el criterio subjetivo de urgencia de proteger un derecho fundamental. En la misma fecha, el expediente fue repartido a la Sala Segunda de Revisión. El 15 de noviembre de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente al despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia.

23. Decreto y práctica de pruebas. Mediante auto del 5 de diciembre de 2023, el magistrado

ponente decretó pruebas con el propósito de averiguar la conformación del núcleo familiar, personas a cargo, ingresos, profesión arte u oficio de Paulina. Asimismo, conocer si ha solicitado reubicación, ha recibido ayudas por parte del Estado o si se ha postulado para ser beneficiaria de programas o subsidios de vivienda.

24. Con el fin de precisar el rol del municipio, a través de la Secretaría de Gobierno y el Consejo Municipal de Riesgos de San Lorenzo se solicitó información respecto (i) a la inscripción de la accionante en el Registro Único Nacional de Damnificados; (ii) si esas entidades han entregado ayudas, subsidio o cualquier otro tipo de beneficio a la accionante; (iii) si la han inscrito para ser beneficiaria de subsidios o proyectos de vivienda y (iv) si han gestionado recursos para el mejoramiento de la vivienda de aquella, de acuerdo con los informes rendidos por la Secretaria de Planeación Municipal.

25. Asimismo, se ofició a la Oficina de Riesgos de Desastres del departamento de San Felipe y al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio para que informara sobre los estudios de riesgos realizados en la zona en que se ubica la vivienda de la demandante y sobre el procedimiento para entrega de ayudas y subsidios.

26. Finalmente, se decretó la inspección judicial a la vivienda de la demandante a fin de a determinar con mayor grado de certeza las condiciones estructurales del bien inmueble, las condiciones de habitabilidad de este y cualquier otra información que fuese relevante para la resolución del caso.

27. Respuesta de la accionante. Mediante comunicación del 11 de diciembre de 2023, Paulina indicó que es madre cabeza de hogar y su núcleo familiar está conformado por sus tres hijos y ella. Tiene ingresos mensuales de aproximadamente $600.000 que se derivan de su oficio de «vulcanizar carpas de vehículos como tipo camión» y, cada dos meses, recibe un subsidio de $240.000 del programa Renta Ciudadana, anteriormente denominado Familias en Acción. Explicó que, debido a la discapacidad de su hijo Juan, necesita de supervisión constante pues «no tiene comunicación o fácil contacto con las personas que no son parte de su entorno familiar» y el padre de sus hijos no responde por ellos.

28. Respecto al inmueble, sostuvo que era propiedad de su padre, Leonardo, quien falleció en el año 2021. Sobre el estado actual de la vivienda, manifestó que el inmueble presenta deterioro significativo generado por las temporadas de lluvias y no está en buenas

condiciones. Ha realizado algunos arreglos locativos, pero estos no han sido suficientes para mitigar el daño que generó la caída del árbol. No cuenta con recursos suficientes para costear los materiales y la mano de obra que conlleva reparar su vivienda. Debido a sus limitados ingresos no tiene la capacidad de pagar un arriendo en otra vivienda por lo que, a pesar de las condiciones habitacionales del inmueble, reside ahí con su núcleo familiar.

29. En relación con los beneficios y solicitudes presentadas ante las entidades municipales, afirmó que la oficina de gestión de riesgo del municipio visitó en varias oportunidades su casa con el fin de hacer las inspecciones y emitir los conceptos correspondientes. Sin embargo, no recibió auxilios económicos ni de ninguna especie por parte de la administración municipal. No se ha postulado a subsidios o programas para adquirir vivienda.

30. Explicó que en varias oportunidades se acercó a la alcaldía municipal con el objeto de exponer su situación, pero la respuesta por parte de las oficinas de Planeación y de Gobierno siempre fue negativa debido a la falta de recursos de la administración para atender sus peticiones. Afirmó que, en una ocasión se acercó a la oficina de Tierras de la alcaldía, para inscribirse en el plan de mejoramiento de vivienda. Allí, solicitó la reparación de las vigas de amarre de su casa, no obstante, el beneficio solo consistía en el suministro de tejas. Finalmente indicó que la única ayuda que recibió fue un mercado por parte de la Cruz Roja.

31. Respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Mediante oficio 2023_EE0112765 del 15 de diciembre de 2023, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dio respuesta a la solicitud probatoria. En síntesis, sostuvo que, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, corresponde al alcalde municipal implementar los procesos de gestión del riesgo del municipio, los cuales deben incorporarse en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial. Explicó además que dicha autoridad territorial es quien declara la situación de calamidad pública en su territorio cuando se haya manifestado un evento natural que ocasione daños o pérdidas, así como una alteración intensa, grave y extendida de las condiciones normales de funcionamiento de la población. Declarada la situación de calamidad pública o de desastre, la alcaldía, con el apoyo del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, debe proceder con la elaboración del Plan de Acción Específico (PAE) para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas. Bajo ese entendido, concluyó que la implementación de acciones en materia de gestión del riesgo de desastres a nivel territorial está bajo la responsabilidad y competencia de la autoridad municipal, en virtud del principio constitucional de autonomía

territorial.

32. Respuesta de la Secretaría de Gobierno del municipio de San Lorenzo. Mediante oficio del 28 de noviembre de 2023, contestó que (i) de acuerdo con la información emitida por la Secretaría de Planeación el predio en cuestión no está ubicado en zona de riesgo; (ii) la accionante no está registrada en el Registro Único Nacional Damnificados y la plataforma está inhabilitada para realizar la solicitud de apertura de registro; (iii) la administración municipal no ha gestionado ayudas humanitarias a la actora; (iv) la Oficina de Planeación visitó en dos oportunidades la vivienda, sin embargo, no hay información relacionada con gestiones realizadas en virtud de los informes técnicos dirigidos al Comité de Gestión del Riesgo del municipio. Finalmente, indicó que no hay evidencia de asignación de recursos destinados a la demandante y no reposa registro de inscripción en proyectos de vivienda.

33. Respuesta de la Oficina para la Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de San Felipe. Mediante oficio N.º 20230219058 del 19 de diciembre de 2023, esa entidad realizó un recuento de la visita de inspección judicial. En síntesis, señaló que (i) la vivienda presenta daños y afectaciones derivados de la caída de un árbol; (ii) el acero de refuerzo de la placa de la cocina está descubierto y en estado de oxidación, lo que ocasiona que ese elemento no cumpla su función estructural y tenga un alto riesgo de colapso; y (iii) el inmueble está ubicado cerca de una vía primaria y presenta vibraciones por el paso de vehículos pesados. Esto puede generar fatiga en las estructuras y ocasionar fallas.

34. Adicionalmente, resaltó que en los términos de la Ley 1523 de 2012 esa oficina procede «a partir de lo acordado por los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo y su posterior declaratoria de CALAMIDAD PÚBLICA; cuando el municipio supera su capacidad de respuesta por medio de un Decreto Municipal solicitando el apoyo de esta oficina». En ese entendido, concluyó que «es del grueso de la Alcaldía Municipal de San Lorenzo como directos responsable realizar estudios de riesgos en la zona en que habita la accionante, tomar medidas para la mitigación del riesgo y proporcionar ayudas a las personas que habitan las zonas de riesgos».

35. Respuesta de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Mediante oficio 2023EE16077 del 18 de diciembre de 2023, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- manifestó que no es superior jerárquico de las entidades territoriales en

materia de gestión de riesgos de desastres. Asimismo, indicó que de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, los alcaldes y gobernadores son los responsables de la implementación de los procesos misionales de gestión del riesgo de desastres en el territorio de su jurisdicción. Explicó que el Registro Único de Damnificados -RUD- se diseñó para registrar la población damnificada por los diferentes eventos naturales o antropogénicos no intencionales ocurridos en Colombia, los cuales, se originen por la declaratoria de calamidad pública, desastre o similar naturaleza. Particularmente, señaló que de acuerdo con la Resolución 1190 de 2016, los alcaldes, gobernantes y consejos territoriales de gestión del riesgo son los encargados para diligenciar y registrar la información de las personas damnificadas.

36. Bajo el anterior entendido, concluyó que (i) esa unidad solamente se encarga de la administración del Registro Único de Damnificados-RUD-; (ii) no tiene injerencia alguna sobre los proyectos de asistencia o rehabilitación, toda vez que su única función es otorgar las cifras e información sobre los damnificados y (iii) consultada la base datos del RUD se constató que la demandante se encuentra registrada como damnificada por eventos asociados a inundaciones ocurridas el 6 de junio de 2023 en el municipio de San Lorenzo.

37. Diligencia de inspección judicial. El 19 de diciembre de 2023, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal llevó a cabo la inspección judicial dentro de la comisión N.º 24 de 2023. Al respectó, evidenció que la accionante en el inmueble, en el que solicita reparación, convive con sus 3 hijos. Una parte de la sala de la vivienda está adaptada como taller para la tenencia de maquinaria de trabajo requerida en la labor de vulcanización y reparación de carpas desempeñada por Paulina. En la parte de la cocina se constató que (i) hay reparaciones locativas en el techo asumidas por la accionante. Para ello, afirmó que tuvo que solicitar un préstamo por $2.000.000 a la cooperativa Cooperamos; (ii) en la cocina hay averías en la mampostería y los pisos presentan fisuras y grietas considerables; (iii) el mesón y parte de la pared que lo sostiene están fracturados; (iv) la ventana está destruida; (v) las vigas de la cubierta están partidas y recompuestas rudimentariamente con otros materiales lo que genera filtraciones de agua; (vi) la placa exterior que conforma la cocina está en riesgo de caída. Como soporte de lo anterior, la autoridad judicial realizó cuatro registros fílmicos.

38. Las demás pruebas obtenidas por la Sala de Revisión. En cumplimiento de lo ordenado en el numeral séptimo de la parte resolutiva del auto de pruebas, se procedió a consultar el

grupo poblacional al que pertenece la accionante a través de la página web del Sisbén. El resultado arrojado determina que la demandante está clasificada en el grupo A «pobreza extrema» y el subgrupo 4. Ello significa que hace parte de la población con menor capacidad de generación de ingresos y con menor calidad de vida.

. CONSIDERACIONES

Competencia

39. Corresponde a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional revisar los fallos de tutela proferidos dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis

40. La Sala estudia la acción de tutela promovida por Paulina, quien pretende el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y vivienda digna, presuntamente vulnerados por el municipio de San Lorenzo y la Gobernación de San Felipe. Lo anterior, debido a que el 24 de junio de 2021, tras una fuerte temporada de lluvias, cayó un árbol sobre su vivienda y afectó gran parte de la estructura de la cocina dejándola a la intemperie. Con ocasión a ese suceso (i) la Secretaría de Planeación municipal visitó en tres oportunidades el inmueble y de ello expidió los informes técnicos de inspección correspondientes; (ii) la estructura presenta un deterioro considerable derivado de la falta de reparación; (iii) en temporadas de lluvias, la habitabilidad de la vivienda se torna complicada por varias filtraciones de agua en el techo del predio. Esto impide que la accionante pueda desarrollar algunas actividades al interior del inmueble con normalidad como, cocinar, trabajar en el taller o simplemente descansar, y (iv) la caída del árbol destruyó gran parte de la pared que sostenía la ventana por lo que esa parte está descubierta. Lo anterior, sumado al problema de aguas generado por el caño ubicado en la parte baja del predio, lo que ha aumentado los problemas de salud de la demandante y su familia por la presencia y proliferación de mosquitos y algunas plagas.

41. Por estas razones solicitó que, en amparo a sus derechos fundamentales, se ordene a las accionadas (i) la reubicación de su familia a un lugar seguro en el que se garanticen las condiciones de habitabilidad adecuadas y (ii) realicen los arreglos a su vivienda descritos y

detallados en las inspecciones técnicas realizadas por la Secretaría de Planeación.

42. Para resolver el asunto bajo examen, la Sala de Revisión se ocupará, en primer lugar, del análisis de procedencia de la acción de tutela. Solo en el evento en que se estimen superados los requisitos, formulará el respectivo problema jurídico y expondrá los temas a tratar que permitirán el estudio de fondo del caso.

Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

43. El artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de este tribunal han establecido que la acción de tutela debe reunir ciertos requisitos de procedencia que deben ser evaluados, previo a pronunciarse de fondo sobre la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados. Por tal motivo, la Sala procederá, inicialmente, a efectuar el análisis de procedencia de la acción.

44. Legitimación en la causa por activa. En criterio de la Sala, se satisface este requisito, en la medida en que Paulina es quien alega la afectación de sus derechos fundamentales a la vida y vivienda digna. Es madre cabeza de familia, tiene a cargo el cuidado y sostenimiento de sus tres hijos, uno en situación de discapacidad y los otros dos menores de edad, y está calificada en el Sisbén en la población de pobreza extrema A4.

45. Legitimación en la causa por pasiva. La Sala constata el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por pasiva por tratarse de demanda contra entidades públicas, por un lado, el municipio de San Lorenzo y por otro la Gobernación de San Felipe, cuyas acciones u omisiones presuntamente vulneraron derechos constitucionales fundamentales y, en consecuencia, pueden ser demandadas a través de acción de tutela, en los términos del artículo 86 Superior y el artículo 1.º del Decreto 2591 de 1991.

46. Particularmente, el municipio de San Lorenzo por ser el ente territorial en el cual vive la accionante y su familia, al que se le atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados y es susceptible de ser sujeto pasivo de la acción de tutela. Además que existen un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que imponen claros deberes de protección a las autoridades respecto de las personas residentes en Colombia, dentro de los cuales se encuentra la adopción de medidas específicas dirigidas a la prevención de desastres.

47. En efecto, basta recordar aquí el mandato contenido en el artículo 2.° constitucional, el cual establece que las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De este precepto se desprende un deber genérico de actuación que obliga a las autoridades de cualquier nivel territorial, dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones en los derechos de los residentes en Colombia.

48. El anterior deber ha sido concretado por distintas disposiciones de carácter legal, de manera específica, en cuanto a las competencias de los municipios en la materia, sobre lo que cabe recordar que la Ley 715 de 2001 señala textualmente:

Artículo 76. competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: […]

76.9. En prevención y atención de desastres

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

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos [negrillas fuera del texto original]

49. Por su parte, la Ley 388 de 1997 destaca la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal y la Ley 1931 de 2018 establece el deber de las autoridades municipales de incorporar la gestión de riesgo por el cambio climático en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, a través de la formulación de Planes de Gestión del Riesgo Climático, Territoriales y Sectoriales que, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de esa misma normatividad, deben ser armónicos con los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo.

50. Se evidencia entonces que los municipios tienen competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con recursos propios,

del Sistema General de Participaciones o con otros recursos. Estas competencias no se reducen a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos. Adicionalmente deben atender las solicitudes de medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas la ejecución de las obras recomendadas por estas.

51. Ahora bien, respecto a la legitimación por pasiva de la Gobernación de San Felipe, la Ley 1523 de 2012 les atribuye a los gobernadores la responsabilidad de manejar desastres y gestionar el riesgo en sus departamentos.

52. Dicho cuerpo normativo dispone que el gobernador es agente del presidente de la República en la gestión del riesgo de desastres y debe responder por la implementación de los procesos de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial. Asimismo, es el director del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, para garantizar la efectividad y articulación de los procesos de manejo de desastres en la entidad territorial. A partir de las disposiciones legales anteriormente aludidas, la Sala considera que se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva para la Gobernación de San Felipe.

53. Por las anteriores razones, se encuentra acreditada la legitimación por pasiva de las autoridades accionadas en la presente acción de tutela.

54. Inmediatez. La Sala constata que se satisface este requisito porque el perjuicio alegado por la accionante es actual e inminente y aún está aquella a la espera de una solución a su problemática por parte de las entidades accionadas. Esto, en el entendido que a pesar de que el desastre ocurrió en junio de 2021, Paulina alega omisiones de las entidades que han tenido efectos actuales en su calidad de vida y la de sus hijos.

55. Con todo, se advierte que la última actuación del municipio de San Lorenzo, fue a través de la Secretaría de Planeación el 10 de julio de 2023. En dicha fecha, emitió el concepto técnico N.º 027-2023 dirigido al Comité Municipal de Gestión del Riesgo de San Lorenzo. Por otra parte, la acción de tutela fue presentada por Paulina el 26 del mismo mes y año.

56. Subsidiariedad. Según el juez de instancia, la presente acción de tutela no era procedente, en razón a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa que pudo utilizar

la actora sin que hubiese recurrido a ellos. Específicamente, señaló que «lo cierto es que existen otros medios idóneos y eficaces a los que la accionante puede acudir, como ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para la reclamación de los derechos y pretensiones que estima le deben ser reconocidos», ello, sin explicar cuáles eran las herramientas procesales de las que podía hacer uso la accionante.

57. En lo relativo a la procedencia de la acción de tutela para proteger la vivienda digna, es importante resaltar que esta prerrogativa, de carácter principalmente prestacional, prevista en la Constitución dentro del catálogo de los derechos económicos, sociales y culturales, ha tenido distintos enfoques en la jurisprudencia constitucional, al punto de ser valorada como un derecho autónomo que puede ser objeto de amparo a través de la acción de tutela, en cuanto se ponga en riesgo o se vulnere su contenido fundamental, que se relaciona con «la posibilidad real de gozar de un espacio material delimitado y exclusivo, en el cual la persona y su familia puedan habitar y llevar a cabo los respectivos proyectos de vida, en condiciones que permitan desarrollarse como individuos dignos, integrados a la sociedad».

58. Pese a que algunas aristas del derecho a la vivienda digna pueden ser objeto de discusión a través de la acción de tutela, lo cierto es que ello no implica que esta sea la única vía para su protección, en tanto que es imperativo acompasar la finalidad del amparo con la existencia de otros mecanismos jurídicos dispuestos en el ordenamiento para salvaguardar las distintas facetas que integran el citado derecho, entre ellas la de accesibilidad. En lo que corresponde a esta faceta, el derecho a la vivienda digna puede tener dos escenarios de protección: el primero, relacionado con los contratos privados que permiten la enajenación de la propiedad y la posesión de los bienes inmuebles destinados a la materialización de la vivienda digna, caso en el cual, el escenario natural para el debate son las cláusulas contractuales, su objeto y causa, su cumplimiento, los derechos subjetivos que estas contengan y los preceptos legales cuya exigibilidad se impone por normas de carácter imperativo, controversias que, en principio, le corresponden a la jurisdicción ordinaria; y, el segundo, relativo al desarrollo de las políticas y programas gubernamentales relacionados con la materia, entre los que se incluyen los relativos a las adjudicaciones de vivienda por parte de las autoridades administrativas, disputas que, por regla general, le competen en su definición a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

59. Ahora bien, cuando el amparo es promovido por personas que requieren especial

protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o población desplazada, entre otros, el examen de procedencia de la tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos. En desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, se debe ofrecer un tratamiento diferencial positivo y analizar todos los requisitos de procedencia de la acción de tutela desde una óptica menos estricta, pues quien la ejerce no puede soportar las cargas y los tiempos procesales de los medios ordinarios de defensa judicial de la misma manera que el resto de la sociedad. En tal sentido, el análisis de subsidiariedad no se deberá hacer de manera general y abstracta ya que bajo esa perspectiva todo proceso judicial idóneo puede considerarse eficaz. Así, la eficacia del mecanismo judicial deberá analizarse en atención a las exigencias y características propias del caso.

60. En el caso bajo estudio, la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, el derecho a la vivienda digna, cuyo amparo se solicita, es fundamental y autónomo, susceptible de protegerse a través del mecanismo de amparo. Sobre este requisito se exponen las siguientes razones para su configuración:

i. (i) La peticionaria busca que las entidades responsables cumplan con sus obligaciones de origen legal y sus deberes de ayuda y atención de emergencia, para proteger sus derechos y los de su familia. Ello, en el entendido que desde que tuvo lugar el suceso natural que conllevó la caída del árbol en el techo de la vivienda, ha acudido en varias oportunidades ante las autoridades municipales, sin obtener una efectiva respuesta que le permita mejorar sus condiciones actuales. Caso en el cual estaríamos posiblemente frente al segundo escenario descrito en el fundamento ut supra 59.

() Con todo, en el contexto de atención y ayudas de emergencia por desastres naturales, los medios ordinarios no son idóneos ni eficaces en el entendido que son exhaustivos y demorados en su resolución. Así entonces, la acción de tutela resulta procedente, pues agotadas las instancias gubernativas sin una efectiva solución, las circunstancias se tornan apremiantes y la respuesta debe ser oportuna, so pena de resultar tardía.

() Es claro que la accionante y su familia se encuentran ante una situación de urgencia manifiesta, dado que la estructura de su vivienda puede colapsar en cualquier momento. Ello

en principio exige una intervención inmediata del juez constitucional en aras de que se adopten medidas que impidan la vulneración de sus derechos fundamentales.

() Se encuentran involucrados sujetos de especial protección, puesto que la accionante es madre cabeza de familia, en situación extrema de pobreza, tiene a su cargo tres hijos, de los cuales uno de ellos padece de una discapacidad mental permanente y, los otros dos, son niños.

() En el asunto bajo examen, aunque existen mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela que serían procedentes para solucionar la controversia planteada, estos no son eficientes ante una situación de riesgo o peligro inminente, en la que el derecho fundamental amenazado podría resultar afectado de manera grave y definitiva.

() Asimismo, de revisarse la procedencia de una acción de cumplimiento, por cuanto se busca la satisfacción de mandatos establecidos en normas legales, de responsabilidad de las entidades territoriales, se advierte que, en este caso, hay afectaciones directas a derechos fundamentales por lo que prima la acción de tutela.

61. En ese este orden de ideas, la Sala concluye que la tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para analizar la posible vulneración de los derechos invocados por la accionante, de manera que procede plantear el problema jurídico y resolver el caso concreto.

Problema jurídico y metodología de decisión

62. Problema jurídico. La Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Gobernación de San Felipe y el municipio de San Lorenzo vulneraron el derecho a la vida, a la vivienda digna y a la seguridad de la accionante, en calidad de madre cabeza de familia, y los de su núcleo familiar, compuesto por niños, niñas y adolescentes y persona con discapacidad cognitiva, quienes viven en situación de pobreza extrema, al no haber dispuesto su reubicación ni haber atendido las afectaciones y daños, ocasionados por las fuertes lluvias y vientos de la ola invernal, que presenta el bien inmueble en donde habitan?

63. Metodología de la decisión. Para resolver el anterior interrogante, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) el derecho fundamental a la vivienda digna, (ii) el alcance de los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal, (iii) las obligación de las autoridades

locales frente al derecho a la vivienda digna ante riesgos de desastres, (iv) la jurisprudencia relacionada con la protección del derecho a una vivienda digna y la obligación de las autoridades locales de prevenir y atender situaciones que amenacen la vida y seguridad personal de los habitantes y (v) estudiará el caso concreto.

El derecho fundamental a la vivienda digna

64. Fundamento normativo. El artículo 51 de la Constitución Política señala que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas y el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. Por su parte, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- reconoce «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».

65. Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, tener vivienda digna significa «disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable». Se trata de un derecho que debe ser reconocido progresivamente, tal como lo ha señalado el Comité cuando afirma que «la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo».

66. Alcance del derecho a la vivienda digna. La jurisprudencia constitucional ha resaltado la relación de la vivienda con la dignidad humana y ha indicado que el derecho a la vivienda no debe ser visto únicamente con la posibilidad de contar con un «techo por encima de la cabeza», sino que este debe implicar el «derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte».

67. Elementos mínimos. Esta corporación ha establecido que los elementos que configuran el derecho a una vivienda digna son:

i. (i) Ubicación: una vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a opciones de empleo, servicios de atención de la salud, centros de atención para niños,

escuelas y otros servicios sociales.

() Habitabilidad: que garantice la protección de sus moradores del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.

() Disponibilidad: se refiere al acceso de agua potable, 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.

() Adecuación cultural: la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de quienes la ocupan.

() Gastos soportables: para que no se impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

() Seguridad jurídica en la tenencia: todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad sobre la tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

() Asequibilidad: la vivienda adecuada debe ser asequible económicamente a las personas. Además, según la Observación General N.º 4 del Comité DESC, el Estado debe garantizar «cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como [...] las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas» [negrillas fuera del texto original].

68. Por tanto, cuando uno de estos elementos no está presente y las personas están bajo los riesgos de un espacio no habitable, el juez constitucional puede proteger sus derechos, más aún, cuando las autoridades competentes para atender la cuestión no demuestran diligencia en solucionar el asunto. Es importante, para el estudio del presente caso, tener en cuenta que la habitabilidad implica que «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».

69. La habitabilidad y la asequibilidad como factores destacados de la vivienda adecuada. La Corte Constitucional ha identificado dos características implícitas y esenciales del componente de habitabilidad, las cuales son (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes. Estos aspectos, a su vez, constituyen, como se acaba de ver, dos de los siete fundamentos para que, de acuerdo con el Comité de DESC, se garantice la vivienda adecuada.

70. La habitabilidad no es el único que se refiere o remite, directa o indirectamente, a la estabilidad y solidez de la estructura en la que se materializa el lugar de habitación. Todas, en conjunto, terminan por asegurar que a través de una forma particular de refugio será posible ejercer el derecho fundamental a una vivienda digna.

71. En el mismo sentido, la asequibilidad, definida como la existencia de canales y recursos suficientes para acceder a alguna modalidad de vivienda, exige que se establezcan vías prioritarias a favor de, entre otros, las víctimas de desastres naturales o de las personas que viven en zonas en que suelen producirse.

72. Esta corporación, en aplicación de tales nociones y teniendo en cuenta que nuestra Carta, vincula el mismo derecho con la vida dignidad, señaló, en la Sentencia C-936 de 2003, que:

[E]l derecho a la vivienda digna implica, entonces, una relación estrecha entre las condiciones de vida digna de la persona y la garantía de la realización de derechos sociales y colectivos y el aseguramiento de la prestación eficiente y planificada de los servicios públicos domiciliarios y servicios públicos asistenciales, requeridos para la vida en sociedad de una persona. La Corte ha subrayado la importancia de algunos de estos servicios al considerar las dificultades derivadas de la ineficiente prestación del servicio de energía eléctrica en zonas urbanas.

27. Para el caso colombiano, de las consideraciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es claro que el artículo 51 de la Constitución expresamente regula algunos de los elementos del derecho a la vivienda adecuada, resultando el espectro de protección nacional más amplio, habida consideración de su vinculación con la dignidad

humana y la demanda de protección específica a determinadas formas de asociación para el logro del acceso a la vivienda

73. Así, el complejo conjunto de atributos jurídicos que suponen la protección del derecho a la vivienda digna ha llevado a que este tribunal concluya con firmeza que el Estado protege todos los perfiles, modalidades o situaciones implícitas en la tenencia de la vivienda y no solamente las formas jurídicas o económicas de acceso a la propiedad.

74. En tal sentido, la Corte Constitucional ha aceptado la procedibilidad de la acción de tutela frente a las fallas presentadas en una vivienda, cuando quiera que de la gravedad de los defectos se infiera el desconocimiento de derechos como la vida, la salud o seguridad personal y, en consecuencia, ha determinado cuáles son los efectos y límites que el amparo ostenta frente a los diferentes tipos y grados de amenaza o riesgo. A su vez, ha aclarado que los alcances de la acción constitucional incluyen los actos u omisiones en que hubieran incurrido las autoridades públicas o los particulares.

75. Obligaciones de carácter progresivo y de cumplimiento inmediato. El artículo 2.º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponen que los derechos económicos, sociales y culturales serán de desarrollo progresivo. Este mandato se ha desarrollado en la jurisprudencia de esta Corte, en términos de implementación de medidas. Ello significa que una vez se ha hecho un avance en la garantía e implementación de medidas que tengan que ver con estos derechos, no pueden adoptarse otras que impliquen retrocesos. Al respecto, en la Sentencia T-787 de 2006 se señaló que:

[U]na vez se amplía el nivel de satisfacción de uno de estos derechos, la libertad de desarrollo del mismo por parte del legislador y de las demás autoridades públicas –incluyendo las autoridades de las entidades territoriales- se ve mermada, pues todo retroceso respecto de ese nivel se presume inconstitucional. Por tal razón, las medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales están sometidas a un control de constitucionalidad estricto, y deben ser justificadas plenamente por las autoridades

76. En lo que tiene que ver con el derecho a la vivienda digna, la jurisprudencia reconoce que su materialización es progresiva. En todo caso, esta progresividad no puede

entenderse como una justificación para la inactividad del Estado, que tiene la obligación de garantizar los contenidos mínimos esenciales y avanzar en la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda.

77. En relación con los contenidos mínimos para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, la Sentencia C-165 de 2015 indicó que las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo corresponden a: (i) las de respeto, que constituyen deberes de abstención del Estado, quién no debe interferir en el disfrute y goce del derecho; (ii) las de protección, que hacen referencia a los mecanismos de amparo frente a las injerencias ilegítimas de terceros en el disfrute del derecho y (iii) algunas obligaciones de garantía entre las que se encuentra: «(i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho y, como mínimo, disponer un plan trazado de modo admisible, es decir, que garantice los demás derechos, sea razonable, especifique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse e incluya en el grupo de beneficiarios a todos los afectados titulares del derecho; (iii) asegurar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado».

78. Materialización. Esta Corte ha sido clara en establecer que la materialización del derecho fundamental a la vivienda digna, no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, que dicho acceso sea real y estable en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se constituya en un lugar adecuado para que «una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad».

79. Por ende, es claro que a la luz de los instrumentos internacionales, de los cuales Colombia hace parte, y de la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la vivienda digna cuenta con una interpretación amplia, que incluye el concepto de vivienda adecuada; lo que significa que no se concreta únicamente en la entrega de un inmueble, sino que este debe ser adecuado para la habitación de quien tiene el derecho, permitiendo su goce real y efectivo para que en él se pueda vivir de manera digna.

El alcance de los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal

80. El artículo 2.° de la Constitución Política dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Asimismo, el artículo 11 superior, que consagra el derecho fundamental a la vida, impone el mandato a todas las autoridades estatales de actuar con eficiencia y celeridad en su labor de garantía y protección de esta prerrogativa de orden constitucional.

81. En tal sentido, la Corte ha puntualizado lo siguiente, frente a la garantía y protección del derecho a la vida, «[e]l derecho a la vida, consagrado en la Constitución en beneficio de toda persona, es de aplicación inmediata, y no limita su alcance a la prohibición absoluta de la imposición de la pena de muerte; también comprende la garantía de que la autoridad competente para protegerlo no ignorará el peligro inminente y grave en el que se encuentre un grupo de habitantes del territorio nacional y, más aún, que existiendo tal riesgo grave e inminente, si las autoridades no pueden eliminarlo, al menos no contribuirán conscientemente a agravarlo».

82. Ahora bien, el deber de protección del derecho a la vida implica diferenciar entre dos situaciones (i) el posible riesgo y (ii) la amenaza real iusfundamental. En este sentido, la Corte ha diferenciado los conceptos de riesgo y amenaza, señalando que el riesgo alude a una vulneración aleatoria o eventual del derecho, mientras que la amenaza refiere una vulneración inminente y cierta del derecho.

83. Específicamente, este tribunal ha reconocido la relevancia del derecho fundamental a la vida respecto de situaciones en las cuales las viviendas amenazan colapso o ruina, considerando que el hecho de que estas no se hayan derrumbado y no hubiere ocurrido un suceso lamentable, no descarta la posibilidad de su ocurrencia. En estos casos, las labores de protección a la vida se encaminan a evitar que ocurran afectaciones siempre y cuando existan elementos de juicio suficientes para suponer que, por ejemplo, un movimiento telúrico fácilmente puede producir el colapso de las construcciones. En todo caso, cuando el derecho a la vida se encuentra amenazado y existe prueba suficiente de ello, el juez constitucional tiene la obligación de decidir, con prontitud y contundencia, adoptando las

medidas para lograr la protección real de la vida, en el marco de sus competencias.

84. Por otro lado, las amenazas a la vida y a la integridad personal han sido caracterizadas como una vulneración al derecho fundamental a la seguridad personal. La seguridad personal, a su vez, ha sido entendida a partir de varias facetas: como valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental. Dentro de esta última, la seguridad personal comporta tres tipos de obligaciones estatales para permitir su goce efectivo (i) el deber de respeto o la obligación de abstención en relación con actividades que amenacen o lesionen la integridad de las personas; (ii) la obligación de protección o despliegue de actuaciones para evitar que los derechos de los ciudadanos se vean afectados y (iii) la obligación de garantía o adopción de medidas a efectos de que el titular tenga los medios para ejercer este derecho efectivamente.

85. En este orden de ideas, es preciso resaltar que la labor del juez constitucional, en el marco de su autonomía interpretativa, no solo se circunscribe a los derechos invocados por el accionante. En efecto, en aquellos casos en los cuales, de conformidad con las pruebas aportadas al expediente, se evidencia una afectación o amenaza directa a otro derecho fundamental, el amparo a este derecho debe ser inmediato.

86. Conforme con lo expuesto, una afectación directa a la vida y seguridad personal, en particular cuando se trata de sujetos en especiales condiciones de vulnerabilidad, se puede evidenciar en las deficitarias condiciones de un inmueble. La afectación a tales derechos se configura, en consecuencia, cuando existen evidencia cierta sobre la amenaza de colapso o ruina del lugar de habitación. En efecto, esta Corte ha sostenido que «se deben tener condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de los ocupantes, pues ella [la vivienda] además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que "adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano"».

87. En síntesis, los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal, en particular cuando se trata de sujetos en especiales condiciones de vulnerabilidad, activan la obligación de protección eficiente y oportuna por parte de las autoridades estatales, en situaciones en las cuales la amenaza de colapso o ruina de la vivienda se encuentra probada. De ahí que, ante peligros inminentes y graves, les corresponde a estas ejecutar los deberes positivos de

acción (por ejemplo: adoptar medidas, desplegar actuaciones, etc.).

88. Sobre esta base, cuando se encuentra probada la amenaza de estos derechos fundamentales, considerando los parámetros indicados en la jurisprudencia, el juez de tutela tiene la obligación de adoptar las medidas que tenga a su alcance para lograr la efectiva protección iusfundamental.

89. Caracterización de los riesgos frente al derecho a la seguridad personal. La seguridad personal, en el contexto colombiano, tal como se acaba de explicar, es un derecho fundamental. Con base en él, se pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades. En tal sentido, esta corporación ha caracterizado cinco niveles de riesgos de la siguiente manera:

i. (i) Riesgo mínimo, es quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales, es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos.

() Riesgos ordinarios, son los que deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad. Pueden provenir de factores externos a la persona como la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales, o de la persona misma.

() Riesgos extraordinarios, las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás.

Este riesgo no puede ser de una intensidad lo suficientemente baja como para contarse entre los peligros o contingencias ordinariamente soportados por las personas; pero tampoco puede ser de una intensidad tan alta como para constituir un riesgo extremo, es decir, una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él. En esa medida, los funcionarios estatales ante quienes se ponga de presente la existencia de determinados riesgos, deberán efectuar un importante ejercicio de valoración

de la situación concreta, para establecer si dichos riesgos son extraordinarios. Para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario correspondiente debe analizar si confluyen en él algunas de las siguientes características: (a) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (b) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (c) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (d) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (e) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (f) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (g) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (h) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Contrario sensu, cuandoquiera que dicho umbral no se franquee, por estar presentes sólo algunas de dichas características, mas no todas, el riesgo mantendrá su carácter extraordinario y será aplicable e invocable el derecho fundamental a la seguridad personal, en tanto título jurídico para solicitar la intervención protectora de las autoridades.

() Riesgo extremo, es una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él.

() Riesgo consumado, este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado. En tales circunstancias, lo que procede no son medidas preventivas, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias.

Obligaciones de las autoridades locales frente al derecho a la vivienda digna ante riesgos de desastres

90. El numeral 25 del artículo 3.° de la Ley 1523 de 2012, por la cual «se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones» define el riesgo de desastres como

aquellos «daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad».

91. A nivel interno, la obligación que tiene el Estado de velar para que cada persona tenga un lugar que le permita desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad, se concentra en gran parte en cabeza de las administraciones locales. En particular, la Ley 388 de 1997 establece la obligación de las entidades territoriales de identificar las zonas de riesgo, implementar mecanismos que permitan el ordenamiento territorial y prevenir desastres en asentamientos de alto riesgo. El artículo 3.° de esta normativa establece que el ordenamiento del territorio constituye, en su conjunto, una función pública para el cumplimiento de ciertos fines, entre ellos, el de mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales. Seguidamente, el artículo 8.° enumera como una de las acciones urbanísticas de las entidades distritales o municipales «[d]eterminar 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». Finalmente, el artículo 12 obliga a las entidades territoriales a incluir en el plan de ordenamiento «[l]a determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad».

92. Por su parte, el artículo 76.9 de la Ley 715 de 2001, «por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros», determina que corresponde a los municipios prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicar los asentamientos que se encuentren en dichos lugares.

93. Según lo expuesto, los municipios están obligados a prevenir y atender los desastres que puedan presentarse. En efecto, la Corte ha establecido que aquellos entes territoriales están en la obligación de tener información clara y completa de las zonas de alto riesgo y adoptar

las medidas necesarias de reubicación en los casos en que las personas se encuentren ubicadas en estas zonas y en los que se pongan en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno o de insalubridad. Así pues, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que «se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban».

94. Finalmente, la Ley 1537 de 2012 señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y de vivienda de interés prioritario, destinados a las familias de menores recursos.

95. En síntesis, (i) las autoridades locales tienen obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres; (ii) deben tener información actual y completa acerca de las zonas de alto riesgo que se encuentran en su municipio; (iii) una vez obtenido el censo sobre las zonas de alto riesgo de deslizamiento, deben proceder a la reubicación de esas personas que se encuentran en situación de riesgo; y (iv) el legislador le impuso a la administración municipal deberes de prevención y mitigación frente a la población localizada en zonas en donde se pueda presentar un desastre.

Jurisprudencia relacionada con la protección del derecho a una vivienda digna y la obligación de las autoridades locales de prevenir situaciones que amenacen la vida y seguridad personal de los habitantes

96. En varias ocasiones, esta corporación ha delimitado el contenido del derecho a una vivienda digna y ha protegido a quienes habitan espacios que amenazan su integridad personal. De este modo, ha ordenado a distintas entidades adelantar gestiones para salvaguardar la seguridad de los residentes y garantizar una vivienda con las condiciones necesarias para que puedan desarrollar su plan de vida.

97. Así, en la Sentencia T-408 de 2008 la Corte Constitucional estudió la tutela presentada por una mujer que solicitaba el amparo de sus derechos a la igualdad y a la dignidad humana presuntamente vulnerados por las Empresas Públicas de Medellín, al negarse a instalar el

servicio público de energía eléctrica en su vivienda, con fundamento en que esta se encontraba ubicada en una zona de alto riesgo.

98. La Sala de Revisión recordó en esta sentencia que para las autoridades administrativas constituye un imperativo desarrollar mecanismos idóneos y eficientes con el fin de reubicar a las personas que se encuentren viviendo en zonas catalogadas como de alto riesgo, pues «es justo que si una zona es de alto riesgo, se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban». También, determinó que el derecho a la prestación efectiva de los servicios públicos presupone lógica y analíticamente el derecho a una vivienda digna, el cual a su vez implica la salvaguarda de la vida y de la integridad de sus ocupantes.

99. Por esa razón, ante la amenaza de un riesgo, el cual puede configurarse por encontrarse en una zona calificada de alto riesgo, es deber del Estado emplear los mecanismos adecuados para que al afectado se le ampare su derecho. En otras palabras, tiene la obligación de desarrollar políticas de reubicación en condiciones dignas, para que la persona supere la amenaza a sus garantías fundamentales.

100. Con base en lo anterior, al analizar el caso concreto, la Sala de Revisión encontró que la Alcaldía de Medellín ya había instalado el servicio público de energía en la casa de la accionante. Por tanto, la Sala declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. No obstante, advirtió que la vivienda estaba localizada en una «estrecha franja de terreno denominada como zona de alto riesgo no recuperable», por ende, su derecho a la prestación eficiente de los servicios públicos estaba amenazado, debido a la configuración de riesgos que implicaba la habitabilidad de una zona catalogada de esa manera. En consecuencia, la Corte previno al alcalde de Medellín para que realizara las obras necesarias de acuerdo con la normativa que regía ese supuesto y reubicara a la accionante en una zona donde pudiera tener una vivienda digna y lograr la prestación efectiva del servicio público domiciliario de energía.

101. En otra oportunidad, en la Sentencia T-199 de 2010, la Corte estudió el caso de ocho accionantes que residían en viviendas de interés social, ubicadas en un terreno que

presentaba desprendimientos de rocas y deslizamientos de tierra. Los peticionarios habían elevado distintas solicitudes ante las autoridades municipales, con el fin de que adelantaran las obras necesarias para estabilizar los terrenos y evitar que sus viviendas sufrieran daños como consecuencia de un deslizamiento, pero la Alcaldía Municipal de Caracolí, Antioquia, no había adoptado las medidas pertinentes para mitigar el riesgo.

102. En aquella decisión, esta corporación observó que el terreno sobre el cual vivían los accionantes se había deteriorado con los años. También, estaban en riesgo de sufrir deslizamientos de tierra, pues los taludes estaban inestables. De estos elementos, la Corte concluyó que los derechos fundamentales de los peticionarios debían ser protegidos por las entidades municipales accionadas. En consecuencia, ordenó a la Alcaldía de Caracolí, Antioquia, iniciar las gestiones necesarias para contratar a cargo de la entidad territorial un peritaje en el que se determinara el estado de las estructuras, las condiciones reales de uso de las viviendas y la estabilidad actual y futura de los inmuebles de los actores. También, le ordenó iniciar la ejecución de las medidas recomendadas en el dictamen que resultara del peritaje.

103. Posteriormente, en la Sentencia T-526 de 2012 amparó el derecho fundamental a la vivienda digna de una mujer que solicitó a la autoridad municipal que estudiara el estado de su casa, la cual se encontraba en riesgo de ser arrasada por una quebrada. Sin embargo, la entidad se había abstenido de resolver la petición.

104. En aquella ocasión, la Corte recordó que la noción de vivienda digna implica contar con un espacio que le permita a la persona desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad, para así poder desarrollar su proyecto de vida. En concreto, determinó que una vivienda adecuada debe ser habitable, en el 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. También, debe garantizar la seguridad física de los ocupantes siempre que se vean amenazados los derechos fundamentales a la vida e integridad física de los mismos.

105. Al analizar el caso concreto, la Sala de Revisión encontró que el aumento de lluvias y del caudal de una quebrada había ocasionado el hundimiento del piso de la cocina de la vivienda de la tutelante. En aquel momento, las aguas amenazaban con arrasar la vivienda, lo cual

ponía en peligro la vida e integridad de quienes la habitaban. De otro lado, la accionante no contaba con los recursos económicos, ni disponía de otro terreno para construir una nueva vivienda. Por consiguiente, la Corte Constitucional ordenó a la Alcaldía Municipal de Palermo, Huila, reubicar temporalmente a la accionante y a su grupo familiar en un inmueble donde no se pusiera en grave peligro sus vidas e integridad personal (i) mientras se tomaban las medidas necesarias para garantizar el acceso de estas personas a los programas de vivienda de interés social que tenía el Estado y efectivamente contaran con un lugar digno donde vivir, o (ii) mientras se construían los 12 gaviones que el Comité Local de Emergencias recomendó en el informe de la visita realizada a la vivienda de la accionante y se asegurara que el inmueble era adecuado para garantizar los derechos a la vivienda digna, integridad y vida de la tutelante y su familia.

106. Igualmente, en la Sentencia T-390 de 2018 se estudiaron dos casos. El primero, si la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y el Consorcio Pereira-Dosquebradas vulneraron los derechos de unos accionantes al no mitigar el riesgo de deslizamiento de tierras que podía generarse en la zona donde vivían los actores. El segundo, si el municipio de Barbosa, Antioquia, había desconocido los derechos fundamentales de unos accionantes a la vida y seguridad personal al no adoptar medidas eficaces, inmediatas y necesarias, de cara a la situación que presentaban las viviendas donde habitaban. En concreto, los inmuebles no tenían la capacidad suficiente para atender de manera segura las «cargas sísmicas» ni «de uso y ocupación». Por tanto, fueron calificadas como de «alto riesgo».

107. La Corte declaró improcedente el primer recurso de amparo. Sin embargo, analizó el segundo de fondo. En ese sentido, la Sala, en primer lugar, recordó que esta corporación ha reconocido la relevancia del derecho fundamental a la vida respecto de situaciones en las cuales las viviendas amenazan colapso o ruina, por cuanto el hecho de que no se hayan derrumbado no descarta la posibilidad de su ocurrencia. En estos casos, la Sala aclaró que las labores de protección a la vida se encaminan a evitar que ocurran afectaciones, siempre y cuando existan elementos de juicio suficientes para suponer que, por ejemplo, un movimiento telúrico fácilmente puede producir el colapso de las construcciones.

108. Por consiguiente, la Corte concluyó que los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, en particular cuando se trata de sujetos en especiales condiciones de vulnerabilidad, activan la obligación de protección eficiente y oportuna por parte de las

autoridades estatales en situaciones en las cuales la amenaza de colapso o ruina de la vivienda se encuentra probada.

109. De ahí que, ante peligros inminentes y graves, les corresponde deberes positivos de acción. Sobre esta base, cuando se encuentra probada la amenaza a estos derechos fundamentales, el juez de tutela tiene la obligación de adoptar las medidas que tenga a su alcance para lograr la efectiva protección iusfundamental.

110. Luego, explicó que el municipio de Barbosa, Antioquia, contaba con un marco regulatorio que lo obligaba a dar una respuesta eficiente y oportuna a la situación de los accionantes. Dicho marco contemplaba el subsidio de arriendo y el albergue temporales, como alternativas frente a los problemas de alojamiento en viviendas que no podían ser habitadas. En efecto, el municipio informó a los accionantes que serían incluidos en el programa de subsidio de arrendamiento para familias en condición de riesgo y atención de emergencias. Sin embargo, no habían sido incluidos. Además, los accionantes no habían identificado un lugar que cumpliera con el monto del subsidio ofrecido por el municipio (monto máximo de $320.000 mensuales) y tampoco tenían certeza sobre la duración del mismo. De otra parte, aunque el municipio adelantaba ciertas gestiones para iniciar la construcción de nuevas viviendas para la reubicación de los afectados, lo cierto es que, en el momento los tutelantes habitaban viviendas que podían sufrir un colapso inminente.

111. Por lo anterior, la Corte tuteló los derechos de los accionantes y ordenó al municipio adoptar medidas específicas con el propósito de orientarlos en la búsqueda y obtención de una alternativa de vivienda segura en atención a sus condiciones especiales y, previo agotamiento del procedimiento administrativo correspondiente, en el marco de sus competencias y de acuerdo a las normas vigentes, ordenó que reconociera y entregara a los accionantes, a título de subsidio de arrendamiento, el monto de hasta un SMLMV o, alternativamente, les otorgara la opción de un albergue temporal; hasta el momento en que aquellas personas accedieran a una solución de vivienda segura y definitiva o regresaran a la vivienda en la Urbanización Los Abuelos, en condiciones de seguridad, lo que sucediera primero.

112. Finalmente, en la Sentencia T-384 de 2019, la Corte estudió el caso de una accionante que, desde el año 2016, informó a Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. acerca de unas filtraciones

que se presentaban en el muro de la parte posterior de su vivienda. En 2018, la estructura colapsó y afectó gravemente el predio. Además, debido a lo ocurrido, las aguas residuales desembocaron en su inmueble, por lo que los malos olores y la proliferación de plagas pusieron en riesgo su salud y la de su familia.

113. Este tribunal encontró que el origen de la problemática era, de un lado, los habitantes de las viviendas vecinas que construyeron bajo su cuenta y riesgo una red alterna de alcantarillado y, de otra, la calidad del suelo sobre el cual se encontraban la red alterna y la vivienda de la actora, cuyo deslizamiento y movimientos en masa provocaron la ruptura del tubo que desembocaba en su inmueble las aguas residuales provenientes de las unidades habitacionales vecinas. Ante esta situación, esta corporación observó que la peticionaria no tenía garantizado su derecho a una vivienda digna. Esto, porque el inmueble se encontraba en zona de alto riesgo y se demostró el grave deterioro de las estructuras de la construcción en la parte posterior.

114. Por lo expuesto, concluyó que el municipio desconoció la obligación de adelantar las medidas necesarias para la prevención y atención de desastres, bajo el argumento de que no contaba con proyectos de vivienda debido a la situación financiera del municipio. También, determinó que la entidad desconoció sus obligaciones establecidas en los artículos 365 de la Constitución y 5.° de la Ley 142 de 1994, relacionadas con la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. En consecuencia, la Sala ordenó al alcalde de San José de Cúcuta, Norte de San Felipe, adelantar las gestiones necesarias para verificar el riesgo real y actual que recaía sobre la vivienda y, consecuentemente, adoptar los mecanismos que garantizaran de manera oportuna la protección de los derechos fundamentales debatidos, dentro de los cuales debía contemplarse la reubicación de manera transitoria de la peticionaria y su familia hasta tanto cesara el riesgo o de manera definitiva, si el mismo no se lograba mitigar.

115. Lo anterior, porque tienen la obligación de identificar las zonas que presenten riesgos por amenazas naturales o que de otra forma presenten condiciones insalubres para las viviendas. También, deben prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicar los asentamientos que allí se encuentren. Asimismo, tienen la obligación de garantizar una eficiente prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

116. De este modo, en varias ocasiones, la Corte ha protegido el derecho a una vivienda digna de accionantes que viven en zonas de alto riesgo. En consecuencia, ha ordenado a las entidades accionadas evaluar el terreno sobre el cual residen las personas, reubicar a los peticionarios y/o realizar las actuaciones necesarias para mitigar los riesgos que amenazan la vida y seguridad de las personas.

117. En suma a lo expuesto, este tribunal con base en el marco constitucional, legal y jurisprudencial, ha establecido las reglas que deben atender las entidades territoriales en relación con las personas que habitan las zonas de alto riesgo, a saber:

i. (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.

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

() La entidad o el funcionario público que no cumpla con lo anterior incurrirá en causal de mala conducta.

() Cualquier interesado puede presentar ante el alcalde la solicitud de incluir una zona o asentamiento al señalado inventario.

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

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

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

() 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.

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

118. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional sintetizó dos reglas en torno a la actividad de la administración. La primera consiste en que pueden escoger las medidas a adoptar con la finalidad de eliminar las amenazas a los que están expuestas las personas que habitan dichas zonas. Por su parte, la segunda regla –en concordancia con la anterior- establece que, si bien los entes locales tienen cierta discrecionalidad, «no les exime de ofrecer atención eficaz y oportuna durante el proceso de restablecimiento de derechos de estas personas, especialmente cuando la afectación se presenta como consecuencia de un desastre natural».

119. En el presente asunto, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

i. (i) La accionante es madre cabeza de familia y reside junto con sus tres hijos; el mayor, Juan de 26 años, diagnosticado con «esquizofrenia indiferenciada» y «retraso mental moderado», los dos menores de edad, José de 16 años, y Pascal de 11 años, en la vivienda ubicada en el barrio Pinar en el municipio de San Lorenzo.

() La fuente de ingresos de la familia se deriva principalmente de la actividad de vulcanización y reparación de carpas de vehículos ejercida únicamente por Paulina.

() La accionante está clasificada en el grupo Sisbén A4 como población de pobreza extrema.

() El 4 de junio de 2021, un árbol cayó sobre la parte alta de la vivienda y generó daños significativos en techos, vigas, paredes y pisos del inmueble. Dicho suceso se generó por las fuertes lluvias y vientos de la temporada invernal de ese momento.

() Contrario a lo manifestado por el secretario de gobierno y coordinador del Consejo Municipal de Riesgo del municipio de San Lorenzo, San Felipe, en su contestación, la Corte evidenció que tanto la accionada como su núcleo familiar habitan el bien inmueble que sufrió el daño por la caída del árbol.

() La Secretaría de Planeación Municipal de San Lorenzo, emitió dos conceptos técnicos, el primero, el 30 de junio de 2021, y el segundo, el 10 de julio de 2023, dirigidos al Comité Municipal de Gestión del Riesgo. De dichos documentos, se extrae lo siguiente: (a) la familia

desarrolla sus actividades en condiciones mínimas de dignidad y continúa expuesta a las inclemencias del tiempo, (b) la estructura presenta inestabilidad por descalcificación del cemento y la sobreexposición del acero de refuerzo que genera un alto riesgo de colapso.

() El 18 de julio de 2022, la Secretaría de Planeación Municipal de San Lorenzo, emitió un tercer concepto técnico relacionado con problema de salubridad por disposición de aguas lluvias. El informe dio cuenta que la parte baja del predio de la accionante limita con el muro del caño denominado «Chispa». Los represamientos se generan por acumulación de basuras, lo que ha generado proliferación de zancudos y plagas.

() El terreno en el que está ubicado la vivienda de la accionante tiene un pronunciado grado de inclinación lo que genera deslizamientos en épocas de lluvias.

() Existe una amenaza real y cierta en términos de salubridad y seguridad estructural de la vivienda para la actora y su familia.

120. El municipio de San Lorenzo desconoció los derechos fundamentales a la vida, vivienda digna, y a la seguridad personal de la accionante y su núcleo familiar. Para la Sala, el municipio de San Lorenzo vulneró las garantías iusfundamentales de la actora y su familia, pues la entidad, a la fecha, no ha adelantado las acciones a su cargo previstas en la ley y jurisprudencia para garantizar los derechos de la actora.

121. Al respecto, la Sala recuerda que de conformidad con la Constitución Política, las leyes 388 de 1997, 715 de 2001 y 1537 de 2012, el municipio de San Lorenzo tiene obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres. Particularmente, a su cargo está realizar un censo sobre las zonas de alto riego de deslizamiento, reubicar a las personas que se encuentren en sitios anegadizos o sujetos a derrumbes y deslizamientos o en condiciones insalubres para la vivienda, así como evacuar a las personas cuando sus viviendas se encuentran en situación que ponga en peligro sus vidas.

122. Para el efecto, valga recordar que en la contestación de la acción de tutela el secretario de gobierno señaló que la Alcaldía Municipal de San Lorenzo, luego de caracterizar el núcleo familiar de Paulina y realizar los estudios de diseño y levantamiento arquitectónico, estaba gestionando los recursos para realizar el «mejoramiento o adecuación de la vivienda». Sin

embargo, dicho trámite a la fecha no se ha terminado de gestionar. De hecho, en la solicitud de información hecha por este tribunal, mediante auto de pruebas del pasado 5 de diciembre de 2023, se pidió conocer sobre las gestiones realizada por parte de esa entidad. Al respecto, esa autoridad municipal contestó que «[n]o se encuentra información de gestiones realizadas frente a las acciones realizadas en la visita que se menciona en la solicitud»; y «[n]o se evidencia que exista asignación de recursos en nombre de la accionada desde la secretaria de hacienda del municipio».

123. Asimismo, en el documento entregado al juez de instancia, el secretario de gobierno afirmó que el sector donde se ubicada la vivienda de la accionante está incluido en el inventario de las zonas de alto riesgo. Sin embargo, en la respuesta que entregó a esta Corte en sede de revisión manifestó que «revisados los planos del estudio de amenazas y riesgos del municipio de San Lorenzo, el predio no se encuentra en zona de rie[s]go».

124. Lo anterior demuestra un desentendimiento de los deberes que le asiste a la administración municipal. Se recalca que en cabeza de alcalde municipal está el deber de 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 y, en consecuencia, adelantar programas de reubicación de quienes se encuentran en estos sitios, o implementar las medidas necesarias para eliminar el respectivo riesgo. El incumplimiento de estos por parte de la entidad o el funcionario público implica que se incurrirá en causal de mala conducta.

125. Esta corporación ha establecido que el derecho a una vivienda digna es materializado cuando las personas cuentan con un espacio en condiciones suficientes que les permita garantizar su seguridad física, su salud y la protección de riesgos estructurales. De lo contrario, las personas estarían obligadas a soportar riesgos que no les corresponde. Por esta razón, conforme a la legislación existente, las entidades territoriales tienen el deber de prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

126. Para el caso bajo estudio existe un incumplimiento prolongado de las obligaciones por parte del municipio de San Lorenzo, frente a la omisión de atención del desastre natural que enfrentó la accionante, quien además es madre cabeza de familia, que vive, junto con sus hijos, en situación de pobreza extrema. Particularmente, la autoridad municipal (i) no

adelantó un registro adecuado de la población, (ii) realizó estudios técnicos que no fueron conclusivos respecto de las acciones a implementar a corto, mediano y largo plazo, (iii) no valoró las condiciones inmediatas de la población para determinar si requerían una ayuda inmediata, (iv) a pesar de las solicitudes puntuales de la accionante, no activó ninguna ruta o protocolo que permitiera remediar de manera rápida su situación, y (v) dejó agravar la problemática con impactos en términos de violación de derechos fundamentales, en particular, de población de especial protección como son niños, niñas y adolescentes y población con discapacidad cognitiva. Adicionalmente, omitió registrar a la accionante en el Registro Único Nacional de Damnificados por el evento que tuvo lugar en el año 2021. Al respecto, es importante destacar que ese trámite no es de competencia de la actora, sino del municipio, una vez conoció la situación de la accionante.

127. En suma, la Sala observa que el municipio de San Lorenzo no ha desplegado acciones efectivas y suficientes que permitan a la accionante y su familia superar sus condiciones de vulnerabilidad. De este modo, obliga a dicho núcleo familiar a soportar riesgos a su salud, a su integridad física y a su vida, situación que se agrava ante la presencia de una persona con funcionalidad diversa y dos niños que son sujetos de especial protección constitucional.

128. En efecto, en el expediente no obra prueba alguna que dé cuenta de las actuaciones que haya desplegado la administración municipal destinada a remediar la situación y atender las secuelas de lo ocurrido, por ejemplo: (i) realizar las reparaciones locativas, brindar apoyo económico o asistencia para los problemas de salubridad; (ii) no ha gestionado, tramitado o entregado alguna medida idónea o suficiente para proteger los derechos fundamentales de la actora y su familia.

129. Si bien, la accionante fue registrada como damnificada por las inundaciones ocurridas el 6 de junio de 2023, lo cierto es que el municipio desconoció que la peticionaria desde el 4 de junio de 2021, ha padecido las consecuencias que ocasionó la caída del árbol en su inmueble. Lo anterior significa que han transcurrido cerca de 3 años sin que el municipio cumpla con sus deberes de atender a esta familia o haya adoptado las medidas necesarias para eliminar el riesgo extraordinario que aqueja a la accionante madre cabeza de familia y sus hijos que viven en condición de extrema pobreza. En suma, la entidad territorial no ha cumplido con las obligaciones establecidas en la ley y en la jurisprudencia, relacionadas con la prevención

y atención de desastres. En particular, no ha adelantado acciones para materializar el derecho a una vivienda digna que asegure el componente de habitabilidad de la accionante y su familia.

130. En ese orden de ideas, se presenta una amenaza real y cierta a los derechos fundamentales de la accionante y su núcleo familiar, como sujetos de especial protección constitucional, pues el inmueble no cumple con los requerimientos mínimos de habitabilidad y, por tanto, significa la exposición de sus habitantes a un riesgo extraordinario que compromete sus derechos fundamentales a la seguridad personal.

131. Así, la Sala revocará la sentencia de única instancia proferida el 10 de agosto de 2023 por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal. En su lugar, concederá la protección de los derechos fundamentales a la vida digna, seguridad y vivienda digna de Paulina y su núcleo familiar.

132. Responsabilidad de la Gobernación de San Felipe. Ahora bien, en lo que respecta a la Gobernación de San Felipe, la Ley 1523 de 2012 otorgó unas funciones específicas a estas autoridades. Especialmente, tienen el deber de implementar procesos de conocimiento y de reducción del riesgo, así como ejecutar acciones tendientes al manejo de desastres en su territorio, garantizando la puesta en marcha y mantenimiento de los procesos que propendan por la gestión del riesgo en su región. En tal sentido, es su obligación integrar en la planificación del desarrollo departamental, gestiones estratégicas y prioritarias en cuanto a la gestión del riesgo se refiere, por medio del plan de desarrollo departamental en aplicación a las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva frente a los municipios del respectivo departamento. Esto significa que, en aplicación de los principios constitucionales, el departamento, en colaboración con los municipios de su territorio, debe sumar esfuerzos para evitar o hacer cesar la afectación que se esté causando.

133. Así, en materia de gestión del riesgo es evidente que a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar políticas, actividades y gestiones tendientes a dicha gestión es, principalmente, al municipio. No obstante, en virtud de la Ley 1523 de 2012, existe un trabajo coordinado y armónico con los gobernadores para implementar el plan de gestión del riesgo de desastres y fijar estrategias para la respuesta a emergencias y manejo de desastres. En ese entendido, en consideración de la Sala de Revisión, la Gobernación de

San Felipe no carece de legitimación en la causa en el presente caso, por el contrario, lo que se destaca es que a dicha entidad territorial le han sido asignadas competencias específicas en materia de gestión del riesgo de desastres. Por tanto, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la Gobernación debe adelantar, en asocio con el municipio de San Lorenzo las actuaciones de orden administrativo, presupuestal y financiero que permitan la consecución de los recursos necesarios para atender y cumplir las órdenes que se proferirán en virtud del amparo concedido a favor de Paulina y su núcleo familiar.

Órdenes por proferir

134. Se ordenará al municipio de San Lorenzo en asocio con la Gobernación de San Felipe, que en el término de un mes, contado a partir de la notificación de esta decisión, elabore un dictamen pericial en el que incluya: (i) el estudio de vulnerabilidad de la estructura sugerido en el Concepto Técnico N.º 027 del 10 de julio de 2023 sobre la vivienda de Paulina, ubicada en la calle 1 N.º 23-45, barrio Pinar, del municipio de San Lorenzo, para que se determine el estado de la vivienda y las obras que se requieren para garantizar su habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presenten nuevas afectaciones, y (ii) un estudio que determine las condiciones de salubridad del terreno en el que está ubicada la vivienda respecto al caño colindante que ha generado plagas y malos olores, a fin de establecer igualmente, su habitabilidad en condiciones dignas.

135. Asimismo, si fuera factible la reparación, determine en qué plazo puede llevar a cabo las obras. El término no podrá exceder de tres meses calendario.

136. Igualmente, se ordenará a dichas entidades territoriales que en el término de quince días contados a partir de la notificación de esta providencia, reubique temporalmente a Paulina y su grupo familiar en un inmueble donde no se ponga en grave peligro sus vidas e integridad personal, mientras (i) se realizan las obras necesarias que determine el dictamen pericial señalado en el numeral anterior para garantizar la habitabilidad de la vivienda de la accionante y (ii) se tomen las medidas necesarias para garantizar el acceso de estas personas a los programas de vivienda de interés social que tiene el Estado, para que efectivamente cuenten con un lugar digno donde vivir, esto en caso de que la vivienda que actualmente posee Paulina, este ubicada en zona de alto riesgo.

137. Al momento de la reubicación, las entidades territoriales deberán considerar que la

accionante pueda continuar ejerciendo su oficio como vulcanizadora de carpas de camión, pues de dicha labor se deriva su sustento y el de su familia.

138. Se Conminará al municipio de San Lorenzo para que mantenga actualizado el inventario de las zonas de alto riego, el censo de la población que habita dichas zonas y para que actualice el RUD.

139. Se ordenará a la Personería Municipal de San Lorenzo y a la Defensoría del Pueblo Regional de San Felipe que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, (i) supervisen el cumplimiento de lo ordenado; (ii) brinden acompañamiento institucional a la accionante, con el fin de materializar las órdenes aquí impartidas; y (iii) expliquen de manera clara el contenido de esta sentencia a Paulina.

140. Finalmente, se le solicitará a la Procuraduría General de la Nación para que, a través de la dependencia competente, realice un seguimiento especial del cumplimiento de esta decisión.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo del 10 de agosto de 2023 proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal que declaró improcedente la solicitud de tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales a la vivienda digna, vida y seguridad personal de Paulina y su grupo familiar.

SEGUNDO.- ORDENAR al municipio de San Lorenzo en asocio con la Gobernación de San Felipe, que en el término de un mes, contado a partir de la notificación de esta decisión, elabore un dictamen pericial en el que incluya: (i) el estudio de vulnerabilidad de la estructura sugerido en el Concepto Técnico N.º 027 del 10 de julio de 2023 sobre la vivienda de la señora Paulina, ubicada en la calle 1 N.º 23-45, barrio Pinar, del municipio de San Lorenzo, para que se determine el estado de la vivienda y las obras que se requieren para garantizar su habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presenten nuevas

afectaciones, y (ii) un estudio que determine las condiciones de salubridad del terreno en el que está ubicada la vivienda respecto al caño colindante que ha generado plagas y malos olores, a fin de establecer igualmente su habitabilidad en condiciones dignas.

Asimismo, si fuera factible la reparación, determine en qué plazo puede llevar a cabo las obras. El término no podrá exceder de tres (3) mese