

T-390-18

Sentencia T-390/18

PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Deberes y competencias de autoridades municipales

LEGITIMACION POR ACTIVA DE PERSONERO MUNICIPAL PARA INTERPONER ACCION DE TUTELA

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Autoridades públicas

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

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-Improcedencia general

ACCION POPULAR-Naturaleza y alcance

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS CUANDO EXISTE VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Requisitos de procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-Cuando se trata de proteger derechos fundamentales la acción de tutela desplaza la acción popular como medio eficaz de protección

DERECHO A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance

AMENAZA Y RIESGO-Diferencia

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Marco general de ordenamiento municipal

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Obligaciones frente a la población localizada en zonas donde se puedan presentar desastres

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA PREVENCION Y ATENCION DE

DESASTRES-Normas especiales previstas en el municipio de Barbosa

DERECHO A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL-Orden a municipio orientar a accionantes en la búsqueda y obtención de una alternativa de vivienda segura y reconocer y entregar subsidio de arrendamiento

DERECHO A LA VIDA Y A LA VIVIENDA DIGNA-Improcedencia por cuanto acción popular es el mecanismo idóneo y eficaz

Referencia: Expediente T-6.562.773 (AC)

Acción de tutela interpuesta por el Personero Municipal de Barbosa (Antioquia), en representación de Marta Elena Rúa Álvarez y otros contra Alcaldía Municipal de Barbosa (Antioquia) y otro.

Acción de tutela interpuesta por Personero Municipal de Dosquebradas (Risaralda) en representación de Luz Mery Hincapié Ayala y otro contra la Corporación Autónoma de Risaralda y otros (exp.: T-6.568.695).

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. LAS DEMANDAS DE TUTELA

Expediente T-6.562.773

1. El cuatro (04) de julio de 2017, Marta Elena Rúa Álvarez, Luis Enrique Serna Osorio, Luz

Amantina Buitrago de Agudelo y sus familias, a través del Personero Municipal de Barbosa (Antioquia) interpusieron acción de tutela contra dicho Municipio y la Empresa de Vivienda Antioquia—VIVA por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, seguridad personal, integridad física, vivienda digna, mínimo vital e igualdad por cuanto, según los accionantes, la urbanización donde habitan “se encuentra en alto riesgo por el deterioro evidente en los cimientos de la estructura, lo que perturba la tranquilidad de ellos y del vecindario pues están en peligro inminente”[1]. Por lo anterior, solicitaron ordenar a los accionados gestionar su reubicación y la de su núcleo familiar, a través de un subsidio de arrendamiento, mientras se realiza el reforzamiento estructural —o la obra pertinente— y hasta que se puedan entregar las casas ubicadas en la Urbanización Los Abuelos etapa 1 (en adelante, la Urbanización).

Expediente T-6.568.695

2. El quince (15) de mayo de 2017, Luz Mary Hincapié Ayala y Hans Echeverri Aguirre y sus familias, a través del Personero Municipal de Dosquebradas – Risaralda[2], interpusieron acción de tutela como mecanismo transitorio contra la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (en adelante, CARDER) y el Consorcio Pereira-Dosquebradas[3] (en adelante, el Consorcio) por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, calidad de vida, vivienda digna, dignidad humana e integridad personal, pues según los accionantes, se encuentran en riesgo por el deslizamiento de tierras dada la cercanía de sus viviendas— ubicadas en el Barrio— a la quebrada ‘La Víbora’ en el municipio de Dosquebradas (en adelante, Dosquebradas). Por lo anterior, solicitaron que se ordene disponer lo necesario para priorizar la ejecución de la obra que busca mitigar dicho riesgo prevista en el contrato de obra 541 de 2016 suscrito entre el Consorcio y la CARDER y, que la misma se ejecute de manera inmediata.

3. En el mismo orden expuesto, a continuación, se expondrán respecto de cada uno de los expedientes (i) los hechos relevantes, (ii) la respuesta de las entidades accionadas, (iii) las pruebas recaudadas por esta Corte en sede de revisión y (iv) las decisiones judiciales objeto de revisión correspondientes a cada expediente objeto de revisión.

(i) Expediente T-6.562.773

B. HECHOS RELEVANTES

4. La Urbanización se construyó teniendo en cuenta las obligaciones previstas en el Convenio Interadministrativo de Cofinanciación 2007-VIVA-CF-152 de 2007, suscrito entre la Empresa de Vivienda Antioquia—Viva y Barbosa, cuyo objeto fue la construcción de veinte (20) Viviendas de Interés Prioritario en la zona urbana del mencionado municipio[4].

5. En el año 2009, Barbosa reubicó a los accionantes en la Urbanización pues estos se encontraban habitando zonas que habían sido calificadas de ‘alto riesgo’[5].

6. El quince (15) de febrero de 2017, Barbosa contrató la realización de estudios y diseños de los elementos estructurales de la Urbanización, a través de la suscripción del Contrato Interadministrativo de Mandato No. 06 entre dicho municipio y Municipios Asociados del Oriente Antioqueño (en adelante, MASORA)[6].

7. Como resultado de la ejecución de dicho Contrato Interadministrativo, el veintiocho (28) de febrero de 2017, MASORA concluyó que la estructura actual de la Urbanización no tiene la capacidad suficiente para atender de manera segura las cargas sísmicas, ni tampoco las cargas de uso y ocupación por lo que recomendó “[t]omar medidas inmediatas y urgentes para evitar una tragedia y reubicar a los habitantes del complejo habitacional”[7].

8. Al tiempo de la interposición de la acción de tutela[8] la señora Marta Elena, con setenta y cinco (75) años de edad, señaló que el único ingreso que tiene corresponde a su cónyuge, quien guadaña prados y vive con ella. Por su parte, el señor Luis Enrique, con sesenta y seis (66) años de edad, afirmó que vive solo, que recibe ayuda económica de un familiar, pues se encuentra desempleado y que atraviesa dificultades de salud. Finalmente, la señora Luz Amantina, con setenta y un (71) años de edad, aseveró que el único ingreso que tiene proviene del aporte económico de su hija quien vive con ella y trabaja en la venta de productos por teléfono.

9. Según la acción de tutela, el doce (12) de junio de 2017 la Personería evidenció “(...) el mal estado en que se encuentran los cimientos metálicos de la edificación avizorándose el peligro en que se encuentran”[9]. Según los accionantes, “(...) las administraciones del municipio no han desarrollado acciones efectivas que conlleven a resolver el problema de raíz (...) la respuesta siempre es que se hará un reforzamiento y los trabajos adecuados, lo cual tiene en zozobra a los que habitan tanto la susodicha edificación, como a sus vecinos dicho sector (sic) ante el peligro inminente que se vislumbra por el deterioro notorio de la

estructura en su cimientos, debido a que las columnas metálicas están podridas desde hace mucho tiempo”[10].

C. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

La Alcaldía Municipal de Barbosa

10. Según consta en el respectivo expediente, Barbosa no se pronunció ni emitió respuesta alguna en el trámite de tutela.

La Empresa de Vivienda Antioquia— VIVA

11. El Director Jurídico de la Empresa de Vivienda Antioquia— VIVA, a través de escrito dirigido al Juzgado Civil del Circuito de Girardota (Antioquia), solicitó “negar la acción de tutela respecto a (sic) la Empresa de Vivienda Antioquia- Viva, teniendo en cuenta que la misma no cumple con el requisito de procedibilidad de la acción, esto es la subsidiariedad”[11]. Además, indicó que la Empresa no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes y que, por lo contrario, ha realizado todas las acciones a las que se había comprometido según el convenio interadministrativo de cofinanciación suscrito en 2007[12].

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Decisión de primera instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Girardota (Antioquia), el diecisiete (17) de julio de 2017

12. El Juzgado de primera instancia negó la acción de tutela por improcedente. Advirtió que los accionantes no acreditaron reclamación alguna ante Barbosa y, por ende “(...) tampoco [pusieron] en conocimiento del Municipio de Barbosa la problemática que allí se presenta ni elevó petición alguna encaminada a corregir o solucionar el problema que presenta en dichas viviendas”. Asimismo, “(...) tampoco indicó el actor la fecha desde la cual se presentan los deterioros de los cimientos de la estructura ni las gestiones tendientes a buscar soluciones ante el organismo competente” y, tampoco “acreditó el demandante la existencia de un perjuicio irremediable”.

Impugnación

13. El Personero Municipal de Barbosa, impugnó el fallo proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Girardota solicitando su revocación y la protección de los derechos fundamentales de sus representados. Para dichos efectos, basó su escrito en que a partir del fallo a favor de los derechos del señor Hernán Jiménez (quien habitaba en la Urbanización), el municipio pudo conocer el estado de la estructura de las viviendas y que, además, existen constancias que demuestran que había sido enterado de la situación. Destacó las condiciones de los accionantes, en términos de edad, condiciones socio-culturales y físicas vulnerables. Asimismo, resaltó el silencio del ente municipal en el trámite de tutela y que, precisamente, fue por su conocimiento de la situación, que contrató los estudios con MASORA a comienzos de 2017; sin embargo, no ha habido ninguna solución o respuesta efectiva por parte del mismo.

Decisión de segunda instancia: Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Tercera de Decisión Civil, el veintiuno (21) de septiembre de 2017

14. El Tribunal de instancia resolvió confirmar la decisión adoptada por el Juzgado Civil del Circuito de Girardota. En tal sentido, señaló que “(...) que la parte actora pretende la injerencia del Juez Constitucional en un asunto de competencia del ejecutivo municipal, concretamente de la administración municipal de Barbosa y respecto del cual existen circunstancias especiales que con mayor ímpetu impiden en esa oportunidad adoptar decisiones por parte del juez de tutela, pues se puede advertir que ya el municipio de Barbosa suscribió un convenio (sic) interadministrativo, además porque ya existe una orden que en el caso Hernán Jiménez Betancur que conlleva a la necesidad de intervenir los inmuebles ubicados en la urbanización”.

E. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

15. Mediante Auto de fecha diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), el Magistrado sustanciador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, resolvió oficiar, en relación con el expediente T- 6.562.773, a la Alcaldía Municipal de Barbosa (Antioquia) y, en relación con el expediente T- 6.568.695, a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, Secretaría de Planeación Municipal, Secretarías de Obras

Públicas y de Gobierno del municipio, Dirección de Gestión del Riesgo (DIGER), CARDER y al CONSORCIO PEREIRA-DOSQUEBRADAS; para que remitieran información relevante para el análisis de los casos[13].

16. La Secretaria General de la Corte Constitucional, informó y remitió al Magistrado sustanciador los oficios recibidos, en respuesta a las pruebas solicitadas mediante oficios OPTB-964, OPTB-965, OPTB-965A, OPTB-966 al OPTB-969 de 2018, así:

17. Según consta en oficio del veinticinco (25) de abril de 2018 emitido por Secretaría General de esta Corporación, respecto del oficio OPTB-969/18, remitido a la Alcaldía municipal de Barbosa, no se recibió comunicación alguna.

18. En vista de la renuencia de la administración municipal a pronunciarse sobre los asuntos que se le plantearon, el dos (02) de mayo de 2018 se expidió un nuevo auto mediante el cual se requirió a Barbosa para remitir a esta Corte información necesaria y relevante, que fue comunicado mediante oficio OPTB-1234/18 de cuatro (04) de mayo. Pese a ello, según certificación secretarial del ocho (08) de mayo de 2018, “no se recibió comunicación alguna” por parte de la autoridad requerida[14].

19. El nueve (09) de mayo de 2018 la Secretaría General recibió correo electrónico cuyo remitente no acreditó calidad ni facultad alguna para representar legalmente a la Alcaldía de Barbosa. Sin embargo, con ocasión de dicho correo, la Corte Constitucional obtuvo información relacionada con los siguientes aspectos, la cual se puso a disposición de las partes o terceros con interés mediante auto del treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018). A continuación, se relaciona dicha información:

- Copia de oficio dirigido al Secretario de Planeación municipal el veintiocho (28) de febrero de 2017, por medio del cual MASORA entregó el informe final del contrato 06[15]. MASORA concluyó en dicho oficio lo siguiente: (a) “[e]s necesario y urgente intervenir la estructura para ajustarla de acuerdo a lo expuesto en el decreto Ley NSR-10 (...)”; (b) “[l]a estructura actual no es segura para los habitantes, ni para los vecinos o personas que circundan en sus alrededores y es urgente buscar una solución habitacional a las familias mientras se interviene estructuralmente la edificación”[16].

- Copia de los informes de la Unidad de Gestión del Riesgo del diecisiete (17) de

febrero de 2016 que recomiendan de manera “(...) urgente atender con medidas de prevención y reducción del riesgo, con obras de refuerzo estructural” y, del 17 de noviembre de 2017 donde esta Unidad recomendó tener en cuenta las recomendaciones emitidas como resultado del Contrato 06 reiterando que “[l]a estructura actual no es segura para los habitantes, ni para los vecinos o personas que circular (sic) en sus alrededores y es urgente buscar una solución habitacional para estas familias, mientras se interviene estructuralmente la edificación”; “[e]s necesario y urgente intervenir la estructura para ajustarla de acuerdo a lo expuesto en el decreto ley NSR-10 (...)”. Asimismo, recomendó “(...) tomar medidas urgentes con el objetivo de brindar seguridad e integridad a la vida de las familias que habitan allí; por lo que se hace necesario, una evacuación temporal de viviendas como medida preventiva atendiendo al principio de precaución hasta tanto se realicen las intervenciones físicas para mitigar y reducir el riesgo en la edificación”. Finalmente, sugirió “[e]studiar la viabilidad legal, financiera y notificar para incluir las familias en el programa de subsidios de arriendo temporal a familias afectadas por desastres o en condición de riesgo”[17].

- Copia de oficios 011008, 011009, 011007 del veintitrés (23) de noviembre de 2017, suscritos por el director administrativo de planeación del municipio de Barbosa, donde se informó a las señoras Rúa Álvarez, Buitrago y al señor Serna, respectivamente, que “[s]e llegó a la conclusión que se incluirá en el programa de Subsidio de Arrendamiento para Familias en Condición de riesgo y atención de emergencia, para el cual le solicitamos buscar una vivienda en arrendamiento por un monto máximo de \$320.000 mensuales[18], en condiciones seguras y acercarse a la unidad de gestión del riesgo para iniciar el trámite para iniciar el trámite para otorgar el subsidio de arriendo temporal”[19].

- Comunicación del veintiocho (28) de abril de 2017 mediante la cual la señora Luz Amantina solicitó al municipio “(...) informe si la estructura se va a reparar o a demoler y me aconseje si hago o no las reparaciones”, aduciendo que tiene contemplado “enchapar el piso, cambiar puertas (sic) pintar y reordenar las redes de acueducto y alcantarillado”[20].

Al respecto, según respuesta del ocho (8) de mayo, el municipio manifestó que “(...) [la administración municipal] viene realizando la debida gestión que permitirá mitigar el riesgo que viene presentando estas viviendas” y, que a partir del contrato interadministrativo de

mandato No. 06 “(...) la administración municipal viene gestionando la consecución de los recursos, que permitirán solucionar de manera definitiva el problema actual, a través de un reforzamiento estructural tal y como lo recomiendan los estudios ya mencionados”[21].

· Copia de las solicitudes formuladas por separado por los señores Luz Amantina, Marta Elena y Luis Enrique, dirigidos al municipio. En estos escritos solicitaron “(...) que gocemos de las mismas prerrogativas y derechos que tiene el señor Hernán Jiménez, quien fue amparado mediante el fallo de tutela, (...) para que una vez se evalúe (sic), me incluyan como persona afectada de la urbanización los abuelos y me paguen el subsidio de vivienda, mientras reparan, reformen (sic), según estudios técnicos o en su defecto me reubiquen”[22].

· Copia de las solicitudes dirigidas al alcalde de Barbosa, con radicado 8082 del cinco (5) de diciembre 2017, donde los accionantes conjuntamente solicitaron “(...) revaluar el valor de los subsidios de arrendamiento” mencionados en los oficios 011008, 011009, 011007, indicando que los precios de arrendamiento en el municipio están más altos por lo que solicitaron el valor de \$360.000[23].

20. En vista de la información aportada, mediante Auto del siete (07) de junio de 2018 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, se requirió información acerca de la condición de los accionantes, se ofició a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos y solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro para efectos de conocer la calidad de jurídica de los accionantes frente a las viviendas donde habitan; asimismo solicitó nueva información a la Alcaldía de Barbosa .

21. La Secretaria General de la Corte Constitucional, informó y remitió al Magistrado sustanciador los oficios recibidos, en respuesta a las pruebas solicitadas mediante oficios OPTB-1607 al OPTB-1615 de 2018, así:

Oficio PMBA2018-109 suscrito por Luis Alberto Cardona Sánchez, Personero Municipal de Barbosa, recibido el trece (13) de junio de 2018

22. El Personero Municipal de Barbosa informó la siguiente situación frente a cada uno de los accionantes, previa entrevista con los mismos:

Frente a la señora Rúa Álvarez. Informa que actualmente reside en la Urbanización Los Abuelos; que es “poseedora” de la vivienda número 202-adjunta copia recibo del impuesto predial y de servicios públicos- y que tiene un ingreso bimensual que corresponde al subsidio del Programa Colombia Mayor con lo que paga servicios públicos. Aclara que esta fue entregada sin ninguna escritura pública y que, en 2008 —al ser reubicada ella y su cónyuge— la Alcaldía no ofreció ninguna otra opción de vivienda. Asimismo, señala que no tiene ninguna propiedad y que su cónyuge presta servicio de guadaña por días. Finalmente, indica que la Alcaldía realizó un ofrecimiento de subsidio de arrendamiento; sin embargo, manifiesta que, al no tener certeza acerca del tiempo del mismo, no lo aceptaron. Advierte que personas que habitan la urbanización han realizado intervenciones sobre la estructura, “[l]o que no saben es si quedaron bien, pero tiene claridad que el riesgo continúa”.

Frente a la señora Buitrago. Informa que actualmente reside en la Urbanización Los Abuelos; que es “poseedora” de la vivienda número 102 -adjunta copia recibo del impuesto predial y de servicios públicos- y que solo tiene un ingreso bimensual que corresponde al subsidio del Programa Colombia Mayor con lo que paga servicios públicos. Aclara que esta fue entregada sin ninguna escritura pública y que, en 2008 -al ser reubicada ella y su hija- la Alcaldía no ofreció ninguna otra opción de vivienda. Asimismo, informa que no tienen ninguna propiedad. Finalmente, manifiesta que la Alcaldía realizó un ofrecimiento de subsidio de arrendamiento; sin embargo, señala que, al no tener certeza acerca del tiempo del mismo, no lo aceptaron.

Frente al señor Serna Osorio. Informa que actualmente reside en la Urbanización Los Abuelos; que es “poseedor” de la vivienda número 201-adjunta copia recibo del impuesto predial y de servicios públicos-. Aclara que la vivienda fue entregada sin escritura pública y que en 2008 cuando fue reubicado, la Alcaldía no ofreció ninguna otra opción de vivienda. Igualmente, informa que no tienen ninguna propiedad, que vive solo y sus ingresos, que provienen del trabajo de carpintería, son escasos e inciertos. Remite historia médica donde se evidencian serios problemas de salud.

Asimismo, la personería municipal, remitió como documentos anexos al mencionado oficio, los siguientes:

· Oficio del veintitrés (23) de octubre de 2013 dirigido al secretario de

planeación municipal, en el cual el señor Serna Osorio, la señora Luz Buitrago, entre otros, manifiestan la preocupación “(...) por la poca atención a las anomalías que se presentan en dicho proyecto”. Asimismo, advierten que en “[e]l bloque 1 las familias que lo habitamos, nos encontramos en constante zozobra debido a que la estructura metálica día a día se deteriora más; sobre todo es las bases debido a que no ha sido reforzada antes de construir los apartamentos, ni después, causando apertura de grietas en paredes sobre todo en los apartamentos del primer piso lo que pone en peligro nuestras vidas”; y “[l]a red de alcantarillados domiciliarios de los 2 bloques fue hecho sin las más mínimas normas técnicas ni ordenamiento algunos, las cajas unas destapadas, otras sin ajustes en las mismas causan malos olores, plagas y tapamientos en las tuberías pues no tienen suficiente capacidad”.

· Oficio 01715 del nueve (09) de abril de 2014 mediante el cual la Secretaría de Planeación Municipal informó que el veintiuno (21) de febrero de 2014 se realizaron visitas técnicas de reconocimiento para verificar el estado de las viviendas, generándose un informe técnico con fecha cinco (05) de marzo de 2014 a partir del cual se concluyó que “(l)a estructura presenta daños de consideración tanto en elemento estructurales (vigas, columnas, losas), como en elementos no estructurales (muros, pisos, ventanas y tuberías), estos daños han causado un deterioro de la estructura que puede llevar al colapso de la misma si no se atienden oportunamente y de manera apropiada”.

· Oficio del veintiocho (28) de diciembre de 2015 dirigido al Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante el cual el Señor Serna Osorio describió la situación estructural de las viviendas, la cual “representa peligro tanto para las personas que habitamos como para los vecinos”. Manifestó que en varias ocasiones[24] había escrito al señor Alcalde acerca de la situación y que las respuestas “han sido que se va a realizar un estudio de repotenciación, el cual nunca hicieron”[25].

· Oficio número 003829 del siete (07) de junio de 2018 de la Secretaría de Planeación Municipal, dirigido a la Personería municipal, quien informó que “(l)os estudios y diseños realizado (sic) de los elementos estructurales de la edificación Urbanización Los Abuelos determinaron que la estructura existente no tiene capacidad suficiente para atender de manera segura las cargas sísmicas, las cargas de uso y de ocupación (...)”. Igualmente, indicó que “[e]ntre las soluciones se encuentra la construcción de nuevas

viviendas para la reubicación de los afectados, la gestión de la Administración Municipal (...) se ha dirigido en la consecución de recursos para dar inicio al proyecto en el menor tiempo posible; se aprobaron recursos en el Consejo Municipal por medio del acuerdo 013 del (sic) 2017 en el programa 2.2.2. Vivienda nueva rural y urbanas hasta por un valor de \$1.410.000.000 (...) de los cuales \$230.000.000 serán destinados para la construcción de las viviendas”. Finalmente, expresó que “[e]n cuanto a las personas afectadas la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres realizó acompañamiento a las personas afectadas y las convocó a (sic) encontraran una vivienda que pudieran arrendar, pero algunas familias hicieron caso omiso de la iniciativa y decidieron retornar a sus viviendas afectadas, desatendiendo a las indicaciones dadas por parte de la unidad (...)”.

Oficio 0122018EE00595 del dieciocho (18) de junio de 2018 suscrito por la registradora (e) de Instrumentos Públicos, Seccional Girardota

23. Indicó que -revisado el índice de propietarios por nombre y número de identificación- no se encontró que los accionantes figuraran como propietarios de bienes inmuebles en su círculo registral.

Oficio 003904 del trece (13) de junio de 2018 suscrito por el alcalde de Barbosa, Edison García Restrepo

24. Informó el nombre de quien en 2008 construyó las viviendas ubicadas en la Urbanización Los Abuelos[26]. Manifestó que las viviendas fueron entregadas por la Administración Municipal bajo la modalidad de subsidio de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), con el fin de atender la afectación ocasionada por la ola invernal de 2007 y que se encuentra pendiente la titulación de las mismas. Finalmente, puntualizó que en la actualidad los accionantes “NO tienen asignado subsidio de arrendamiento, pero la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres realizó el acompañamiento a las personas afectadas y las notificó acerca de la inclusión en el programa de arrendamiento, para lo cual debía buscar una vivienda en arriendo, pero algunas familias hicieron caso omiso a la iniciativa y decidieron quedarse en las viviendas afectadas, desatendiendo a las indicaciones dadas por parte de la unidad”. Asimismo, remitió (i) copia del Decreto municipal 059 del cinco (05) de junio 2018[27]; (ii) informes técnicos de visita de la Unidad de Gestión del Riesgo del 17 de febrero de 2016 y 17 de noviembre de 2017; (iii) oficios 011008, 011007 y 011009 del

23 de noviembre de 2017[28]; (iv) Acuerdo 013 del 8 de agosto de 2017[29] y (v) copia del informe final del convenio 06 remitido por MASORA.

Oficio E 201820002448 del quince (15) de junio de 2018 suscrito por Uriel Gómez Grisales, apoderado Judicial de la Empresa de Vivienda de Antioquia-VIVA

25. Se pronunció para indicar que no ha vulnerado derechos constitucionales fundamentales, que cumplió todas las obligaciones previstas en el convenio interadministrativo de cofinanciación 2007-VIVA-CF-152 y, que no tiene competencia para seleccionar beneficiarios, ni otorgar subsidios.

Oficio 0202018EE00980 del veinte (20) de junio de 2018 suscrito por Claudia Dinelly Castrillon Gonzáles, registradora Seccional de Rionegro

26. Informó que el señor Serna Osorio y la señora Rúa Álvarez, no se encuentran inscritos como propietarios dentro del círculo registral de Antioquia. En cuanto a la señora Luz Amantina Buitrago de Agudelo, informó que se encontró “adquiriendo un derecho de cuota por adjudicación en sucesión”. El predio rural (descrito como ‘lote de terreno’) hizo parte de otro de mayor extensión[30].

(ii) Expediente T-6.568.695

B. HECHOS RELEVANTES

27. Los accionantes, sus familias (dentro las cuales se encuentran dos (2) menores de edad) y demás habitantes del barrio Quintas del Campestre (en adelante, el Barrio) viven en proximidad a la quebrada ‘La Víbora’ en Dosquebradas; quienes “[d]esde hace varios años[31], (...) se han expuesto a múltiples desprendimientos en el margen izquierdo aguas debajo” de dicha quebrada[32].

28. En el año 2015, la CARDER presentó un proyecto al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) para la realización de nueve (9) obras de control y mitigación de riesgos dentro de las cuales se incluyó la “[c]onstrucción de obras para la recuperación del talud de entrada del barrio Quintas del Campestre, quebrada la Víbora, margen izquierdo aguas abajo, del municipio de Dosquebradas, departamento de Risaralda”, lo cual generó la suscripción del convenio interadministrativo 312 de 2015, entre la CARDER y el

DPS[33].

29. En dicho marco, la CARDER dio apertura a la Licitación Pública No. 028 de 2016 cuyo objeto fue “(...) la construcción de obras de protección, control de erosión, estabilización de taludes y obras de control de cauce en varios sectores de los municipios de Pereira y Dosquebradas en el departamento de Risaralda”, que resultó en la adjudicación del contrato de obra 541 suscrito con el Consorcio el 18 de noviembre de 2016[34].

30. El acta de inicio de la etapa de pre-construcción se suscribió el diecisiete (17) de marzo de 2017, suspendiéndose la ejecución de dicha etapa el 10 de mayo de 2017 pues se precisaba del trámite de una adición y prórroga por parte de la CARDER.

31. Por su parte, el dos (2) de mayo 2017, mediante informe DA-DIGER-200-039, la Dirección de Gestión del Riesgo (en adelante, DIGER) indicó la realización de varias intervenciones en el área, mientras se ejecutaban las obras contratadas por la CARDER y, especificó que “(...) las viviendas del sector no se han visto afectadas estructuralmente por el desplazamiento, NO se observan grietas en las paredes ni vigas, y no presenta grietas o separaciones en sus elementos no estructurales (...)”[35].

32. El siete (7) de mayo de 2017, los accionantes informaron a la Personería que, debido al invierno, a los desplazamientos de tierra en la zona y a que no se habían iniciado obras en el sector de su residencia, la estabilidad de las viviendas se encontraba en inminente riesgo; por lo que el once (11) de mayo dicha Personería requirió, entre otras medidas, realizar la intervención civil del socavón del talud pues, según el Personero “(...) existe una amenaza inminente para la vivienda de mis agenciados, así como de las viviendas que se encuentran cercanas al margen izquierda (sic) aguas debajo de la quebrada La Víbora”[36].

33. El doce (12) de mayo de 2017, la Personería constató “(...) que existe una socavación de gran magnitud generada en el margen izquierdo de aguas debajo de la quebrada La Víbora a su paso por el sector de Quintas del Campestre, el cual ha dejado la corona del talud que sufrió el desplazamiento a escasos 4 metros de las viviendas”. Y señaló que “(...) dicha problemática se extiende por todo el perímetro del Barrio Quintas del Campestre por cuanto se evidenció agrietamiento de los suelos del margen izquierdo aguas debajo de la quebrada La Víbora, los cuales han avanzado por las lluvias constantes y genera un

inminente riesgo sobre el barrio (...)”[37].

34. A la fecha de interposición de la acción de tutela, esto es, quince (15) de mayo de 2017 “no se ha (sic) iniciado las obras correspondientes en ninguno de los sectores donde se deb[ían] realizar obras de mitigación del riesgo en el municipio de Dosquebradas según el contrato adjudicado al Consorcio Pereira-Dosquebradas y ni siquiera se ha[bía] suscrito el acta de inicio”[38]. Según los accionantes, la “CARDER a pesar de conocer la amenaza que se presenta y que ya se suscribió un contrato de obra civil con el Consorcio Pereira Dosquebradas, no ha iniciado ningún tipo de obra con el fin de mitigar el riesgo inminente que se cierne sobre las viviendas de mis agenciados y sus núcleos familiares, la seguridad física de estas personas se encuentra en riesgo por otro eventual deslizamiento de talud, riesgo que aumenta con el pasar de los días sin que se realice intervención alguna en la zona”.

35. El dieciocho (18) de mayo de 2017, la DIGER remitió a la Secretaria de Obras Públicas de Dosquebradas las recomendaciones técnicas con el fin de reducir la erosión del terreno, producida por la escorrentía, mientras comenzaba la ejecución definitiva de las obras contratadas.

C. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda —CARDER

36. Isaías Moreno Aricapa, en representación de la CARDER[39], mediante escrito del diecinueve (19) de mayo de 2017, solicitó su desvinculación, argumentando, entre otros aspectos que (i) las obras de intervención contratadas se encuentran en fase de adecuación de diseños pues se había presentado un cambio en el cauce de la quebrada; (ii) el entonces constructor de las viviendas no había acatado el margen de distancia que debe existir entre el cauce de la quebrada y las viviendas[40], afirmando que la vulneración no fue consecuencia directa de la actuación de la CARDER, sino que “(...) el riesgo presentado obedece a procesos erosivos e inestabilidad del talud en la Quebrada ‘La Víbora’ dado que la urbanización Quintas del Campestre se construyó sin contar con permisos ambientales”[41]; y que (iii) Dosquebradas es quien tienen la competencia para realizar acciones de control tendientes a eliminar el riesgo de los asentamientos localizados en la zona de afectación señalada por los accionantes, así como en materia de prevención y

mitigación del riesgo de desastres.

El Consorcio Pereira-Dosquebradas

37. German Villanueva Calderón, a través de escrito del veintidós (22) de mayo de 2017, solicitó desvincular al Consorcio. Argumentó que las condiciones del terreno donde se proyectaba realizar la intervención habían variado sustancialmente (lo cual no le es imputable) y, por tal razón, mientras se suscribía una prórroga y adición a dicho contrato, había sido necesario suspender la ejecución del contrato 541 de 2016.

La Alcaldía Municipal de Dosquebradas[42]

38. Jhon Franklin Montes, director operativo de la DIGER, a través de escrito del diecinueve (19) de mayo de 2017, informó los resultados de una visita técnica al lugar de los hechos[43], en virtud de la cual advirtió que “(...) [e]l terreno se caracteriza por tener pendientes altas y suelos de baja cohesión por tratarse de llenos antrópicos mal conformados seguido de depósitos fluvio-volcánicos”[44].

39. Alfredo Castañeda Rodas, Secretario de Gobierno de la Alcaldía Municipal, a través de escrito del veinticuatro (24) de mayo de 2017[45], expresó que al no ser parte en la relación contractual entre CARDER y el Consorcio, Dosquebradas no está en capacidad para exigir celeridad a dicho contratista. Por ello, solicitó desvincular al municipio y, en particular, a la Secretaría de Gobierno por no haber vulnerado ningún derecho fundamental.

Adjuntó acta de visita del 23 de mayo de 2017, donde advierte que “[e]l área con posible riesgo de derrumbe se encuentra cubierta con plásticos para disminuir la infiltración de aguas lluvias que aumentan la saturación del suelo”[46].

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Decisión de primera instancia: Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión, del veintiuno (21) de julio de 2017[47]

40. El Tribunal de instancia señaló que “(...) resulta claro que la acción de tutela por regla general se torna improcedente cuando el interesado dispone de otros mecanismos de defensa judicial, no obstante, la misma es viable excepcionalmente como mecanismo transitorio cuando el accionante demuestre la inminencia de un perjuicio irremediable que

amenace o afecte algún derecho fundamental”[48]. A partir de ello, indicó que los accionantes se encontraban frente a un perjuicio irremediable y recordó los requisitos para su configuración.

41. Establecida la procedencia de la acción de tutela y teniendo en cuenta la actuación desplegada por las diferentes autoridades, el Tribunal concluyó la configuración de carencia actual de objeto por hecho superado con fundamento en el informe aportado por la DIGER el 2 de mayo 2017, donde informó la realización de varias intervenciones en el área aledaña a la quebrada para mitigar el fenómeno erosivo que se venía presentando, las cuales “(...) aunque no son definitivas permiten dar espera a la ejecución de las obras civiles concluyentes por parte del Departamento para la Prosperidad Social”[49]. Por ello, el Tribunal evidenció “(...) una actuación de garantía de los derechos invocados (...) de tal manera que el peligro inminente (...) ha quedado controlado, lo que traduce en la carencia actual de objeto”[50].

Impugnación

42. Los accionantes, representados por el Personero Municipal, solicitaron revocar la decisión que había declarado la configuración del hecho superado. En su lugar, solicitaron amparar sus derechos fundamentales y, en consecuencia, ordenar la realización de las obras civiles de estabilización por parte de las entidades accionadas y vinculadas. Alegaron que las intervenciones realizadas por el municipio no habían sido suficientes como para afirmar que la amenaza a los derechos fundamentales había cesado y mucho menos que el riesgo había sido controlado. Asimismo, pidieron ordenar a la CARDER conjuntamente con Dosquebradas realizar aportes económicos para la realización de las obras civiles de estabilización y, fijar un término perentorio para la realización de las obras contratadas por parte del Consorcio. Finalmente, señalaron que “(...) se trata de brindar una solución efectiva a la problemática que perjudica gravemente a mis representados (...) perturbados por la ausencia de obras que mitiguen el riesgo causado por la inestabilidad del terreno (...)”[51].

43. Asimismo, el veintisiete (27) de julio de 2017[52], la Personería Municipal realizó un recorrido de verificación al Barrio, a partir de lo cual recomendó la intervención civil de la socavación y deslizamiento del talud de la quebrada, encausar las aguas de escorrentía con

zanja en la corona para evitar posibles deslizamientos, así como la realización de monitoreo constante en caso de generarse cambios importantes.

Decisión de segunda instancia: Consejo de Estado, Sección Segunda- Subsección B, del veintisiete (27) de septiembre de 2017

44. El Consejo de Estado puntualizó que la acción de tutela se había interpuesto para obtener amparo de los derechos fundamentales aparentemente vulnerados por las entidades accionadas, al parecer, por no ejecutar las obras encaminadas a la mitigación del riesgo producido por la erosión y desvío del cauce de la quebrada 'La Víbora'. Entendió que los accionantes se encontraban en una situación de riesgo causada por el deslizamiento que se venía presentando, lo que hacía urgente la ejecución de obras civiles para su mitigación.

45. En este orden de ideas, el tribunal de segunda instancia concluyó que "(...) contrario a lo afirmado por la parte actora, la afectación de los derechos fundamentales invocados no proviene directamente de la demora en la ejecución del contrato de obra para dar solución definitiva a la erosión del terreno donde residen sino del riesgo que generaba la inestabilidad del terreno propiamente dicha, situación que se encuentra superada debido a las obras que venía realizando la DIGER". A partir de ello, decidió confirmar la sentencia del veintiuno (21) de julio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado pues si bien para el momento en que se presentó la acción de tutela el riesgo por deslizamiento era latente, actualmente, Dosquebradas ya había realizado lo pertinente para solucionar la situación, por lo menos hasta que se ejecute la obra contratada.

46. Con posterioridad a dicha decisión, la Personería Municipal por medio de informe del veintisiete (27) de noviembre de 2017, informó sobre la continuidad de los deslizamientos y erosión del talud y, que a la fecha no se habían realizado las obras tendientes a controlar el problema, permaneciendo así el riesgo de vulneración a los derechos de sus representados[53].

E. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Oficio AJD-385-202 suscrito por Jhony Alejandro Obando Cardona, Asesor jurídico de la Alcaldía municipal de Dosquebradas, recibido el día 18 de abril de 2018

47. En el oficio se señaló lo siguiente: “(...) se remite respuesta a los interrogantes formulados, conforme a la respuesta emitida por cada una de las dependencias de la Administración Municipal con competencia sobre cada materia”[54]. En este sentido, a través de este oficio, la Alcaldía municipal de Dosquebradas adjuntó el pronunciamiento de la (i) DIGER[55], (ii) Secretaría de Planeación municipal[56], (iii) Secretaría de Gobierno[57] y (iv) Secretaría de Obras Públicas e infraestructura[58], los cuales se resumen a continuación:

DIGER. Mediante oficio D.A. DIGER 200-223 del diecisiete (17) de abril de 2018, la DIGER manifestó que “(...) ha estado al tanto de las actividades realizadas en el sector Quintas del Campestre desde que se presentaron los primeros reportes en el año 2013 fecha en la cual se realizó trabajo mancomunado con la CARDER elaborando los proyectos con los cuales se gestionaron los recursos a nivel nacional, proyectos que facilitaron la obtención de la financiación a través del DPS en el año 2016”. Afirmó que desde la DIGER no se ha contemplado reubicar a los habitantes de las viviendas aledañas al margen izquierdo de la quebrada La Víbora por cuanto “(...) las viviendas no amenazaron colapso inminente o alguna anomalía relacionada con la quebrada que ameritara que se declararan en riesgo” (Resaltado fuera del texto). Indicó además que “si bien es cierto en el sector se presentaron fenómenos de remoción en masa estos estuvieron relacionados principalmente con llenos depositados sobre el margen de la quebrada La Víbora realizados por el constructor y los efectos de socavación que la quebrada ejerció sobre estos llenos”. Informó que las recomendaciones relacionadas con el manejo de aguas lluvia para evitar la saturación de suelos, factor detonante en los fenómenos de remoción en masa y de cerramiento del lugar, fueron ejecutadas por el ente municipal y que, en 2017, este realizó obras de manejo de aguas de la quebrada ‘La Víbora’ que eliminaron los procesos de socavación lateral brindando estabilidad al talud. Adicionalmente, desde el mes de diciembre de dicha anualidad, están en ejecución las obras de mitigación en el sector de Quintas del Campestre, manzanas 5 y 6.

Resaltó que “(...) los movimientos en masa no afectaron las vías o viviendas del barrio motivo por el cual el barrio no está catalogado como zona de riesgo y el punto que

presentaba movimientos relacionados con movimientos en masa en la actualidad se encuentra en ejecución las obras de mitigación”. Dichos movimientos en masa relacionados con los efectos de socavación lateral y profundización de la quebrada ‘La Víbora’ “(...) ha[n] generado afectaciones en taludes conformados por antiguos movimientos de tierra realizados irregularmente por el constructor del proyecto y que a la fecha NO generado (sic) afectación en las vías o viviendas ubicadas en la corona del talud” (Resaltado fuera del texto)[59]. Finalmente puntualizó que “[c]on relación a las viviendas de la manzana 5ª y como consta en los conceptos técnicos elaborados en el sector las mismas fueron objeto de ampliación y modificaciones que se realizaron en su mayoría sin adelantar licencias de construcción tal como lo establece la Ley 400 y la NSR-10 violando la ley, ya que se realizaron construcciones que presentan problemas en su fase de diseños y construcción, modificaciones que hacen que las construcciones sean más vulnerables”. En punto a los suelos adyacentes a las viviendas “(...) los mismos no presentan problemas con grietas o subsidencias que indique el avance del fenómeno amenazante (...)”.

· Secretaría de Planeación Municipal. En oficio SPMD-090- 280 AJD-373-202-SPMD 0776 del dieciséis (16) de abril de 2018, esta dependencia manifiesta que “(...) para las viviendas 7 y 8 ubicadas en la manzana 5 A del Barrio Quintas del Campestre, a la fecha no se ha tramitado licencia de construcción en ninguna de las Curadurías urbanas del municipio de Dosquebradas, ni se encuentra en trámite de radicación alguna solicitud de licencia de construcción para los predios antes mencionados”. Manifestó que “(...) en consulta realizada a las dos curadurías del municipio se no (sic) informó que para las viviendas 7 y 8 ubicadas en la manzana 5 A como las edificaciones se desarrollaron sin licencia, es así que se considera que se desarrollaron cometiendo una infracción urbanística (...)”[60].

· Secretaría de Gobierno Municipal. En oficio del diecisiete (17) de abril de 2018, reiteró las acciones realizadas en conjunto con la Secretaría de obras Públicas, en el mes de junio de 2017, en cumplimiento de la medida provisional decretada por el juzgado 4º Civil del Circuito de Pereira tendientes a establecer mecanismos para garantizar la estabilización del terreno[61]. Afirmó que la CARDER es la encargada de disponer la priorización de obras contratadas, así como su ejecución inmediata y, que desconocía el estado de las obras contratadas, al tiempo que las acciones tomadas por la CARDER o por la Secretaría de Obras Públicas del municipio.

Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura Municipal. Mediante oficio SOPD-240-369 esta dependencia afirmó que “[d]esde el momento en que se realizó (sic) las labores en el mes de junio (sic) de 2017, la Secretaria (sic) de Obras Públicas e Infraestructura manera (sic) mensual realiza seguimiento a las labores allí realizadas”. De esta manera “[h]asta el momento las labores adicionales que se han realizado ha sido mantenimiento constante en las zanjas de conducción de aguas lluvias y manejo en el talud para evitar la saturación del mismo”.

Oficio 5917 suscrito por Martín Alonso Restrepo Osorio, Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), recibido el 19 de abril de 2018

48. Frente al convenio suscrito con el DPS, indicó que este busca la realización de obras de control y mitigación, entre otros, en el municipio de Dosquebradas. En este marco, según la CARDER, dentro de tal alcance se busca “[m]ejorar la calidad y minimizar el riesgo de la población mediante obras de estabilización y control a ser ejecutadas (...)” Además, se contempla, la realización de “(...) difusiones del proyecto a las comunidades asentadas a lo largo del mismo, creando las veedurías que por ley para la ejecución de este tipo de proyectos”.

49. En particular, sobre el estado de ejecución del contrato No. 541 del dieciocho (18) de noviembre de 2016 suscrito con el Consorcio cuyo objeto es “la construcción de obras de protección, control de erosión, estabilización de taludes y obras de control de cauce en sectores varios de los municipios de Pereira y Dosquebradas del departamento de Risaralda”[62], la CARDER afirmó que “(...) actualmente, este contrato se encuentra en la etapa de ejecución de obra”[63] y reconoció que: “(...) [p]ese a los retrasos ya evidentes en este contrato, a la fecha, sigue activo y no se ha tramitado por parte del contratista ni de la interventoría ninguna prórroga en tiempo; por lo tanto, el tiempo estimado para la culminación y entrega de las obras a ejecutar continúa siendo el 22 de octubre de 2018”[64].

50. Aclaró que en el año 2015 la Alcaldía municipal de Dosquebradas, en cabeza del alcalde presentó -ante la CARDER- los estudios, planos y presupuestos para la formulación, estructuración y presentación del proyecto de los puntos a intervenir, motivo por el cual la priorización fue responsabilidad de la administración municipal.

51. Finalmente, informó que se han realizado acercamientos y espacios de participación con la comunidad para socializar el proyecto, los cuales han tenido lugar los días once (11) de junio de 2015, veintiocho (28) de septiembre de 2017, seis (6) de octubre de 2017[65] y catorce (14) de marzo de 2018[66]. Expresó que “al verificar los controles de asistencia de las reuniones que se han realizado en el sector tanto de CARDER como el DPS, esas personas [los accionantes] no han sido partícipes”[67]. Sin embargo, en formato “Registro de asistencia- acompañamiento social” del DPS, se identifica la participación de la Luz Mery Hincapié[68]. En esta línea, aportó el acta de constitución de veeduría ciudadana para la obra, suscrita el catorce (14) de marzo de 2018, mecanismo de participación designado “(...) hasta el recibo a satisfacción de la obra por parte de la entidad territorial”[69]. Sus funciones se encuentran relacionadas con la denuncia oportuna de irregularidades en el proyecto, el seguimiento al desarrollo y operación de la obra, el mantenimiento de un flujo de información con la comunidad. Por otro lado, indicó que también existe un canal de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) correspondiente a la obra para atender requerimientos de la comunidad.

Escrito suscrito por Germán Villanueva Calderón, representante del Consorcio Pereira-Dosquebradas, recibido el 18 de abril de 2018

52. El representante del consorcio, manifestó que, a la fecha de remisión del escrito, “(...) no se han tenido suspensiones de la etapa de construcción” y resaltó que actualmente el Barrio está siendo intervenido[70].

53. Asimismo, puntualizó que “(l)a fecha estimada y según el contrato de obra específica para la finalización del proyecto es del 22 de octubre de 2018, puntualmente en el sector del Quintas del Campestre se tiene previsto terminar obras el día 23 de mayo de 2018”[71].

54. En relación con las priorizaciones de las intervenciones, aclaró que “[c]omo equipo contratistas (sic) se propone la priorización en (sic) base al riesgo que representa cada obra sustentado en estudios técnicos, (...) proyectamos un cronograma el cual se propuso iniciar (...) primordialmente Quintas del Campestre, avalado tanto por la entidad contratante como por la interventoría avaló la programación de priorización de inicio de obras”. Finalmente, reiteró lo informado por la CARDER en punto a la socialización de la

obra, la veeduría y el canal de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) del Consorcio para atender requerimientos de la comunidad, relacionados con la obra.

55. La información aportada, se puso a disposición de las partes y posibles interesados, para lo cual se realizaron las respectivas comunicaciones mediante los oficios OPTB-1106/18 al OPTB-1115/18 del 23 de abril de 2018, sin que estos se hubiesen acercado a Secretaría General.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

56. Esta Corte es competente para conocer de las sentencias de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto de fecha dieciséis (16) de febrero de dos mil dieciocho (2018)[72], expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Dos de esta Corte, que decidió someter a revisión las decisiones adoptadas por los correspondientes jueces de instancia.

B. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La legitimación por activa en tutela - Personeros municipales. Reiteración de jurisprudencia.

57. Respecto de la legitimación por activa de los personeros municipales para el ejercicio de la acción de tutela, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 determina, en su inciso final, que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales pueden ejercerla directamente[73]. En este sentido, dichos funcionarios no necesitan exhibir un poder conferido por la persona afectada pues su función no es la de representar intereses particulares, sino la de buscar, en nombre de la sociedad, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas[74].

58. Este Tribunal ha aceptado, en consecuencia, la posibilidad de que la actuación del personero se legitime a partir de una solicitud verbal de protección por parte del accionante, por lo que “(...) con el solo hecho de haberse efectuado la solicitud de manera verbal y allegar los elementos probatorios para sustentar la petición de amparo, se habilita

al Ministerio Público para reclamar la protección de los derechos de las personas que lo necesiten”.

59. Por otra parte, la Corte ha establecido que la formulación de la acción de tutela por parte del personero municipal exige (i) la identificación e individualización de la persona afectada y (ii) la argumentación a partir de las circunstancias de hecho, en torno a la forma en que los derechos están comprometidos. El incumplimiento de dichas exigencias, conlleva a la improcedencia de la acción de tutela[75].

60. Esta Sala observa que la legitimación por activa se encuentra satisfecha en los casos bajo revisión, así como la individualización de las personas y la correspondiente argumentación de las circunstancias de hecho a partir de las cuales se entienden comprometidos los derechos de las mismas. Así, tanto en el expediente T-6.562.773 como en el expediente T-6.568.695, se constata el cumplimiento de tales requisitos al apreciar elementos inequívocos que permiten comprender la existencia de una solicitud de protección por parte de los accionantes.

Legitimación por pasiva.

61. El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece la procedencia de la acción de tutela, en términos de legitimación por pasiva, así: “Artículo 5o. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA: La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. (...)” (Resaltado fuera del texto).

62. Sobre el particular, esta Sala advierte que existe legitimación por pasiva de las entidades accionadas[76] en los expedientes bajo revisión, con excepción del Consorcio Pereira-Dosquebradas (expediente T-6.568.695) y la Empresa de Vivienda Antioquia-VIVA -, como a continuación se indica:

63. Frente a la legitimación por pasiva de la Empresa de Vivienda Antioquia- VIVA, si bien se trata de una Empresa Industrial y Comercial del Estado de conformidad con el Acuerdo 001 del 22 de enero de 2002 adoptado por su junta directiva, esta Sala evidencia que su intervención, de acuerdo con el Convenio Interadministrativo de Cofinanciación 2007-VIVA-CF-152 de 2007 -liquidado sin observaciones el once (11) de diciembre de 2015-, es ajena a

la situación iusfundamental que plantea la acción de tutela ya que dicha Empresa se limitó a cofinanciar la construcción de las viviendas, correspondiendo la ejecución -directa o indirecta- de estas obras al Municipio de Barbosa. En adición a ello, no se encuentra comprendido en sus estatutos el otorgamiento de subsidios de arrendamiento. En consecuencia, la Sala declara que no existe legitimación por pasiva de la Empresa de Vivienda Antioquia- VIVA en la presente causa.

64. En relación con la legitimación por pasiva del Consorcio Pereira-Dosquebradas, esta Sala reitera la procedencia de la acción de tutela contra particulares establecida en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, como quiera que, en el presente caso, no se encuentra la configuración de los supuestos que establece dicho artículo para que el mencionado Consorcio tenga la legitimación por pasiva en el marco del expediente T-6.568.695, máxime al considerar que el cabal cumplimiento y ejecución del contrato 541 -que además se suscribió para ejecutar obras de protección, control de erosión, estabilización de taludes, etcétera- no corresponde analizarlo a esta Corte y, no se encuentra relación alguna de los accionantes con el Consorcio. En tal sentido, la Sala declara que no existe legitimación por pasiva del Consorcio Pereira-Dosquebradas.

Inmediatez.

65. Es común a ambos expedientes -T-6.562.773 y T-6.568.695-, de acuerdo con la situación fáctica que los rodea, que los hechos que se presentan como vulneratorios o amenazantes han sucedido meses e incluso años antes de que las acciones de tutela fueran presentadas.

67. Lo anterior implica, según la SU-391 de 2016, que la tutela no pueda ser rechazada con fundamento en el paso del tiempo, sino que se impone al juez de tutela estudiar las circunstancias concretas con el fin de analizar la razonabilidad del término para imponerla. Esta providencia enumera los siguientes criterios para evaluar, en cada caso, si se ha cumplido con el requisito de la inmediatez:

“(i) La situación personal del peticionario: debe analizarse la situación personal del peticionario, pues en determinados casos esta hace desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve. A modo enunciativo, la jurisprudencia ha señalado que tal exigencia podría ser desproporcionada cuando el peticionario se encuentre

en “estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad [o] incapacidad física”.

(ii) El momento en el que se produce la vulneración: pueden existir casos de vulneraciones permanentes a los derechos fundamentales. En estos casos, para analizar la inmediatez el juez de tutela no debe contar el término desde el momento en el que la vulneración o amenaza inició hasta la fecha de presentación de la tutela, sino que debe tomar en cuenta el tiempo por el que esta se prolongó.

(iii) La naturaleza de la vulneración: existen casos donde se presenta un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción de tutela y la vulneración de los derechos de los interesados. De acuerdo con este criterio, el juez debe analizar si la demora en la presentación de la tutela guarda relación con la situación de vulneración de derechos fundamentales que alega el peticionario.

(iv) La actuación contra la que se dirige la tutela: la jurisprudencia constitucional ha señalado que el análisis de la inmediatez puede variar dependiendo de la actuación que se identifica como vulneratoria de los derechos invocados en la tutela. Específicamente, ha señalado que este análisis debe ser más estricto tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales. Al respecto, ha sostenido que “el requisito de inmediatez tiene una relevancia particular en los casos de tutela contra providencias judiciales, de manera que la verificación de su cumplimiento debe ser aún más estricta que en otros casos, por cuanto la firmeza de las decisiones judiciales no puede mantenerse en la incertidumbre indefinidamente”.

(v) Los efectos de la tutela: la Corte ha considerado que, aún si se encuentra un motivo que justifique la demora en la interposición de la tutela, el juez debe tener en cuenta los efectos que esta tendría en los derechos de terceros si se declarara procedente, pues tales terceros tienen una expectativa legítima a que se proteja su seguridad jurídica”[78].

68. En el caso del expediente T-6.562.773, la Sala observa que, pese a que los accionantes fueron reubicados en la Urbanización en 2009, lo cierto es que el grado de deterioro y afectación actual de las viviendas donde habitan perturba su tranquilidad[79], por lo que la situación desfavorable de los actores, derivada del estado de sus viviendas, es permanente, continua y actual. En efecto, el veintiocho (28) de febrero de 2017, el informe técnico

emitido por MASORA —contratista del Municipio en el marco del Contrato Interadministrativo de Mandato No. 06— concluyó que el estado actual de la estructura de las viviendas de la Urbanización no tiene capacidad para atender las cargas de uso y ocupación; lo cual también corroboró la Unidad de Gestión del Riesgo el diecisiete (17) de noviembre del mismo año[80].

69. En relación con el expediente T-6.568.695 si bien el Barrio se ha visto expuesto a múltiples desprendimientos de tierra en el margen izquierdo aguas debajo de la quebrada La Víbora, lo cierto es que debido al invierno y principalmente a que en el año 2017 no se han iniciado las obras contratadas por la CARDER, los accionantes alegan el riesgo actual en que se encuentran sus viviendas.

70. En ambos expedientes, la Sala encuentra que, de conformidad con los hechos narrados en los escritos de tutela, las situaciones desfavorables perviven en el tiempo y son actuales. Particularmente, en el expediente T-6.562.773, la acción de tutela fue interpuesta el cuatro (04) de julio de 2017, cinco (5) meses después del informe técnico y recomendaciones emitidos por MASORA relacionadas con la adopción de medidas inmediatas y urgentes, sin apreciarse actuación alguna. En el expediente T-6.568.695, la acción de tutela fue interpuesta el quince (15) de mayo de 2017, el mismo mes en que, según los accionantes, los riesgos sobre la estabilidad de sus viviendas se presentaron, considerando el invierno y, en particular, las demoras en la ejecución del contrato celebrado por la CARDER. Bajo estas consideraciones, esta Sala estima que en los casos bajo revisión se acredita el cumplimiento del requisito de inmediatez por haberse interpuesto las acciones de tutela en un término razonable.

Subsidiariedad.

71. El requisito de subsidiariedad, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad y eficacia para proteger de forma adecuada e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesión a sus

derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de la acción de tutela como vía preferente o instancia judicial adicional o complementaria de protección.

72. Sobre la procedencia de la acción de tutela, frente al requisito de subsidiariedad, esta Sala estima relevante recordar lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 que puntualiza su improcedencia cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales. Así, la improcedencia se predica cuando existen mecanismos judiciales (ordinarios y extraordinarios) y no administrativos para dar solución al conflicto planteado.

72.1. En el marco del expediente T-6.562.773, los jueces de instancia resolvieron declarar la improcedencia de la acción de tutela y, por ende, abstenerse de evaluar la eficacia e idoneidad del posible medio de defensa—, resaltando que los accionantes no habían acreditado reclamación alguna ante Barbosa[81]. A diferencia de lo considerado en instancia, esta Sala considera que procedía, al menos en principio, un estudio de la acción de tutela y del medio de defensa disponible más allá de limitarse a declarar su improcedencia por no acreditar reclamaciones ante el ente municipal pues, a partir de las pruebas que obran en el expediente, se desprende prima facie (i) una situación particular en las condiciones de los accionantes[82] y, (ii) el conocimiento que la autoridad municipal podía -o debía tener en función de sus competencias en la materia- acerca de la situación y posible amenaza a los derechos de los accionantes, como mínimo, a partir del quince (15) de febrero de 2017 cuando suscribió el contrato con MASORA[83] o, antes cuando la Unidad de Gestión del Riesgo, el (17) de febrero de 2016 recomendó de manera “(...) urgente atender con medidas de prevención y reducción del riesgo, con obras de refuerzo estructural”.

72.2. En el expediente T-6.568.695 los jueces de instancia, una vez superado el examen de procedencia de la acción de tutela en lo que se refiere al requisito de subsidiariedad -al señalar que los tutelantes se encontraban ante un perjuicio irremediable pues el riesgo por deslizamiento era latente-, declararon la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado en virtud de las acciones de mitigación que había informado la DIGER, las cuales solucionarían la situación presentada en el Barrio, por lo menos, hasta que se terminara la obra contratada por la CARDER.

73. Con base en lo expuesto, se impone a esta Sala verificar el cumplimiento del requisito

de subsidiariedad de la acción de tutela en cada caso, evaluando si existía para los accionantes otro medio de defensa judicial y si el mismo resultaba idóneo y eficaz para proteger de forma adecuada sus derechos, cuando de por medio pueden existir derechos colectivos.

74. A partir de los hechos narrados en el marco de los expedientes bajo revisión, esta Sala ha constatado que, en ambos casos, podrían encontrarse en juego ‘derechos colectivos’, cuya protección, en principio, es objeto de la acción popular[84]. En efecto, de conformidad con el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 las circunstancias analizadas se encontrarían vinculadas prima facie con “[e]l derecho a seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” y “[l]a realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenadas, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”.

75. Con base en ello, la Corte Constitucional ha sostenido, como regla general[85], que la acción de tutela no procede para la protección de derechos colectivos[86] pues para su defensa, la Constitución Política ha dispuesto las acciones populares (artículo 88 CP; Ley 472 de 1998) como un mecanismo de defensa de la comunidad, ágil y efectivo. No obstante, excepcionalmente, esta ha reconocido también la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación a un derecho colectivo, implica una amenaza cierta (real) o una vulneración a un derecho fundamental.

76. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala estima adecuado referirse a (i) la naturaleza y alcance de la acción popular y (ii) los ‘criterios materiales de procedibilidad de la acción de tutela’ cuando existe una relación entre derechos colectivos y fundamentales (en adelante, juicio material de procedencia); así como a los ‘criterios para juzgar la eficacia de la acción popular’ (en adelante, juicio de eficacia)[87].

(ii) La naturaleza y alcance de la acción popular.

77. El artículo 88 de la Constitución Política, otorgó a las acciones populares estatus constitucional, así: “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella (...)”. Sobre esta base

constitucional, la Ley 472 de 1998 precisó que la finalidad de las acciones populares consiste en “[e]vitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible” (Resaltado fuera del texto).

78. El objeto de la acción popular consiste en la protección de derechos colectivos los cuales corresponden “a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda la colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”[88]. A partir este objeto, se desprenden algunas características de la acción popular relacionadas tanto con la amplitud de la legitimación – por activa y pasiva-, la oportunidad para demandar, así como a las facultades del juez popular.

79. Frente a la legitimación por activa en las acciones populares, el máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo ha expresado que “la titularidad es del colectivo y no de la suma de cada uno de los derechos individuales (...)”[89]. En punto a legitimación por pasiva, la parte accionada puede ser cualquier entidad pública o particular en razón de acciones u omisiones que hayan violado o amenacen con violar derechos e intereses colectivos. En relación con la oportunidad para demandar, la acción popular puede presentarse en cualquier tiempo mientras subsista la amenaza o el peligro contra dichos derechos o intereses.

80. Asimismo, la acción popular ofrece al juez constitucional amplias facultades y posibilidades de actuación (frente al juez de tutela), tales como (i) la posibilidad de decretar de oficio medidas cautelares de diferente naturaleza; (ii) promover el desarrollo de pactos de cumplimiento para lograr un acuerdo sobre la forma de restablecer los derechos e intereses colectivos violados o de su prevención si hay amenaza cierta de un daño inminente[90]; (iii) adelantar actividades probatorias complejas y aplicando todas las reglas que en materia probatoria trae el Código General del Proceso; (iv) considerar los argumentos finales de las partes en marco de los ‘alegatos de conclusión’; (v) conformar un ‘comité de verificación de cumplimiento’ (artículo 34, Ley 472 de 1998), en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público, entre otros[91].

81. La acción popular es, en consecuencia, un mecanismo judicial idóneo y eficaz cuando se trata de resolver asuntos relativos a la protección de derechos colectivos. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional no ha establecido reglas absolutas que determinen que la acción de tutela sea improcedente para amparar derechos fundamentales afectados por la perturbación de derechos colectivos; ni tampoco reglas en virtud de las cuales siempre que con la perturbación de un derecho colectivo se vulnere o amenace un derecho fundamental sea procedente la acción de tutela.

(iii) Acción de tutela y acción popular: criterios para delimitar su procedencia.

82. Desde la sentencia SU-1116 de 2001 esta Corte definió criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela y criterios para juzgar la eficacia de la acción popular. En relación con los primeros, ha señalado que para que proceda la acción de tutela se requiere prima facie (a) que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación de un derecho colectivo[92] (conexidad); (b) que la persona que presenta la acción de tutela acredite —y así lo valore el juez— que su derecho fundamental (y no otro o el de otros) se encuentra directamente afectado (afectación directa)[93]; (c) que la afectación al derecho fundamental sea cierta y no hipotética a la luz de las pruebas aportadas en el expediente[94]; y (d) que las pretensiones de los accionantes tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado. En otras palabras, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado o hacer cesar su amenaza.

83. En punto a los criterios para juzgar la eficacia de la acción popular, la sentencia SU-1116 de 2001 expresó que “(...) es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP. Art.86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo, porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario”.

84. En tal contexto, en el marco del ejercicio del juicio de eficacia, este Tribunal ha identificado la procedencia de la acción de tutela cuando (i) el trámite de una acción popular en curso ha tomado un tiempo considerable[95]; (ii) no ha sido cumplida una sentencia adoptada en el curso de una acción popular[96]; (iii) a pesar de alegar la

violación simultánea de derechos fundamentales y colectivos, se evidencia una vulneración del derecho fundamental independiente del derecho colectivo[97]; y (iv) exista necesidad de ofrecer una respuesta judicial eficaz por la presencia de sujetos de especial protección constitucional[98]. A su vez ha establecido la improcedencia de la acción de tutela cuando la controversia suscita un debate probatorio especialmente complejo pues, en el trámite de la acción popular es posible adelantarla, enfrentando, por ejemplo, posibles dudas técnicas sobre la afectación a derechos e intereses colectivos[99].

85. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido ampliamente –en el curso de acciones populares- la protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, indicando que el mismo “impone al Estado la obligación de defender y proteger (...) a todos los residentes en el país frente a posibles o inminentes alteraciones, daños graves, o significativa desestabilización de las condiciones normales de vida causadas por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva”[100]. Con base en ello, dicha Corporación ha dispuesto la protección de este derecho colectivo cuando se pretende la construcción de muros de contención, drenajes y en general, obras necesarias para evitar derrumbes o desplazamiento de terrenos.

86. Por ejemplo, dicho Tribunal conoció el caso de unas viviendas que estaban en riesgo de derrumbe por causa de la erosión del suelo. La pretensión del actor, acogida por el a quo y posteriormente por el Consejo de Estado, consistía en que se ordenara al municipio que en un término perentorio adelantara las obras necesarias para evitar el continuo desplazamiento del terreno producido por el nivel de erosión que se estaba presentado en un sector del barrio afectado[101].

En otro caso, se cuestionaba la actuación de una Corporación Autónoma Regional (CAR) que no había terminado las labores de refuerzo del talud de la banca adjunta a la quebrada que pasaba por los predios de una urbanización -lo cual se sumaba al deterioro del talud que derrumbó parte del terreno de la ladera-, poniéndose en riesgo la vida de sus habitantes, así como la estructura de los edificios que componían la referida urbanización. El actor pidió ordenar a la CAR continuar -de manera urgente- la ejecución de la obra iniciada en el talud continuo a la quebrada. El juez popular declaró la vulneración al derecho

colectivo arriba indicado y ordenó a la CAR, entre otras cosas, formular y adoptar medidas que le permitieran culminar las obras dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado[102].

Igualmente, en otra ocasión, se presentó ante el juez popular, un caso de un barrio ubicado sobre la ribera de un caño y en zona de reserva forestal. Dicho caño se desbordó y produjo daños en algunas viviendas, lo que motivó la petición para que se ordenara al municipio construir un muro a fin de evitar el riesgo generado por el grave deterioro de las orillas del caño. Ello fue concedido por el respectivo Tribunal y confirmado en segunda instancia[103].

En suma, a juicio de la Sala se puede afirmar que los debates relacionados con problemas, como los planteados en esta oportunidad, deben ser tramitados –en principio- a través de los cauces procesales de la acción popular regulada en la Ley 472 de 1998. Ello se apoya no solo en el hecho de que dicha ley reconoce como objeto de protección de los derechos colectivos situaciones asociadas a la prevención de desastres previsibles técnicamente, sino también en la práctica de la jurisprudencia contencioso administrativa.

· Análisis del requisito de subsidiariedad en caso del expediente T-6.562.773

88. Que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación de un derecho colectivo[105] (conexidad). Observa esta Sala una perturbación al derecho colectivo de la comunidad que habita en la Urbanización a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En efecto, los tutelantes afirman que la urbanización donde habitan se encuentra en alto riesgo de deterioro, lo que perturba su tranquilidad y la del vecindario.

89. Esta perturbación de un interés colectivo, en principio, involucra la afectación directa a los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de las personas individualizadas en la acción de tutela, quienes fueron reubicados por Barbosa en las Viviendas de Interés Prioritario (VIP), las cuales actualmente habitan y que presentan aparente amenaza de colapso y ruina. Así, la amenaza iusfundamental de los tutelantes, se desprende, en principio, de los hechos que llevaron a interponer la acción de tutela —en particular, las conclusiones surgidas a partir del estudio contratado por Barbosa, finalizado el veintiocho (28) de febrero de 2017[106]— así como de sus particulares

circunstancias[107].

90. En este orden, para esta Sala es posible identificar, en principio, una relación causal entre la perturbación del derecho colectivo señalado y la vida e integridad personal de los tutelantes, máxime al tratarse de sujetos de especial protección constitucional.

91. Que la persona que presenta la acción de tutela acredite -y así lo valore el juez- que su derecho fundamental (y no otro o el de otros) se encuentra directamente afectado (afectación directa). A partir de las pruebas que obran en el expediente, esta Sala constata que los accionantes y sus familias, habitan actualmente en las viviendas relacionadas en la acción de tutela y que fueron ellos, a través de la Personería Municipal de Barbosa, quienes interpusieron la acción de tutela.

92. Que la afectación al derecho fundamental sea cierta y no hipotética a la luz de las pruebas aportadas en el expediente. A partir de este criterio, la amenaza a los derechos fundamentales debe ser real y no hipotética, por ende, deben existir pruebas en tal sentido. Sobre el particular, este Tribunal recapitula la siguiente evidencia obrante en el expediente en cuanto al estado de las viviendas y a las condiciones personales de los accionantes:

93. Pruebas en cuanto al estado de las viviendas:

- Informe técnico final de MASORA del veintiocho (28) de febrero de 2017 en el marco del Contrato Interadministrativo 06. Este informe concluyó que la estructura actual de la Urbanización no tiene la capacidad suficiente para atender de manera segura las cargas sísmicas, ni tampoco tiene la capacidad para atender de manera segura las cargas de uso y ocupación y, recomendó “[t]omar medidas inmediatas y urgentes para evitar una tragedia y reubicar a los habitantes del complejo habitacional”.

- Documentos técnicos expedidos por MASORA en el marco del Contrato Interadministrativo, denominados “Patología estructural” y “análisis de vulnerabilidad sísmica de Los Abuelos etapa 1. En estos documentos se indica: “(...) las condiciones hoy día de deterioro se han venido acentuando a tal punto que está poniendo en riesgo la seguridad e integridad de sus habitantes”; “(...) [l]a estructura está ubicada en una zona de amenaza sísmica intermedia y se exige por la NSR-10 que debe tener como mínimo una

capacidad moderada de ductibilidad, De acuerdo a las investigaciones realizadas la estructura no tiene capacidad suficiente para atender las cargas a las que pueda estar enfrentada en caso de sismo”.

- Copia de los informes de la Unidad de Gestión del Riesgo de Barbosa del 17 de febrero de 2016 que recomendó de manera “(...) urgente atender con medidas de prevención y reducción del riesgo, con obras de refuerzo estructural” y, del 17 de noviembre de 2017 de dicha Unidad, el cual indicó “[l]a estructura actual no es segura para los habitantes, ni para los vecinos o personas que circular (sic) en sus alrededores y es urgente buscar una solución habitacional para estas familias, mientras se interviene estructuralmente la edificación”.

- Informe técnico con fecha cinco (05) de marzo de 2014. En este informe se concluyó “(l)a estructura presenta daños de consideración tanto en elemento estructurales (vigas, columnas, losas), como en elementos no estructurales (muros, pisos, ventanas y tuberías), estos daños han causado un deterioro de la estructura que puede llevar al colapso de la misma si no se atienden oportunamente y de manera apropiada”.

- Oficio del 23 de octubre de 2013, suscrito por el señor Serna Osorio, dirigido al Municipio. En dicho escrito se solicitan posibles soluciones al advertir “(...) nos encontramos en constante zozobra debido a que la estructura metálica día a día se deteriora más; sobre todo en las bases debido a que no ha sido reforzada antes de construir los apartamentos, ni después, causando apertura de grietas en paredes sobre todo en los apartamentos del primer piso lo que pone en peligro nuestras vidas”.

94. Pruebas en cuanto a las condiciones personales concretas y actuales de los accionantes:

- Marta Elena Rúa Álvarez. Copia de la Cédula de Ciudadanía, que evidencia el año de nacimiento de la accionante (1942) y, que al tiempo de interposición de la acción de tutela tenía setenta y cinco (75) años de edad. Oficio PMBA2018-109 del trece (13) de junio de 2018, remitido por el Personero Municipal, que indica la condición de ‘poseedora’[108] de la vivienda número 202 en la Urbanización (pues el municipio no ha realizado la titulación de las mismas) y, que sus ingresos dependen del subsidio del programa Colombia Mayor y del trabajo de por días de su cónyuge, con quien convive.

· Luis Enrique Serna Osorio. Copia de la Cédula de Ciudadanía, que evidencia el año de nacimiento del accionante (1950) y, que al tiempo de interposición de la acción de tutela tenía sesenta y seis (66) años de edad. Oficio PMBA2018-109 del trece (13) de junio de 2018, remitido por el Personero Municipal, que indica la condición de ‘poseedora’ de la vivienda número 201 en la Urbanización (pues el municipio no ha realizado la titulación de las mismas), que vive solo y, que sus ingresos son escasos e inciertos. Copia de la Historia Clínica, donde se detallan las serias dificultades de salud del accionante[109].

· Luz Amantina Buitrago de Agudelo. Copia de la Cédula de Ciudadanía, que evidencia el año de nacimiento de la accionante (1946) y, que al tiempo de interposición de la acción de tutela tenía sesenta y un (71) años de edad. Oficio PMBA2018-109 del trece (13) de junio de 2018, remitido por el Personero Municipal, que indica la condición de ‘poseedora’ de la vivienda número 102 en la Urbanización (pues el municipio no ha realizado la titulación de las mismas) y, que sus ingresos dependen del subsidio del programa Colombia Mayor y del aporte que su hija, con quien convive, puede hacer[110].

95. De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, esta Sala de Revisión, encuentra prima facie prueba de una amenaza real e individualizada de los derechos fundamentales de los accionantes considerando (i) las circunstancias de peligro que representa, principalmente, la estructura de las viviendas que integran la Urbanización Los Abuelos -VIP (que se acredita a través de diversos e inequívocos informes técnicos; originados en distinta fuente) y (ii) las difíciles condiciones subjetivas (físicas y económicas) que los mismos acreditan. Asimismo, contrario a las consideraciones del Tribunal Superior de Medellín, Sala Tercera de decisión Civil, el veintiuno (21) de septiembre de 2017, la suscripción del contrato interadministrativo con MASORA (el 15 de febrero de 2017), no implica -por sí mismo y automáticamente- que los derechos fundamentales de los tutelantes no se encuentren actualmente amenazados.

96. Que las pretensiones de los actores tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado. A partir de las pretensiones planteadas en la acción de tutela, esta Sala entiende que los accionantes buscan obtener una respuesta favorable a sus específicas circunstancias solicitando su reubicación temporal de manera que su vida y seguridad personal no corran peligro. Así, para esta Sala la pretensión busca la adopción de una medida judicial de carácter concreto

e inmediato que conlleve a cesar la situación planteada en la acción de tutela.

97. En este orden de ideas, este Tribunal constata la procedencia de acción de tutela en el caso concreto (T-6.562.773), pues a partir de las pruebas que obran en el expediente, identifica prima facie la amenaza de derechos fundamentales de carácter individual y subjetivo de los accionantes, dada su condición de sujetos de especial protección constitucional y la pretensión que los mismos persiguen.

98. Asimismo, esta Sala de Revisión identifica en el caso concreto y, teniendo en cuenta las pretensiones específicas de los accionantes, una discusión relacionada de manera específica con la forma de amparar el derecho a la vida y seguridad personal de los accionantes, dadas sus especiales circunstancias y ante la amenaza de las viviendas donde habitan, lo que conlleva a que otras acciones (v. gr. acción popular) no ofrezcan la posibilidad de enfrentar la situación en el tiempo que ello se requiere.

99. En este orden, esta Sala concluye el cumplimiento del requisito de subsidiariedad y, en consecuencia, la procedencia de la acción de tutela como un mecanismo definitivo pues, aunque existe un derecho colectivo que podría ser protegido mediante la acción popular, en el caso concreto se identifica prima facie una amenaza cierta a los derechos fundamentales de los accionantes. Ello se desprende de las condiciones en las que se encuentran, las circunstancias objetivas de los lugares que habitan (amenaza real de colapso de las viviendas), así como la naturaleza de sus pretensiones. Sin embargo, la Corte advierte desde ahora que en caso de que los accionantes pretendieran la adopción de medidas generales para la protección de derechos colectivos o la reparación patrimonial, podrían acudir a la acción popular o a acciones de índole resarcitorio o patrimonial, ante la jurisdicción ordinaria civil o de lo contencioso administrativo, según sea el caso.

· Análisis del requisito de subsidiariedad en el caso del expediente T-6.568.695

100. Que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación de un derecho colectivo[111] (conexidad). Observa esta Sala prima facie una perturbación a los derechos colectivos de la comunidad que habita el Barrio que colinda con la quebrada La Víbora, al verse expuesta a riesgos de desastre por deslizamiento en dicho Barrio. En efecto, en el expediente se encuentra que “(...) dicha problemática se extiende por todo el perímetro del Barrio Quintas del Campestre por cuanto se evidenció

agrietamiento de los suelos del margen izquierdo aguas debajo de la quebrada La Víbora, los cuales han avanzado por las lluvias constantes y genera un inminente riesgo sobre el barrio (...)”[112].

101. Así, de acuerdo con la situación fáctica descrita en la acción de tutela y la información allegada al expediente, a primera vista esta Sala observa una perturbación a los derechos colectivos de la comunidad del Barrio Quintas del Campestre, los cuales se encontrarían relacionados con “[e]l derecho a seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” y “[l]a realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenadas, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”[113].

102. La perturbación colectiva involucra, en principio, una afectación directa a derechos fundamentales a la vida e integridad personal de las personas individualizadas en la acción de tutela pues, según lo narrado en los hechos, sus viviendas se encuentran ubicadas en proximidad al margen izquierdo, aguas debajo de la quebrada La Víbora. En consecuencia, esta Sala identifica, a primera vista, una relación causal entre la perturbación de los derechos colectivos y la afectación prima facie de un derecho fundamental, máxime considerando que los accionantes tienen hijos menores.

103. Que la persona que presenta la acción de tutela acredite -y así lo valore el juez- que su derecho fundamental (y no otro o el de otros) se encuentra directamente afectado (afectación directa). A partir de las pruebas que obran en el expediente, esta Sala constata que los accionantes y sus familias, habitan actualmente en las viviendas relacionadas en la acción de tutela y que fueron ellos, a través de la Personería Municipal de Dosquebradas, quienes interpusieron la acción de tutela.

104. Que la afectación al derecho fundamental sea cierta y no hipotética a la luz de las pruebas aportadas en el expediente. A partir de este criterio, la amenaza a los derechos fundamentales debe ser real y no hipotética o eventual. Por ende, deben existir pruebas suficientes en dicho sentido. Sobre el particular, este Tribunal se detiene en las siguientes pruebas en cuanto al estado de las viviendas:

· Oficio D.A. DIGER 200-223 del diecisiete (17) de abril de 2018. Se conceptuó que “(...) las viviendas no amenazaron colapso inminente o alguna anomalía relacionada

con la quebrada que ameritara que se declararan en riesgo, si bien es cierto en el sector se presentaron fenómenos de remoción en masa estos estuvieron relacionados principalmente con llenos depositados sobre el margen de la quebrada la Víbora realizados por el constructor y los efectos de socavación que la quebrada ejerció sobre estos llenos depositados sobre el margen de la quebrada la Víbora realizados por el constructor y los efectos de socavación que la quebrada ejerció sobre estos llenos”. Los movimientos en masa relacionados con los efectos de socavación lateral y profundización de la quebrada ‘La Víbora’ “(...) ha[n] generado afectaciones en taludes conformados por antiguos movimientos de tierra realizados irregularmente por el constructor del proyecto y que a la fecha NO generado (sic) afectación en las vías o viviendas ubicadas en la corona del talud” (Resaltado fuera del texto).

· Oficio DA-DIGER-200-039 del dos (2) mayo de 2017. Este oficio especificó que “(...) las viviendas del sector no se han visto afectadas estructuralmente por el desplazamiento, NO se observan grietas en las paredes ni vigas, y no presenta grietas o separaciones en sus elementos no estructurales (...)” (Resaltado fuera del texto).

105. Con base en esta información, aunque se han presentado desprendimientos en el margen izquierdo aguas debajo de la quebrada La Víbora que pueden representar un riesgo sobre el Barrio, no se evidencia prueba que lleve al convencimiento de esta Sala de que dicha situación implique una amenaza real y singular de los derechos fundamentales de los accionantes y sus familias, que justifique el desplazamiento de la acción popular.

106. Los accionantes reconocen, asimismo, que la acción de tutela fue interpuesta para lograr la ejecución de un contrato estatal que suscribió la CARDER el cual, a la fecha de la acción de tutela, se encontraba suspendido. Para esta Sala, la inconformidad de los accionantes en relación con la gestión de dicho contrato, en manera alguna, representa amenaza real a sus derechos subjetivos e individuales de naturaleza fundamental. Con todo, esta Corte tuvo conocimiento que el contrato cuya ejecución fue objeto en la acción de tutela, se encuentra actualmente en ejecución pues, el veintitrés (23) de noviembre de 2017, las partes (CARDER y el Consorcio), suscribieron el acta de inicio de la etapa de construcción de la obra prevista en el contrato 541 cuya finalización se previó para el veintidós (22) de octubre de 2018[114].

107. En este orden, esta Sala no advierte elementos de juicio necesarios para concluir un peligro inminente sobre los derechos fundamentales de los accionantes, como concluyeron los jueces de instancia, pues a pesar de que las obras de mitigación contratadas por la CARDER se encontraban suspendidas, lo cierto es que las viviendas del Barrio, según lo probado, no amenazaban riesgo de colapso, ni siquiera aquellas ubicadas en la corona del talud. En esa medida no se desprende la necesidad de intervención del juez de tutela, desplazando otros mecanismos de defensa judicial. Precisamente, ante el riesgo de desastre por inestabilidad del terreno existen las acciones populares y con ellas, la posibilidad de solicitar al juez medidas cautelares.

108. En tal sentido y de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, esta Sala de Revisión, no encuentra una amenaza real e individualizada a los derechos fundamentales de los accionantes susceptible de protección vía tutela, al no evidenciar que las viviendas donde habitan, amenacen de manera cierta colapso o ruina alguna y, por consiguiente, la inminencia de un peligro.

109. Que las pretensiones de los actores tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado. A partir de las pretensiones planteadas en la acción de tutela, esta Sala advierte que los accionantes pretendían la inmediata construcción de la obra prevista en el contrato de obra 541. En efecto, esta pretensión se reitera en el escrito de impugnación en el que se solicita “(...) la realización de las obras civiles de estabilización por parte las entidades accionadas y vinculadas”; así como la realización de aportes económicos por parte de los accionados, para la realización de las obras civiles de estabilización.

111. A partir de la revisión de las pretensiones y, por ende, el objetivo de los accionantes, se puede concluir que estas se encuentran encaminadas a la protección de derechos colectivos (y no a la protección directa de sus derechos fundamentales), que se proyectarían de manera indivisible y unitaria en toda la comunidad de la que también son parte[115].

112. Por las razones que anteceden, esta Sala concluye que la acción popular constituye un mecanismo idóneo y eficaz para resolver de fondo el asunto bajo revisión.

113. Esta Sala de Revisión constata que, para el caso concreto, no se encuentra cumplido el

requisito de subsidiariedad por lo que la acción de tutela se torna improcedente. En consecuencia, esta Sala deberá revocar las decisiones proferidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión, del veintiuno (21) de julio de 2017 y el Consejo de Estado, Sección Segunda- Subsección B, del veintisiete (27) de septiembre de 2017, dentro del expediente T-6.568.695. En todo caso, esta Corte estima del caso advertir al municipio de Dosquebradas y a la CARDER para que, de manera diligente y conjunta, desarrollen todas las actuaciones a su disposición a efectos de evitar cualquier afectación de los derechos de los accionantes.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

114. En relación con el expediente T-6.562.773 y teniendo en cuenta que se cumplieron los requisitos de procedibilidad, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la Alcaldía Municipal de Barbosa desconoce los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal de Marta Elena Rúa Álvarez, Luis Enrique Serna Osorio, Luz Amantina Buitrago de Agudelo y sus familias al no adoptar medidas específicas de protección teniendo en cuenta sus condiciones especiales.

115. En este contexto, la Sala evaluará (i) el alcance de los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal y la diferencia entre los conceptos de ‘amenaza’ y ‘riesgo’ (sección D), (ii) los deberes y competencias del municipio en materia de prevención y atención de desastres (sección E) y, (iii) analizará caso concreto (Sección F).

D. EL ALCANCE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA VIDA Y SEGURIDAD PERSONAL Y LA DIFERENCIA ENTRE LOS CONCEPTOS DE ‘AMENAZA’ Y ‘RIESGO’

116. 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[116].

117. En tal sentido, la Corte ha puntualizado lo siguiente frente a la garantía y protección

del derecho a la vida: “El 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[117]” (Resaltado fuera del texto).

118. Ahora bien, el deber de protección del derecho a la vida implica diferenciar entre dos (2) situaciones: el posible riesgo y la amenaza real iusfundamental. Estas situaciones se definen en virtud de los elementos de juicio (pruebas) que presente el caso concreto para establecer el peligro —pues no todas las situaciones en que se encuentran expuestas las personas pueden ser amparadas a través de una acción de tutela—. En este sentido, la Corte ha diferenciado los conceptos de riesgo, amenaza y vulneración del derecho fundamental, 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 y, que la vulneración consumada, por su lado, es la lesión definitiva del mismo. Así, la diferencia entre riesgo y amenaza “dependerá del material probatorio que se sustente en cada caso en particular”[118].

119. Los conceptos mencionados son relevantes para el caso bajo revisión pues la acción de tutela “solo es procedente en los casos de amenaza o peligro cierto de vulneración, pero no en los casos de riesgo”[119]. En este sentido, ha aclarado la Corte que “(...) los riesgos sobre un derecho fundamental, en virtud de su carácter abstracto, de su falta de certeza, y la ausencia de elementos objetivos que permitan predicar su inminente lesión (...) no se puede proteger vía acción de tutela”[120]. Así, dado que la frontera entre el riesgo potencial y una amenaza cierta es muchas veces difusa, la Corte ha resaltado el papel determinante del material probatorio en cada caso[121].

120. Específicamente este Tribunal, en ocasiones anteriores, 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[122]. 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.

121. 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[123]. 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 (3) 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.

122. 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.

Conforme a ello, 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”[124].

123. 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 deberes positivos de acción (por ejemplo: adoptar medidas, desplegar actuaciones, etc.). Sobre esta base, cuando se encuentra probada la amenaza a 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.

E. DEBERES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES. NORMAS ESPECIALES PREVISTAS EN EL MUNICIPIO DE BARBOSA

124. A partir de las consideraciones expuestas, existe un marco normativo que impone deberes específicos de protección a las autoridades públicas, en particular, en el orden territorial, en materia de prevención y atención desastres. Dicho marco parte de considerar la importancia constitucional del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a quien le corresponde además del deber de ordenar el desarrollo de su territorio, la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda[125].

125. Dichos deberes son especialmente relevantes en este caso, pues la construcción de vivienda, en particular aquella de interés prioritario, “(...) dirigida al sector popular, infortunadamente se ha caracterizado por la falta de infraestructura de servicios, por condiciones precarias de construcción y por ilegalidad y extralegalidad. Es por eso que obligación social del Estado impuesta por la Constitución Política, involucra a las autoridades de las ciudades y municipios para que actúen como contrapeso de la libre actividad privada de la construcción e impida desafueros y abusos de esta, mediante la reglamentación y control de procesos de urbanización”[126].

126. A partir de esta perspectiva, las competencias de los alcaldes en materia de prevención y atención de desastres, no se limitan a las zonas de alto riesgo, ni se agotan

con la reubicación de asentamientos[127]. Por lo contrario, ellas también están asociadas con el constante monitoreo y la planificación del desarrollo en condiciones de seguridad. Frente a esta última, la función pública inherente al urbanismo, particularmente tratándose de viviendas de interés prioritario, representa una forma de materialización del Estado Social de Derecho y, en cierta forma, del principio de solidaridad[128]. La Ley 1523 de 2012 reconoce a los alcaldes, como jefes de la administración local, conductores del desarrollo local y, responsables directos de la implantación de los procesos de gestión del riesgo en sus municipios, incluyendo el conocimiento (monitoreo) y la reducción del riesgo en el área de su jurisdicción.

127. Por su parte, la Ley 388 de 1997 establece dentro de sus objetivos “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”. Estas acciones urbanísticas incluyen, entre otros aspectos, la localización de áreas críticas de control para la prevención de desastres. Además de estos deberes y facultades, cuando una construcción se ha desarrollado con violación a las normas urbanísticas, ambientales o de ordenamiento territorial, o cuando la edificación amenaza ruina, los alcaldes tienen incluso el deber de imponer, como medida correctiva, la demolición de la obra, según el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016, arts. 172-174), con el objeto de prevenir, procurar y proteger la convivencia ciudadana.

128. De lo expuesto se desprende que frente a situaciones de peligro a la vida de las personas y dado que los municipios tienen competencias en materia de prevención y atención de desastres -por lo que tienen deberes de prevención y mitigación del riesgo frente a la población localizada en zonas en donde se pueda presentar los mismos-, “se procederá a la evacuación de personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir (...)”[129]. En la misma línea, la sentencia T-601 de 2007 concluyó que “(...) una persona tiene derecho a que la entidad responsable —por acción u omisión— de afectar —total o parcialmente— su vivienda, hasta el punto de poner en riesgo su vida e integridad personal, tome las medidas adecuadas para evitar que el riesgo persista. Esta

protección es prioritaria cuando en la vivienda se encuentran sujetos de especial protección constitucional”.

129. En el caso del municipio de Barbosa, la adopción de este tipo de medidas se encuentra regulada actualmente en el Decreto municipal 059 del 5 de junio de 2018 “Por medio del cual se implementa el programa para la asignación de asistencia humanitaria brindada a personas damnificadas por eventos naturales o antrópicos no intencionales en el municipio de Barbosa y se establece su reglamentación parámetros y procedimientos”, que establece una regulación destinada a toda la población de dicho municipio que se encuentre en algún evento de emergencia (o desastre) de origen antrópico (o natural), para efectos de ser beneficiarios del programa de asistencia humanitaria.

130. Dicho programa, según el Decreto municipal, es un mecanismo de mitigación a las carencias de orden básico y esencial, sufrido por un grupo familiar en condiciones de vulnerabilidad, a través de una medida que puede consistir en la figura de “alojamiento temporal”. Dicha figura, también denominada “reubicación temporal”, es contemplada por esa norma como “una estrategia encaminada a solucionar el problema de alojamiento de las familias damnificadas, en razón a que sus hogares no pueden ser habitados”. Dentro de esta figura, se contemplan dos (2) mecanismos. Por un lado, el subsidio de arriendo temporal y por otro, el albergue temporal.

132. El subsidio de arriendo temporal se encuentra regulado en el Decreto, previendo, por ejemplo, dentro de las responsabilidades del damnificado, las de elegir el inmueble a arrendar y verificar que el mismo cumpla con condiciones de habitabilidad mínima; así mismo, como causales de terminación del beneficio, dispone el acceso a una solución de vivienda definitiva por los beneficiarios, la terminación del tiempo estipulado del subsidio de arriendo temporal, entre otras.

133. Por su parte, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tienen también competencias frente a las situaciones de riesgo de conformidad con la Ley 99 de 1993 (artículo 31, numeral 23) y la Ley 1523 de 2012 (artículo 31). En efecto, sobre tales organismos y los municipios recae la obligación de ejecutar actividades para prevenir y atender emergencias y desastres. Por ello, las primeras deben colaborar armónicamente con el municipio en la ejecución de obras dirigidas a mitigar el riesgo[130] y lograr el

mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. En otras palabras, la atención y prevención de desastres previsibles técnicamente le incumbe tanto a los municipios como a las CAR por lo que deben colaborar armónicamente para el cumplimiento de dicho cometido; de ahí que en esta oportunidad la Sala estime procedente llamar la atención a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas (Risaralda) y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) para que, de manera diligente y conjunta, desarrollen todas las actuaciones a su disposición a efectos de evitar cualquier afectación a los derechos de los accionantes.

F. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

134. Según se estableció, la acción de tutela tiene como propósito establecer si el Municipio de Barbosa (Antioquia) ha desconocido los derechos fundamentales de los accionantes a la vida y seguridad personal al no adoptar, según lo estiman los accionantes, medidas eficaces, inmediatas y necesarias de cara a la situación que presentan las viviendas donde habitan. En esa dirección, los accionantes piden que se ordene su reubicación y la de su núcleo familiar, a través de un subsidio de arrendamiento, hasta que el problema de las viviendas donde habitan sea resuelto.

135. El Municipio de Barbosa no ha sido ajeno a la situación de las viviendas. Desde el año 2013 recibió peticiones por parte del señor Serna Osorio. Específicamente, en el año 2017, con ocasión del informe final del contrato 06, dicho ente territorial pudo verificar técnicamente el estado de las viviendas, pues su contratista concluyó la urgencia y necesidad de intervenir la estructura, dado que la misma no es segura; lo cual fue también confirmado por informes de la Unidad de Gestión del Riesgo (noviembre de 2017). Asimismo, esta Sala constató, que pese a la evidencia técnica unívoca y reiterada del estado de las viviendas, actualmente los accionantes residen allí.

136. A partir de esto y teniendo en cuenta que se trata de una estructura que no es segura, le corresponde al municipio vigilar las actividades relacionadas con la construcción en el marco de la función pública inherente al urbanismo. Aunado a ello, debe advertirse que en materia de VIP -en las que habitan las personas más vulnerables en términos socio-económicos y que han sido financiadas con recursos públicos-, el Estado tienen la obligación de adoptar diferentes medidas de garantía y protección que van desde el monitoreo

constante hasta ordenar inmediatamente la demolición de las edificaciones.

137. Específicamente, el municipio cuenta con un marco regulatorio que lo obliga a dar respuesta eficiente y oportuna a la situación de los accionantes. Dicho marco contempla el subsidio de arriendo temporal (el término y monto depende de las condiciones de vulnerabilidad o la existencia de factores sociales de los potenciales beneficiarios, adicionales a la situación que generó la medida), y el albergue temporal, como alternativas frente a los problemas de alojamiento en viviendas que no pueden ser habitadas.

138. En este orden, aprecia esta Sala que a la fecha y con la información allegada al expediente, el municipio no ha adoptado de manera eficiente y oportuna, el marco normativo que tienen a disposición, para efectos de enfrentar la conocida amenaza a los derechos de los accionantes, agravando aún más su situación.

139. Así, aunque se evidenció la comunicación por parte del municipio en la que se informó a los accionantes que serían incluidos en el programa de subsidio de arrendamiento para familias en condición de riesgo y atención de emergencias, esta Sala no encuentra que el mismo se haya materializado, pues los accionantes no han identificado un lugar que cumpla con el monto del subsidio ofrecido por el municipio (monto máximo de \$320.000 mensuales) y tampoco tienen certeza sobre la duración del subsidio. Asimismo, halló esta Sala que, aunque el municipio se encuentra gestionando recursos para dar inicio a la construcción de nuevas viviendas para la reubicación de los afectados y que el Concejo Municipal aprobó recursos para la construcción de viviendas, lo cierto es que actualmente se encuentran habitando viviendas que amenazan un colapso inminente. Igualmente, en punto a la inspección técnica del municipio realizada el 06 de marzo de 2018 -donde este encontró que la comunidad estaba realizando obras de reforzamiento estructural-, desprende este Tribunal que esto no puede entenderse como superación real y cierta de la situación que presentan los tutelantes pues, no conoce esta Sala, el tipo y alcance de tales intervenciones.

140. Asimismo, evidenció esta Sala que los accionantes son adultos mayores en difíciles condiciones socio-económicas y de salud (para el caso del señor Serna Osorio) y que los mismos no tienen derecho de propiedad sobre las viviendas que actualmente habitan de forma tal que se les imponga las cargas que la ley exige a los propietarios.

141. En este orden, una vez verificada la amenaza real y cierta a los derechos fundamentales de los accionantes[131], concluye la Sala que el municipio no ha adoptado medidas eficaces y oportunas teniendo en cuenta sus condiciones de vulnerabilidad y factores sociales adicionales a la situación de amenaza de las viviendas, pues se trata de sujetos de especial protección constitucional, motivo por el cual este Tribunal advierte al Alcalde Municipal de Barbosa (Antioquia) para que, de manera diligente, cumpla todas las obligaciones que le corresponden en materia de prevención y atención de desastres. En tal sentido, se tutelarán los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal de Marta Elena Rúa Álvarez, Luis Enrique Serna Osorio y Luz Amantina Buitrago de Agudelo y, se ordenará al municipio de Barbosa –en particular al Alcalde Municipal-, que (i) además de 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 (ii) previo agotamiento del procedimiento administrativo correspondiente, en el marco de sus competencias y de acuerdo a las normas vigentes, reconozca y entregue a los accionantes, a título de subsidio de arrendamiento, el monto de hasta un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente[132] o, alternativamente, les otorgue la opción de albergue temporal; cualquiera de estas dos (2) alternativas, hasta el momento en que estas personas accedan a una solución de vivienda segura y definitiva o regresen a la vivienda en la Urbanización Los Abuelos, en condiciones de seguridad, lo que suceda primero. Dicha circunstancia deberá certificarse previamente por la dependencia municipal competente.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

142. Frente al expediente T-6.562.773. Le correspondió a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la Alcaldía Municipal de Barbosa desconoció los derechos fundamentales de los accionantes al no adoptar ciertas medidas de protección, teniendo en cuenta su condición de sujetos de especial protección constitucional y la situación que presentan las viviendas donde habitan. Los accionantes solicitaron que se ordenara su reubicación y la de su núcleo familiar, a través de un subsidio de arrendamiento, hasta que se pudieran entregar las viviendas en condiciones seguras.

143. En el marco del examen de procedibilidad de la acción de tutela y según las pruebas allegadas al caso, esta Sala encontró cumplido el requisito de subsidiariedad. En efecto, aunque existe un derecho colectivo que podría ser protegido mediante la acción popular,

constató este Tribunal una amenaza real y subjetiva a los derechos fundamentales de los accionantes, a partir de la valoración de suficientes elementos de prueba que permiten razonablemente evidenciar el estado de peligro inminente de la estructura de las viviendas donde habitan, así como las condiciones subjetivas y concretas de los accionantes quienes, de acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se encuentran en situación de vulnerabilidad (no solo por edad, sino por sus condiciones económicas y físicas). Conforme a ello, la pretensión de los accionantes reflejó, asimismo, la necesidad de adoptar por parte del juez constitucional una medida judicial concreta e inmediata.

144. La Sala pudo establecer que el Municipio de Barbosa conocía la situación de amenaza de las viviendas (a través de diversos informes técnicos y derechos de petición) y de los accionantes -quienes son adultos mayores, en difíciles condiciones socio-económicas y de salud -uno de ellos-, reubicados por el mismo municipio en dichas viviendas-. Asimismo, los diferentes informes técnicos evidencian con suficiencia la existencia de una amenaza real y cierta de los derechos fundamentales de los accionantes, dada su condición de sujetos de especial protección constitucional y la pretensión que los mismos persiguen. En este orden, esta Sala estableció con suficiencia una amenaza directa a la vida y seguridad personal de los tutelantes dadas las probadas condiciones deficitarias de su lugar de vivienda.

145. En efecto, constató esta Sala que el Municipio de Barbosa no ha adoptado medidas efectivas y oportunas para efectos de hacer cesar la amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes, lo que agrava aún más su situación; por lo que advierte al Alcalde Municipal de Barbosa (Antioquia) para que, de manera diligente, cumpla todas las obligaciones que le corresponden en materia de prevención y atención de desastres. Dicho esto, la Sala revocará las decisiones adoptadas por el Juzgado Civil del Circuito de Girardota (Antioquia) del diecisiete (17) de julio de 2017 que negó la acción de tutela por improcedente y el Tribunal Superior de Medellín, Sala Tercera de decisión Civil del veintiuno (21) de septiembre de 2017 que la confirmó, por las razones acá expuestas.

146. Frente al expediente T-6.568.695. Le correspondió a la Sala Cuarta de Revisión determinar si los accionados habían amenazado o vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes al no ejecutar las obras contratadas, teniendo en cuenta el riesgo generado a partir de los deslizamientos de tierra dada la cercanía de sus viviendas a la quebrada 'La Víbora'. Así, se pretendía por parte de los tutelantes que se ordenara disponer

lo necesario para priorizar y ejecutar el contrato de obra que buscaba mitigar esos riesgos.

147. En el marco del examen de procedibilidad de la acción de tutela y según las pruebas allegadas al caso, esta Sala no encontró cumplido el requisito de subsidiariedad. En efecto, constató que aunque los informes de la Personería Municipal, informan sobre desprendimientos en el margen izquierdo aguas debajo de la quebrada La Víbora (que podían representar un riesgo sobre el Barrio), esta Sala de Revisión no evidenció prueba de que dicha situación implicara una amenaza real y subjetiva de los derechos fundamentales de los accionantes y sus familias, de forma que justificara el desplazamiento de otros medios de defensa judicial, en particular, la acción popular cuando de por medio se encuentran derechos colectivos. Adicionalmente, a partir de la apreciación del acervo probatorio mencionado, esta Sala se halló a un debate probatorio complejo, cuyo escenario idóneo bien puede ser la mencionada acción constitucional.

148. En consecuencia, en el caso del expediente T.6.562.773, la Corte Constitucional revocará las decisiones proferidas por los jueces de instancia, por las razones acá expuestas y, en su lugar, tutelaré los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal de los accionantes. Frente al expediente T-6.568.695, por las razones acá expuestas, la Corte Constitucional revocará las decisiones de instancia y declarará la improcedencia de la acción de tutela dentro del mencionado expediente,

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR las decisiones adoptadas por el Juzgado Civil del Circuito de Girardota (Antioquia) del diecisiete (17) de julio de 2017 que negó la acción de tutela por improcedente y el Tribunal Superior de Medellín, Sala Tercera de decisión Civil del veintiuno (21) de septiembre de 2017 que la confirmó, conforme a las razones acá expuestas, dentro del expediente T-6.562.773. En su lugar TUTELAR los derechos a la vida y seguridad

personal de Marta Elena Rúa Álvarez, Luis Enrique Serna Osorio, Luz Amantina Buitrago de Agudelo, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- En consecuencia, ORDENAR al Municipio de Barbosa (Antioquia), a través de su Alcalde Municipal, si no lo ha hecho, que de manera inmediata inicie todas las gestiones a efectos de ORIENTAR a los accionantes, de manera completa y adecuada, en la búsqueda y obtención de una alternativa de vivienda segura, en atención a sus especiales condiciones. En adición a ello, ORDENAR al Municipio de Barbosa, a través de su Alcalde Municipal, en el marco de sus competencias y previo agotamiento del procedimiento administrativo correspondiente, que en el término perentorio de diez (10) días a partir de la notificación de esta decisión, si no lo ha hecho, reconozca y entregue un subsidio de arrendamiento a Marta Elena Rúa Álvarez, Luis Enrique Serna Osorio y Luz Amantina Buitrago de Agudelo hasta por un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) o alternatively, otorgue a estas personas una solución de albergue temporal. Cualquier mecanismo deberá concederse hasta el momento en que los accionantes accedan a una solución de vivienda segura y definitiva o regresen a la vivienda en la Urbanización Los Abuelos, en condiciones de seguridad, lo que suceda primero. Dicha circunstancia deberá certificarse previamente por la dependencia competente en el Municipio.

Tercero.- REMITIR copia de la presente sentencia a la Personería Municipal de Barbosa (Antioquia) para que, en ejercicio de sus funciones constitucionales, acompañe el cumplimiento de las órdenes proferidas en la presente sentencia.

Cuarto.- REVOCAR las decisiones proferidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión del veintiuno (21) de julio de 2017 y el Consejo de Estado, Sección Segunda- Subsección B, del veintisiete (27) de septiembre de 2017 que declararon y confirmaron, respectivamente, la carencia actual de objeto por hecho superado, conforme a las razones acá expuestas, dentro del expediente T-6.568.695. En su lugar, DECLARAR la improcedencia de la acción de tutela por las razones acá expuestas.

Quinto.- LIBRAR por Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Folio 1, cuaderno 1.

[2] Folios 18 y 19, Carpeta 2.

[3] Estructura plural conformada por Industrias del Pacífico, Germán Villanueva Calderón y Construcción Social S.A.S.

[4] En este marco, a Barbosa le correspondió la ejecución de la obra y a la Empresa de Vivienda Antioquia —Viva, el suministro de materiales para la misma (Folio 42, carpeta 1).

[5] Folio 1, carpeta 1. En 2011, la Empresa de Vivienda Antioquia—Viva y Barbosa entregaron a los accionantes las viviendas nuevas de la Urbanización a través de un formato denominado “acta de recibo a satisfacción”.

(Folios 44 y 45, carpeta 1).

[6] Folio 2, carpeta 1.

[7] Folio 70, carpeta 1.

[8] Con anterioridad a esto, el veintitrés (23) de mayo de 2017, un habitante de la Urbanización interpuso acción de tutela en contra de Barbosa y la Empresa de Vivienda Antioquia— Viva, alegando que la estructura de su vivienda se encontraba en mal estado con un deterioro progresivo. En aquella oportunidad, Barbosa manifestó que estaba realizando las gestiones correspondientes para mitigar el riesgo que venían presentando las viviendas y que se encontraba gestionando la consecución de recursos para solucionar de manera efectiva el problema estructural de las mismas. En dicha ocasión, un juez de tutela ordenó a Barbosa gestionar la reubicación del entonces accionante y su compañera, brindándole dentro de ocho (8) días siguientes a la notificación de ese fallo un subsidio de arrendamiento mientras el municipio realizaba el reforzamiento estructural o el cambio de estructura y, hasta que Barbosa entregara al entonces accionante su casa ubicada en la Urbanización en condiciones de habitabilidad. Asimismo, dispuso ordenar a la Personería municipal visitar las viviendas de cada una de las familias de la Urbanización para analizar la amenaza y/o vulneración a sus derechos fundamentales e iniciar las acciones constitucionales a que hubiera lugar. Finalmente, ordenó “desligar de responsabilidad a la Empresa de Vivienda Antioquia Viva” (Folio 2, Carpeta 1).

[9] Folio 2, carpeta 1.

[10] Folio 2, carpeta 1.

[11] Folio 29, carpeta 1.

[12] Folio 29, carpeta 1.

[13] Ver Anexo: “Información requerida por la Corte Constitucional”

[14] Folio 90, carpeta principal.

[15] En el marco de la ejecución del contrato 06, en el documento titulado “Patología estructural” MASORA advirtió: “(...) las condiciones hoy día de deterioro se han venido acentuando a tal punto que está poniendo en riesgo la seguridad e integridad de sus habitantes”[15]. En cuanto a los componentes de la estructura (o estructurales) de la unidad habitacional, el documento señaló que “[l]a estructura existente [esto es, en el complejo habitacional Los Abuelos Etapa I] no tiene capacidad suficiente para atender de

manera segura las cargas sísmicas, tampoco tiene la capacidad para atender de manera segura las cargas de uso y ocupación. Por tal motivo y teniendo en cuenta el estado de deterioro de los componentes de las cimentaciones se recomienda tomar medidas inmediatas y urgentes para evitar una tragedia y reubicar a los habitantes del complejo habitacional, para posteriormente intervenir la edificación de forma inmediata, porque no solo es riesgosa para sus ocupantes si no (sic) que lo es también para sus vecinos y personas que circulan por el sector. Desde el punto de vista estructural, es evidente que la construcción no cumple con lo recomendado en la NSR-10 (...)" (folios 111 y 112, cuaderno principal). En otro documento titulado "Análisis de vulnerabilidad sísmica del edificio Los Abuelos etapa I", al parecer igualmente expedido por MASORA, se advierte que "(...) [l]a estructura está ubicada en una zona de amenaza sísmica intermedia y se exige por la NSR-10 que debe tener como mínimo una capacidad moderada de ductibilidad. De acuerdo a las investigaciones realizadas la estructura no tiene capacidad suficiente para atender las cargas a las que pueda estar enfrentada en caso de sismo y está en riesgo de una falla frágil en la eventualidad de un evento sísmico de importancia" (Folio 131, cuaderno principal).

[16] Folio 133, carpeta principal.

[17] Folio 113, carpeta principal.

[18] También se adjuntó copia de la Resolución 668 del once (11) de abril de 2018 donde se autorizó el pago por concepto de subsidio de arrendamiento al Señor Hernán de Jesús Jiménez Betancur y su familia, damnificados por una situación de emergencia o desastres por valor de \$390.000. La Resolución se motivó en el fallo de tutela que había otorgado un subsidio de arrendamiento temporal al señor Jiménez y en haber acreditado la condición de riesgo estructural de la vivienda según informes de MASORA y la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio del 17 de noviembre de 2017 para la Urbanización Los Abuelos Etapa I del municipio de Barbosa-Antioquia. El Señor Jiménez Betancur desde el 17 de noviembre de 2017 había sido informado a través de oficio 010534 sobre su inclusión en el programa de subsidio en los siguientes términos: "[se] llegó a la conclusión que se incluirá en el programa de Subsidio de Arrendamiento para Familias en Condición de riesgo y atención de emergencia, para el cual le solicitamos buscar una vivienda en arrendamiento por un monto máximo de \$320.000 mensuales" (Folio 120, carpeta principal).

[19] Folios 115 y 116, carpeta principal.

[20] Folios 138, carpeta principal.

[21] Folio 139, ibídem.

[22] Al respecto, mediante oficios 009159, 009157 y 009158 del veinticinco (25) de octubre de 2017, respectivamente, el municipio respondió que “[p]or regla general las decisiones de los jueces al momento de proferir un fallo en el curso de una acción de tutela vinculan solo a quienes fueron parte en el curso de la misma es por eso que la tutela por ustedes enunciada únicamente tendrá efectos para el señor Hernán Jiménez Betancur”. Sin embargo, informó que el quince (15) de noviembre funcionarios de la alcaldía realizarían una visita a la urbanización para analizar la situación y tomar los correctivos a que hubiera lugar. (Folios 139, 140 141 y 146, carpeta principal).

[23] Asimismo, solicitaron que, a partir de la programación oportuna y adecuada del desalojo temporal de sus viviendas, no se les cobre el impuesto predial, que se expida el correspondiente acto administrativo por medio del cual se otorga el subsidio y, que allí se especifique su término y alcance. Finalmente, presentaron su situación económica. Al respecto, las señoras Marta Elena y Luz Amantina, manifiestan que tienen ingresos por subsidio de tercera edad cada dos meses por \$110.000, afirman que no tienen pensión y que se encuentran en condición de desplazamiento. Por su parte, el señor Luis Enrique indicó que sus ingresos provienen de trabajo de por días y que no tiene subsidio de tercera edad porque el puntaje del SISBEN no lo deja acceder al mismo. Sobre el particular, el cuatro (4) de enero de 2018 mediante oficio 00037, la alcaldía municipal, respondió el derecho de petición, así: (i) en relación con el incremento del valor señalado para el subsidio, indica que para este propósito se debe aplicar el IPC para el año 2018, contar con el presupuesto municipal y concertar la reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) donde se fijan los valores para la atención a familias para la respectiva vigencia. (ii) Frente a la exención del Impuesto Predial Unificado a los propietarios, señala que dicha solicitud “(...) está sometida a un procedimiento especial (...)”[23] establecido en el artículo 329 “Contribuyentes exentos” del Estatuto Tributario Municipal, por lo que si se cumple con las condiciones allí señaladas dicha exención les sería concedida. (iii) Finalmente, en punto a la expedición del acto administrativo por medio del

cual se otorgue el subsidio, la alcaldía expresó que “(...) no puede estar sometid[a] a ningún condicionamiento de carácter externo”[23] y que sus competencias se ejercen de acuerdo con las normas vigentes y materias pertinentes.

[24] Resume un total de 14 peticiones realizadas desde el año 2012.

[25] Al respecto, el Director del DAGRD indicó que, como ente departamental, su competencia es complementaria y subsidiaria frente a los municipios quienes son los encargados en primera instancia de atender las emergencias que se puedan presentar en su jurisdicción por lo que remite copia del oficio suscrito por el Señor Serna a la Procuraduría General de la Nación-Regional Antioquia. Mediante oficio-PPVA-No. 7826 del dieciocho (18) de noviembre de 2016 la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá informa al Señor Serna Osorio que se dio trámite preventivo frente a la presunta omisión de respuesta a las peticiones elevadas a la administración municipal y, concluyó que, una vez recibida información por parte de dicha administración donde indica que dio respuesta a los escritos remitidos y que, además, ha venido adelantando actuaciones correspondientes al asunto del sector “Los Abuelos”, se procedió a finalizar la actuación preventiva y en consecuencia, se ordenó su archivo.

[26] De nombre Víctor Manuel Zapata.

[27] “Por medio del cual se implementa el programa para la asignación de asistencia humanitaria brindada a personas damnificadas por eventos naturales o antrópicos no intencionales en el municipio de Barbosa y se establece su reglamentación parámetros y procedimientos”.

[28] En dichos oficios el municipio de Barbosa informa a los accionantes que “[s]e llegó a la conclusión que se incluirá en el programa de Subsidio de Arrendamiento para Familias en Condición de riesgo y atención de emergencia, para el cual le solicitamos buscar una vivienda en arrendamiento por un monto máximo de \$320.000 mensuales”.

[29] En este Acuerdo se autoriza al alcalde a contratar empréstitos, especificando “vivienda rural y urbana”.

[30] Adjunta copia simple de ambos folios de matrícula inmobiliaria.

[31] Según concepto técnico 3225 del 15 de diciembre de 2009 “[l]as viviendas de la manzana 2 se encuentran al interior de los suelos de protección, establecidas por el POT y resoluciones de la CARDER”. “El área afectada por el deslizamiento corresponde a una zona de 600 m² aprox. Y de 1000 m² por ocupación indebida con la implementación del proyecto sobre la zona forestal protectora o suelo de protección de la quebrada “La Víbora”. Se recomendó “que el ente territorial competente municipal adelante y exija al constructor del proyecto urbanístico la recuperación de las laderas afectadas indirectamente con el deslizamiento y que son potencialmente inestables a futuro por procesos naturales (lluvia) al igual que de la recuperación de la zona forestal protectora de suelos de protección ocupados con el proyecto urbanístico”.

[33] Folio 2, carpeta 2.

[34] Folios 14, 171-183, carpeta 2. Dentro de las obligaciones previstas en este contrato de obra 541 se estableció la siguiente a cargo del contratista: “SEGUNDA. – OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. Mejorar la calidad y minimizar el riesgo de la población mediante obras de estabilización y control a ser ejecutadas”.

[35] Folio 292, carpeta 2.

[36] Folio 4, carpeta 2.

[37] Folio 22, cuaderno 2.

[38] Folio 3, carpeta 2.

[39] Obra poder a folio 70, carpeta 2.

[40] Según Resolución 1245 de 1998 modificada mediante la Resolución 307 de 2007 (CARDER).

[41] Folio 63, carpeta 2. Obra en el expediente, entre otros documentos, los relacionados la disposición y depósito inadecuado de material sobrante, afectando además la zona forestal protectora de la quebrada La Víbora (folios 135-146, carpeta 2).

[42] Vinculada por medio de auto del 16 de mayo de 2017 (folio 42, carpeta 2).

[43] Por medio de oficio No. 1328 del 17 de mayo de 2017, el juzgado cuarto civil del circuito señaló “(...) se hace forzosamente necesaria la vinculación del Señor Alcalde municipal de Dosquebradas (...) para que inmediatamente, disponga lo necesario a fin de realizar, con las autoridades competentes en el asunto vista técnica que permita verificar los hechos relativos al riesgo inminente mencionados en los hechos que soportan este amparo (...)” (folio 53, carpeta 2).

[44] Folio 187, carpeta 2.

[45] Vinculado por auto del 22 de mayo de 2017 (folio 228, carpeta 2).

[46] Folio 250, carpeta 2.

[47] Precede a esta decisión las siguientes dos (2) decisiones judiciales: (i) Decisión del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, del 30 de mayo de 2017. El 22 de mayo de 2017, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito, previa vinculación a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas[47] ordenó, como medida provisional a esta Alcaldía, tomar las medidas de protección correspondientes con el fin de estabilizar el terreno aledaño a la quebrada La Víbora y que concretamente afectaba a una de las viviendas (folio 228, carpeta 2). Dicha medida se tornó definitiva en la sentencia del 30 de mayo “hasta que se realicen las obras por parte del Consorcio, que mitiguen definitivamente el riesgo inminente”. Asimismo, ordenó a dicha Alcaldía realizar actividades de monitoreo en la zona para mitigar y controlar el riesgo. // Mediante escrito de impugnación del 5 de junio de 2017, los accionantes a través del Personero Municipal, solicitan (i) modificar la orden relacionada con tomar medidas de protección correspondientes para que en su lugar se ordene conjuntamente a Dosquebradas y a la CARDER realizar las obras de carácter preventivo que se recomiendan en el concepto técnico de la DIGER aportado al Juzgado Cuarto Civil del Circuito; (ii) imponer un término perentorio a la CARDER para realizar por un lado, la adición y prórroga del contrato 541 y por otro, los estudios y diseños para iniciar la fase de obra del contrato. // Asimismo, el 21 de junio de 2017, Dosquebradas remitió escrito dirigido al Juzgado 4° Civil del Circuito de Pereira, copia del “Informe atención Quintas del Campestre”4 de junio de 2017 de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura con fecha 14 de junio de 2017 donde se señalaron las labores adelantadas con el interés de propender por el cumplimiento de dicha decisión, tales como cerramiento con lona verde, protección con

plástico y cerramiento, etc.(ii) Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Unitaria Civil -Familia, del 6 de julio de 2017. El Tribunal, considerando que la acción de tutela estaba dirigida contra la CARDER, concluyó la falta de competencia funcional del Juzgado Cuarto Civil del Circuito para efectos de decidir dicha acción. En consecuencia, resolvió (i) invalidar la actuación del juzgado y (ii) remitir el expediente a la Oficina de Administración Judicial para reparto. (Folios 14-16, carpeta 3).

[48] Folio 44, carpeta 3.

[49] Folio 45, carpeta 3.

[50] Folio 45, carpeta 3.

[51] Folio 60, carpeta 3.

[52] Folio 63, carpeta 3.

[53] Folio 92, carpeta 3.

[54] Folio 46, cuaderno principal.

[55] Obrante a folio 47 y en medio magnético [CD], No. 53, cuaderno principal.

[56] Obrante en medio magnético [CD], No. 53, cuaderno principal.

[57] Ibídem.

[58] Ibídem.

[59] Asimismo, la DIGER explicó que como consta en informe de mayo de 2017 “(...) se realizaron obras de manejo de aguas provenientes de la quebrada eliminando los afectos de socavación lateral y profundización del lecho reduciendo los factores contribuyente (sic) en los fenómenos de remoción en masa que se presentaron en la zona. Motivo por el cual desde la fecha no se tienen reportes de movimientos en masa en la zona” y recalcó que “(...) en el sitio se encuentran en ejecución las obras de mitigación definitivas que van a garantizar la estabilidad de los taludes afectados”.

[60] En tal sentido, señala que el control urbanístico está en cabeza de la Secretaría de Gobierno y su dirección operativa de control físico, frente a lo cual manifiesta desconocimiento sobre la realización de solicitud alguna al constructor.

[61] Reconoció que “(...) hace varios años dicho sector ha padecido desprendimientos en la margen izquierda aguas abajo, lo que ha significado alguna clase de riesgo para las construcciones referidas” y que había quedado a cargo de la Secretaría de Obras Públicas el seguimiento a las labores indicadas en el informe del 21 de junio de 2017.

[62] Se previó inicialmente como fecha de terminación de la etapa de construcción (obra) el día veintidós (22) de octubre de 2017. No obstante, la etapa de pre construcción —que inició hasta el 17 de marzo 2017— fue suspendida el once (11) de mayo de 2017 hasta el trece (13) de octubre de 2017 momento en el cual se reinició dicha etapa, terminándose el diecisiete (17) de noviembre del mismo año. Así, el veintitrés (23) de noviembre de 2017 las partes suscribieron el acta de inicio de la etapa de construcción cuya finalización, según el oficio, se previó para el veintidós (22) de octubre de 2018 (Folio 57, cuaderno principal).

[63] Folio 58, cuaderno principal.

[64] Folio 60, cuaderno principal. Soportando con informes semanales de interventoría del veintitrés (23) de noviembre de 2017 al siete (7) de abril de 2018. Informó que mediante oficio OG-FPF-849-17 del 28 de diciembre de 2017 la interventoría había remitido el plan de inversión del anticipo aprobado y certificación mediante la cual consta que los recursos del mismo se encuentran en el Patrimonio Autónomo Anticipo Consorcio Pereira Dosquebradas. Así, señala que al “03 de abril de 2018 la interventoría ha autorizado [14] órdenes de desembolso de anticipo” (Folio 59, ibídem).

[64] Folio 60, cuaderno principal.

[65] En esta reunión “(...) para las personas que asisten a la reunión es demasiado inquietante que desde hace ya tanto tiempo se esté hablando de construcción de la obra y que a la fecha no se haya realizado ningún tipo de intervención, reclaman tanto a la CARDER como a la alcaldía municipal porque (sic) no se han pronunciado respecto a la situación (...) [s]e les explica los inconvenientes que se han presentado en todo el proceso precontractual, contractual y pos contractual, se hace énfasis en que las obras se inician

aproximadamente la segunda semana de noviembre, ya que este será uno de los puntos que serán intervenidos en primera instancia, ya que el nivel de riesgo presente en el sector hace que sea objeto de prioridad para el consorcio"- "Formato acta de reunión" (CD No. 53, carpeta principal).

[66] CD No. 66, carpeta principal.

[67] Folio 64, carpeta principal.

[68] CD No. 66, carpeta principal.

[69] CD No. 66, cuaderno principal.

[70] Indicó tanto las actividades que ya han sido ejecutadas, como las que actualmente se encuentran ejecución (v. gr. Manejos de agua, conformación de jarillón, excavación de caisson-cimentación profunda, disposición de aceros de refuerzo, entre otros). Además expresó que "(...) se han tomado acciones para disminuir y eliminar efectos tardíos en la ejecución con planes de contingencia para aumentar rendimientos de obra, entre ellos incrementar los métodos de supervisión de la obra como mejorar las comunicaciones internas (...), como incrementar personal (...) analizando los frentes de trabajo y un excelente manejo de inventarios (...) [c]ontamos con personal, preparación técnica y humana de buen nivel capacitados en áreas como (...) seguridad en la obra (...)" (Folio 68, carpeta principal).

[71] Pese a las dificultades del proyecto, las cuales han estado "[r]elacionadas por(sic) clima y manejos de agua, ya que en el primer trimestre y a inicios del segundo trimestre se vienen aumentando las lluvias, destacando aquí que la obra se viene ejecutando en quebradas en su mayoría (...) (Folio 69, carpeta principal).

[72] "DECIMO PRIMERO. - ACUMULAR los expedientes T-6.562.773 y T-6.568.695" por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia"

[73] La Resolución No. 001 de 1992, el Defensor del Pueblo delegó en los personeros municipales en todo el país, la facultad de incoar acciones de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en estado de indefensión, cumpliendo de esta manera con el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991". Ver al respecto las sentencias T-751 de

2006, T-460 de 2012, entre otras.

[74] Ver sentencias T-331 de 1997 y T-488 de 2017.

[75] Ver sentencias T-488 de 2017, sentencia 197 de 2017.

[76] Expediente T-6.562.773: el Municipio de Barbosa (Antioquia). Expediente T-6.568.695: Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), Municipio de Dosquebradas (vinculada mediante auto del 16 de mayo de 2017).

[77] Sentencia T-471 de 2017.

[78] Sentencia SU-391 de 2016.

[79] Folio 1, cuaderno 1.

[80] Al respecto dijo: “[l]a estructura actual no es segura para los habitantes, ni para los vecinos o personas que circular (sic) en sus alrededores y es urgente buscar una solución habitacional para estas familias, mientras se interviene estructuralmente la edificación”; “[e]s necesario y urgente intervenir la estructura para ajustarla de acuerdo a lo expuesto en el decreto ley NSR-10 (...)”. Recomendó “(...) tomar medidas urgentes con el objetivo de brindar seguridad e integridad a la vida de las familias que habitan allí; por lo que se hace necesario, una evacuación temporal de viviendas como medida preventiva atendiendo al principio de precaución hasta tanto se realicen las intervenciones físicas para mitigar y reducir el riesgo en la edificación”.

[81] Sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Girardota (Antioquia), el diecisiete (17) de julio de 2017.

[82] Quienes fueron reubicados en Viviendas de Interés Prioritario (VIP), tienen avanzada edad, particulares condiciones económicas y, en algunos casos, de salud.

[84] Ver, sentencia T-596 de 2017. El ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos de protección diferenciados según si se invoca la amenaza o vulneración de un derecho fundamental o un derecho colectivo. Esta diferenciación es relevante pues, por un lado, preserva las competencias del juez popular a partir del reconocimiento de las acciones

judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico y por otro, controla los riesgos de que una vulneración iusfundamental quede sin respuesta eficiente y oportuna frente a las situaciones de hecho creadas por actos u omisiones de los accionados a la luz de un caso concreto.

[85] Con fundamento en el numeral 3° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 el cual previó que “La acción de tutela no procederá: (...) 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos (...)”

[86] Sentencia SU-1116 de 2001.

[87] Señalados con anterioridad en la sentencia T-596 de 2017.

[88] Sentencia C-569 de 2004.

[89] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Exp.: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01.

[90] Artículo 27, Ley 472 de 1998.

[91] Al respecto, ver sentencia T-596 de 2017.

[92] Sentencia T-415 de 1992.

[93] Sentencias T-028 de 1993, T-231 de 1993 y T-574 de 1996.

[94] En sentencia T-244 de 1998 la Corte consideró improcedente la tutela afirmando que, si bien podía existir una afectación a un derecho colectivo, “no hay prueba de que ello hubiera producido una afectación actual e individualizada de los derechos fundamentales de los accionantes”.

[95] Sentencia T-343 de 2015.

[96] Sentencia T-197 de 2014.

[97] En la sentencia T-099 de 2016 la Corte señaló que “la acción de tutela no es idónea para proteger la vulneración de los derechos de los accionantes, pues (i) existe una

vulneración grave y directa de los derechos fundamentales [de los accionantes]. (ii) la afectación a estos derechos se sigue presentando con el paso del tiempo, al punto que después de 10 años la vulneración es latente, y (iii) se busca proteger derechos fundamentales, los cuales no son susceptibles de ser amparados a través de la acción popular”.

[98] Sentencias T-306 de 2015 (la falta de la obra amenaza la vida e integridad de menores) y T-218 de 2017 (donde de conformidad con los hechos se puede apreciar un peligro inminente sobre 128 niños a favor de quienes se interpone la acción de tutela, por falta de construcción de un acueducto en el corregimiento de San Anterito (Montería).

[99] Sentencia T-362 de 2014.

[100] Ver, por ejemplo, las siguientes sentencias: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009). Exp.: 68001-23-15-000-2003-00521-01(AP); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Quince (15) de mayo de 2008. Exp.: 05001-23-31-000-2005-00920-01(AP); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera. Veintiséis (26) de marzo de 2015. Exp.: 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP), entre otras.

[101] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, seis (6) de octubre de 2005. Exp.: 54001-23-31-000-2003-01168-01(AP)

[102] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, veintiuno (21) de abril de 2016. Exp.: 63001-23-33-000-2014-00069-01(AP)

[103] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta. Sentencia del veintiuno (21) de agosto de 2003. 50001-23-31-000-2001-90352-01(AP-352)

[104] Sentencia T-389 de 2015.

[105] Sentencia T-415 de 1992.

[106] MASORA concluyó que la estructura actual de la Urbanización no tiene la capacidad suficiente para atender de manera segura las cargas sísmicas, ni tampoco tiene la

capacidad para atender de manera segura las cargas de uso y ocupación por lo que recomendó “[t]omar medidas inmediatas y urgentes para evitar una tragedia y reubicar a los habitantes del complejo habitacional”.

[107] Obra en el expediente la edad de los accionantes, sus condiciones socio-económicas (en términos del tipo de vivienda donde habitan- VIP, el nivel de ingresos y patrimonio que tienen (son poseedores de las viviendas donde habitan), que las viviendas fueron entregadas por la administración municipal bajo la modalidad de subsidio y que no son propietarios de estas), así como las difíciles condiciones de salud del señor Serna Osorio.

[108] Dicha afirmación se aprecia, además, con el oficio 0122018EE00595 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos –seccional Girardota, por medio de la cual se informa que no se encontró a ninguno de los accionantes como propietarios de bienes inmuebles en ese círculo registral. El oficio ORIPRI-0202018ER00282, precisa que la señora Rúa Álvarez y el señor Serna Osorio, no se encontraron inscritos como propietarios. Copia del Impuesto Predial Unificado a nombre de la accionante.

[109] Condiciones de salud obrantes en la historia clínica del señor Luis Enrique Serna Osorio, expedida el 28 de abril de 2018, en cuyo diagnóstico se indica, entre otras afecciones de salud que padece, “insuficiencia renal crónica, enfermedad vascular periférica”, entre otras. (CD No. 200, carpeta principal).

[110] Se resalta que, según oficio ORIPRI-0202018ER00282, de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del Circulo Registral de Rionegro –Antioquia, la señora Luz Amantina Buitrago de Agudelo, aparece registrada bajo un derecho de cuota por adjudicación en sucesión, sobre un lote de terreno rural.

[111] Sentencia T-415 de 1992

[112] Folio 22, cuaderno 2.

[113] Según se afirma en algunos medios probatorios que obran en el expediente, algunas viviendas se construyeron sin adelantar licencias de construcción en los términos de la Ley 400 de 1997

[114] Destaca además la Corte que los accionantes, tienen a su disposición mecanismos

legales de control ciudadano para lograr la adecuada y eficiente gestión de los contratos estatales que, por lo demás, están al servicio del interés general; tal es el caso de la participación en la veedurías ciudadanas (que se constituyó el 14 de marzo de 2018[114]) y la implementación de denuncias ante los respectivos órganos de control, siempre y cuando haya motivos fundados.

[115] En adición a ello, esta Corte considera relevante advertir la existencia de una controversia que suscita un debate probatorio complejo, al existir dudas probatorias de importancia en torno a temas como la construcción de las viviendas sin licencia de construcción y permisos ambientales, las condiciones del suelo generadas a partir de posibles rellenos antrópicos mal conformados por el constructor, etc. En este contexto, la acción popular permite evaluar en el marco de un debate probatorio complejo dudas técnicas razonables sobre la afectación a derechos e intereses colectivos[115], vinculando en dicha actividad probatoria al constructor quien, en los términos de la Ley 472 de 1998, puede ser sujeto de responsabilidad en materia de derechos colectivos. Además de la posibilidad de solicitar medidas cautelares para impedir la configuración de perjuicios irreparables y de poderse presentar en cualquier tiempo mientras subsista la amenaza o vulneración a los derechos colectivos. Sobre la relevancia del debate probatorio complejo a efectos de determinar la procedencia de la acción popular, puede consultarse –entre otras– la sentencia T-362 de 2014.

[116] Sentencia T-223 de 2015

[118] Sentencia T-179 de 2015 donde se diferenció entre los riesgos, la amenaza o la vulneración que pueden sufrir los derechos fundamentales.

[119] Ver, por ejemplo, sentencias T-1002 de 2010 y sentencia T-179 de 2015. En efecto, el Decreto 2591 de 1995 determina lo siguiente: “Artículo 1o. OBJETO. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este Decreto (...)”

[120] Sentencia T-1002 de 2010. En esta sentencia, se estudió un asunto relacionado con el

edificio Hernando Morales Molina el cual, según los accionantes, no cumplía con las normas urbanísticas de sismo-resistencia por lo que se solicitaron la reubicación de los juzgados, la Corte estudió los conceptos de riesgo y amenaza para la procedibilidad de la acción de tutela y se indicó que “la acción de tutela está concebida para la amenaza de derechos no para su riesgo”

[121] Sentencia T-1002 de 2010.

[122] Sentencia T-325 de 2002.

[123] Sentencia T-719 de 2003.

[124] Sentencias T-106 de 2011 y T-036 de 2010.

[125] Artículos 311 y 313 de la Constitución Política.

[126] Sentencia T-325 de 2002.

[127] Ver, por ejemplo: sentencia T- 041 de 2011.

[128] Es preciso hacer hincapié en el principio de solidaridad y en los deberes de asistencia que de este se derivan, como fundamento del Estado Social de Derecho. En efecto, la sentencia T-1125 de 2003 destacó que “(...) el principio general de solidaridad impide que la sociedad sea indiferente al sufrimiento evidente de las personas o insensible ante la situación de desamparo o de extrema necesidad en que estas se encuentren (...)”.

[129] Sentencia T-848 de 2011 y ver también, sentencia T-149 de 2017.

[130] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera. 30 de junio de 2017. Exp.: 17001-23-33-000-2013-00259-02 (AP).

[131] Con fundamento en el análisis probatorio, suficientemente expuesto en líneas precedentes, es posible identificar una amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes toda vez que (i) el peligro que representan las estructuras de cara a sus derechos fundamentales es real y cierto; (ii) este peligro es apreciable a partir de diversos documentos (informes técnicos), los cuales permiten inferir razonablemente que la amenaza se convierta en un daño consumado; (iii) el peligro no solo amenaza la vida y

seguridad personal de los accionantes, sino su tranquilidad; y (iv) es excepcional y desproporcionado como quiera que fueron ubicados allí por el municipio y aun no son propietarios.

[132] Según el numeral 3.4. “Monto del subsidio de arriendo temporal” del Decreto municipal 059 del 05 de junio de 2018, cuyo ámbito de aplicación se extiende a la población del Municipio del Barbosa (Antioquia) que se encuentre en un evento de emergencia o desastre de origen natural o antrópico, el aporte económico que se destinará como recurso para el pago de canon de arrendamiento, puede ascender a un monto mensual de hasta un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, cuando existe un factor social adicional a la situación de alto riesgo que generó la reubicación temporal”. En el presente caso, no solo la edad de los accionantes, sino sus condiciones socioeconómicas y su difícil estado de salud (en el caso del señor Serna), permiten resaltar la presencia del factor social adicional que establece la norma para efectos de autorizar el monto mensual máximo de aporte al canon de arrendamiento.