

Sentencia T-420/18

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

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia

La Corte constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autónomo, que su protección a través de la tutela se encuentra condicionada a la posibilidad de que este se traduzca en un derecho subjetivo, que se aplica para todos, indistintamente de que se trate de personas o familias e independientemente de su edad, sexo, o situación económica, es decir, sin sujeción a cualquier tipo de discriminación.

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

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA EN TUTELA-Autoridad pública cuya acción u omisión presuntamente vulnera derechos fundamentales

DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS COLECTIVOS-Diferencias

DERECHO COLECTIVO-Protección por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Protección en el ámbito interno e internacional

OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES FRENTE AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia de esta corte ha establecido que el derecho fundamental a la vivienda digna conlleva la obligación correlativa, a cargo del estado, de garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no estén amenazadas. Lo anterior implica que las autoridades municipales deben tener (i) la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno donde se ubican las viviendas habitadas; (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas.

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

EFFECTOS INTER COMUNIS-Condiciones de procedencia

La adopción de estos efectos es procedente cuando se constate la existencia de un grupo en el cual: (i) existan otras personas en la misma situación; (ii) exista identidad de derechos fundamentales violados; (iii) en el hecho generador; (iv) deudor o accionado; además de (v) un derecho común a reconocer; y, finalmente, (vi) identidad en la pretensión

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y EFECTO INTER COMUNIS DE LA DECISION-Orden a la alcaldía municipal que tome las medidas conducentes para evitar riesgos que atenten contra el derecho a la vivienda digna y seguridad personal

Expediente T-6.739.394

Acción de tutela presentada por Stella Lozano Duarte contra el municipio de Ibagué y otros

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá DC, once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las Magistradas Gloria

Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 8 de febrero de 2018 por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué.

### I. ANTECEDENTES

La señora Stella Lozano Duarte, de 56 años, indicó que su vivienda está ubicada en la Casa #11 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, en la que también reside su núcleo familiar compuesto por cuatro (4) adultos y tres (3) niños, sujetos de especial protección constitucional.

Manifestó que en la parte anterior de su inmueble fue construida una vía principal, encontrándose su vivienda situada en “el costado izquierdo subiendo, por debajo del nivel de la vía”, razón por la cual ha tenido que padecer deslizamientos directos que chocan con su vivienda generando una amenaza real y concreta, peligro que se acrecienta por las conexiones existentes de gas, energía y agua.

Señaló que lo anterior ha creado en ella y su núcleo familiar un estado de zozobra por el daño inminente a su vida, salud, integridad personal, dignidad humana y la de los suyos, en conexidad con su derecho a una vivienda digna.

Afirmó que el municipio de Ibagué no obró bajo el principio de buena planeación, ya que al construir esa vía no realizó las obras de mitigación del riesgo, por no construir un muro de contención que la soportara y que brindara protección a su vivienda. Lo anterior evidencia un actuar negligente de la administración municipal, al no tomar las medidas de prevención y atención de desastres para aminorar los efectos de los deslizamientos de tierra y afirmó que “cada vez que llueve se presentan deslizamientos y de no haber contención está en riesgo inminente el desprendimiento de un talud” que puede afectar su integridad personal y de su familia, problemática que padece a causa de la ausencia del muro de contención solicitado.

Explicó que la alcaldía municipal de Ibagué tuvo conocimiento de esta problemática desde hace 5 años, cuando la comunidad logró la realización de un diagnóstico, un estudio y el diseño del muro de contención, la designación del presupuesto para la obra, sin existir voluntad por parte de la administración municipal de ejecutarla.

Informó que en cumplimiento de una orden judicial de 11 de octubre de 2016[2], el municipio inició la contratación de obras de un muro de contención en el Barrio San Gelato, pero el Contrato 1199 de 2016 sólo se ejecutó en el mes de junio de 2017 y únicamente para las viviendas ubicadas en las casas #18, #19 y #20, excluyendo la casa #11 en la que reside la accionante y su núcleo familiar, “pese a que ya la Alcaldía municipal tiene destinado el presupuesto completo para la ejecución de la obra”, dado que tuvo conocimiento de la prórroga y la adición 01 al contrato referido para llevar a cabo la totalidad del muro de contención de 70 metros lineales, aproximadamente.

Mediante petición elevada el 27 de junio de 2017, la Asociación de Amigos Pro Vivienda - ASOAPROVI, solicitó ante la Alcaldía de Ibagué la construcción de la totalidad del muro de contención para la totalidad de la franja afectada, dentro de la cual se encuentra la vivienda de la accionante.

Así mismo, afirmó que la administración municipal ha respondido con negativas y evasivas sobre la exclusión de las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, bajo el pretexto que sólo darán cumplimiento a lo ordenado en fallos judiciales individuales, los cuales -a la fecha de revisión de la tutela- han amparado a las viviendas desde la casa #16 a la #20[3].

Pretensiones. Por lo expuesto, el 19 de septiembre de 2017, Stella Lozano Duarte presentó acción de tutela contra el municipio de Ibagué, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, a una vida digna, a una buena calidad de vida y a una vivienda digna, presuntamente vulnerados ante la negativa del municipio accionado de construir un muro de contención frente a su vivienda como medida preventiva para mitigar el riesgo y evitar un perjuicio irremediable de la accionante y de su núcleo familiar.

En consecuencia, solicitó que se ordene al ente accionado la construcción del muro de contención frente a su vivienda Casa #11 del Barrio San Gelato del municipio de Ibagué y,

en general, “la realización de obras que se requieren para garantizar la habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presente cualquier tipo de deslizamiento” que afecte su vivienda.

## 2. Nulidad decretada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué

Inicialmente, el proceso correspondió por reparto al Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, que avocó conocimiento del mismo el 20 de septiembre de 2017 y vinculó al trámite constitucional a la Secretaria de Infraestructura y a la Oficina de Prevención y Atención de Desastres -GPAD de Ibagué a las cuales corrió traslado para que ejercieran su derecho de defensa[4].

Posteriormente, el 3 de octubre de 2017[5], resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela por existir otros medios de defensa judicial, decisión que fue impugnada por la accionante.

Al resolver el recurso de alzada, mediante providencia del 20 de noviembre de 2017, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué advirtió la presentación de tutelas masivas por un mismo hecho[6], razón por la cual, dio aplicación a las reglas de competencia y reparto establecidas por el Decreto 1834 de 2015 para los casos de “tutelas masivas”, por lo que estimó que se debía remitir el expediente al primer juzgado que avocó conocimiento, en este caso, al Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué.

En consecuencia, decretó la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio del 20 de septiembre de 2017 y ordenó remitir las diligencias al Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué[7].

El Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué, mediante auto del 25 de enero de 2018 admitió la acción de tutela, vinculó a la Gestora Urbana del Municipio, a la Secretaría de Infraestructura y a la Oficina de Prevención y Atención de Desastres -GPAD y corrió traslado a las entidades demandada y vinculadas para el ejercicio del derecho de defensa.

## 3. Respuestas e intervenciones en la acción de tutela

### 3.1. Gestora Urbana de Ibagué – EICE[8]

El 1º de febrero de 2018, el jefe de Oficina Jurídica y de Contratación de la Gestora Urbana de Ibagué -EICE- dio respuesta en los siguientes términos:

- No puede dar certeza de la intervención realizada por la alcaldía municipal de Ibagué y de la obra ejecutada en las inmediaciones de las viviendas del Barrio San Gelato, toda vez que dicho proceso de contratación fue llevado a cabo por otra entidad (sin determinar).
- Tampoco se puede determinar si se encuentra demostrado un “estado de vulnerabilidad de la parte accionante y de su actuar de buena fe”.
- Las pretensiones de la accionante no son de su competencia, precisando que EICE es una empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal, cuyo objeto general es “desarrollar las funciones de Banco Inmobiliario, actuar como promotora de vivienda de interés social, promotora de espacio público, promotora inmobiliaria y promotora de proyectos especiales”.

Por lo expuesto, solicitó su desvinculación del proceso tutelar, toda vez que la EICE no ha vulnerado o amenazado derecho fundamental alguno que ocasione un daño irremediable. Además, en el caso concreto, consideró que la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial, por lo que la acción de tutela presentada se torna improcedente.

### 3.2. Grupo de Prevención y Atención de Desastres – GEPAD[9]

El 1º de febrero de 2018, la Directora del Grupo de Prevención y Atención de Desastres – GEPAD, en representación de la entidad vinculada, reiteró las alegaciones incoadas frente a la primera acción de tutela ante el Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, reseñados así:

- El GEPAD no ha recibido solicitud alguna que la accionante pretenda hacer valer ante esa oficina, “ya que de acuerdo a lo expuesto simplemente versa sobre obras que la Secretaria de Infraestructura no ha ejecutado en el sector y que -según la accionante y que no me consta- la misma se comprometió a realizar”.
- El GEPAD no ha tenido conocimiento -por parte de la accionante ni por otro organismo- de situación de riesgo, amenaza o vulneración alguna presentada en su

vivienda.

· La pretensión principal no es de su competencia, dado que la construcción de un muro de contención por parte de la Secretaría de Infraestructura es resultado de una orden judicial.

Por lo expuesto, solicitó que se niegue el amparo solicitado.

### 3.3. Secretaría de Infraestructura de Ibagué[10]

3.3.1. El 1º de febrero de 2018, el Secretario de Infraestructura de Ibagué se pronunció en primera medida sobre los hechos de otra acción de tutela, la presentada por Saudy Mireya Vergara Lizcano que originó el fallo de tutela del 11 de octubre de 2016[11] el cual ordenó la construcción del muro de contención para las viviendas #18 a la #20 del Barrio San Gelato. Por ello, se realizó la adición 01 del Contrato 1199 de 2016 para la construcción del muro para soporte Talud Barrio San Gelato (Tramo 1: casa 16 a 20 y Tramo 2: casa 116 y 117). Así las cosas, en atención a que la administración municipal ha ejecutado las obras pertinentes para dar cumplimiento a la providencia referida, considera que se ha configurado cosa juzgada constitucional.

3.3.2. De otra parte, explicó que no existe la vulneración alegada por la accionante Stella Lozano Duarte, debido a que el municipio ha ejecutado las obras ordenadas y, por ello, consideró que se ha configurado hecho superado en las pretensiones aducidas. Como soporte de sus afirmaciones, allegó copia del Informe de Obra del 27 de septiembre de 2017, del Informe de Supervisión del contrato 1199 del 25 de agosto de 2016 y de Concepto Técnico sobre la construcción del muro del Barrio San Gelato.

3.3.3. En el referido concepto técnico, la Secretaría de Infraestructura explicó que la razón de realizar la construcción del muro para las viviendas #18 a la #20 del Barrio San Gelato y no para la longitud de toda la calzada se debía a que (i) las viviendas mencionadas eran los agentes vulnerables y (ii) la longitud recomendada por el diseñador era de aproximadamente 10 a 15 metros, con juntas o módulos de muro cada 2 metros. Sin embargo, observó que:

“los propietarios han optado por seguir desarrollando construcciones por fuera de la norma

(...) quienes, con esto, aumentan la vulnerabilidad contemplada y adosan a estos muros, mayores construcciones, generando así nuevos riesgos por modificación de la vulnerabilidad, pues (...) la construcción liviana contemplada inicialmente es ahora una construcción de bloque en dos niveles (...) [por ello] no es técnicamente coherente, ni pertinente, seguir realizando obras de estabilización de la vía, para una próxima o futura ocupación, donde por el simple hecho de construcción indebida y sin las licencias obligatorias (...), las personas utilicen las obras de conformación de la vía, como uso exclusivo y propio, generando nuevos riesgos sobre ellos mismos, con los cuales se pretende vincular a la administración pública”[12].

3.3.4. Por último, solicitó la declaración de improcedencia, ante la presentación masiva de acciones de tutela sobre los mismos hechos, ya que ésta “no es la vía para reclamar o evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos”.

#### 3.4. Municipio de Ibagué – Oficina Jurídica[13]

El 1º de febrero de 2018, la abogada externa de la Oficina Jurídica del municipio de Ibagué, siguiendo instrucciones precisas del señor alcalde, informó que el 30 de enero de 2018 dio traslado del requerimiento judicial sobre la acción de tutela presentada por Stella Lozano Duarte a la Secretaria de Infraestructura y a la Oficina de Prevención y Desastres, por lo que manifestó coadyuvar las respuestas y pruebas aportadas por las dependencias mencionadas.

#### 4. Documentos relevantes cuyas copias obran en el expediente

Obran en el cuaderno 1 del expediente, en copia simple, los siguientes documentos:

- Documentos de identidad de Stella Lozano Duarte y su núcleo familiar, compuesto por 4 mayores de edad y 3 menores de edad, todos residentes en la vivienda familiar de la accionante (folios 2 al 9).
- Fallo de tutela del 11 de octubre de 2016, proferida por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué (folios 10 al 19).
- Reportaje del periódico Q’hubo titulado “Luz Verde a las Obras” en el Barrio San



Gelato, Comuna Ocho, de Ibagué (folio 20).

- Recibo del servicio público de energía, en original, de la vivienda familiar de la accionante (folio 21).
- Documento de prórroga y adición del Contrato de Obra 1199 del 25 de agosto de 2016 (folios 22 al 25).
- Petición de 27 de junio de 2017 dirigida a la Alcaldía de Ibagué, suscrita por el presidente de Asociación de amigos pro vivienda -ASOAPROVI, en la que solicita la construcción de la totalidad del muro de contención (folios 26 al 28).

## 5. Decisión judicial objeto de revisión

El 8 de febrero de 2018, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué consideró que existe otro mecanismo constitucional como lo es la acción popular. Al respecto, manifestó:

“En este caso concreto este estrado puede colegir que la preocupación del accionante es exclusivamente del resorte meramente preventivo (...) la acción tutela carece de efectividad, razón por la cual (...) el recurso de amparo (...) resulta improcedente (...).

(...) en el caso de referencia no opera la residualidad ni subsidiariedad de la acción de amparo de Tutela, puesto que hay una acción también de índole constitucional como es la acción popular, que debe incoarse en primera línea y que desplaza en primera mano al mecanismo residual de la acción de tutela”[14].

En consecuencia, el juez consideró que lo solicitado por la accionante no está llamado a prosperar, razón por la cual negó el amparo.

## II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

### 1. Auto de pruebas de 6 de julio de 2018

Mediante auto de 6 de julio de 2018, el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas, pidiendo información relevante a la accionante[15], y a las entidades accionadas se les solicitó: (i) al municipio de Ibagué que informara si ha tenido conocimiento o ha sido notificado sobre la presentación de acción popular por los hechos de la demanda y (ii) a la

Secretaría de Infraestructura de Ibagué que informara lo siguiente:

1. ¿Cuál es el estado actual de las obras relacionadas con la construcción del muro de contención de 70 metros lineales, desde las casas #10 a la 20 en el sector del Barrio San Gelato del municipio de Ibagué?
2. ¿Qué obras ha ejecutado el municipio para el mejoramiento integral del barrio San Gelato de la ciudad de Ibagué, como resultado del diagnóstico físico y diseños arquitectónicos para proyectos comunales de escala barrial y diseño de tipologías de intervenciones en el espacio público?

## 2. Pruebas allegadas en sede de revisión

Según informes del 26 y 30 de julio de 2018 de la Secretaría General de esta Corporación[16], se recibieron las siguientes comunicaciones:

- Oficio 001 064939 del 13 de julio de 2018[17], firmado por Viviana Acosta Leyton, Jefe de la Oficina Jurídica (E) de la Alcaldía de Ibagué, mediante el cual informó “que una vez revisada la base de datos Pisami (Plataforma Integrada de Sistemas Alcaldía Municipal de Ibagué) y Sofcon (Sistema de control de proceso judiciales, disciplinarios y contratos), no se encontró evidencia alguna de la existencia de una acción popular instaurada por los mismo hechos, tal y como lo manifiesta la accionante Stella Lozano Duarte en su demanda; en consecuencia, esta oficina reitera la negativa de conocer o haber sido notificada dentro de una demanda de acción popular”.

- Oficio 1080 067579 del 19 de julio de 2018[18], firmado por Rocío Lozano Delgado, Secretaria de Infraestructura de Ibagué, en el que indicó -en primera medida- que el 9 de agosto de 2016, la Alcaldía de Ibagué adjudicó al Consorcio El Molino el proceso adelantado mediante Licitación Pública AL-LP-0021-2016, con contrato 1199 de 2016 cuyo objeto fue la “construcción de obras de infraestructura vial para el mejoramiento de la movilidad en la ciudad de Ibagué en cumplimiento de fallos judiciales” en diferentes sectores del municipio[19].

Explicó que -en desarrollo de ese contrato- se ha construido un muro de contención del talud, con sus respectivas barandas de seguridad y escalera de acceso, para asegurar la

habitabilidad de las viviendas #18, #19 y #20 del Barrio San Gelato, en cumplimiento del fallo de tutela 00127/2017. Adicionalmente, allegó copia del Informe de Supervisión del Contrato 1199 del 25 de agosto de 2016, documento que acredita el cumplimiento de las obras referidas.

De otra parte, informó que -actualmente- el municipio adelanta un proceso de contratación mediante la modalidad de Licitación Pública cuyo objeto es la “construcción de obras civiles en diferentes sectores del municipio de Ibagué en cumplimiento de fallos judiciales”, obras que incluyen la construcción del muro de contención reforzado para las viviendas #16 y #17 del Barrio San Gelato, en cumplimiento al fallo de tutela 00127/2017.

En cuanto a los predios de las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, la Secretaría de Infraestructura señaló que adelantará visitas técnicas junto a personal capacitado de la Dirección del Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GEPAD con el fin de determinar las necesidades a contratar, en aras de satisfacer los requerimientos de los habitantes de los inmuebles identificados.

● De otra parte, en el citado oficio 1080 067579 del 19 de julio de 2018, la Secretaría de Infraestructura de Ibagué también allegó copia del Informe Técnico para obras de contención B/San Gelato según visita técnica realizada el 19 de julio de 2018[20] en el que indicó que se pudo evidenciar un talud cercano a cada una de las viviendas #10 a la #20 del Barrio San Gelato del municipio de Ibagué, “por tal motivo, se requiere alguna obra de contención con el fin de estabilizar el terreno en este sector”.

En efecto, la Secretaría de Infraestructura de Ibagué dejó claro que las viviendas visitadas “se encuentran localizadas en una zona catalogada como RIESGO MEDIO POR REMOCION DE MASA de acuerdo como lo establecido en el Decreto 823 de 2014” y recomendó:

“realizar estudios de condiciones hidrológicas, hidráulicas, geológicas y geotécnicas, tendientes a determinar si el mismo es mitigable o no y cuáles son las posibilidades de intervenciones estructurales que se puedan realizar para disminuir el riesgo a niveles aceptables que garanticen la seguridad de los bienes y vida de los habitantes de estas viviendas (...), o si es el caso la reubicación de las mismas.

Por ello, la secretaria informó que realizará las actuaciones pertinentes para la elaboración

de estudio técnico de amenaza, vulnerabilidad y riesgos detallados.

La accionante guardó silencio a lo requerido por esta Corporación y en el término de traslado de las pruebas, las partes guardaron silencio.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

#### 1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro de los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo ordenado por la Sala de Selección Número Cinco mediante el Auto del 21 de mayo de 2018, notificado el 7 de junio de la misma anualidad.

#### 2. Procedibilidad de la acción de tutela

##### 2.1. Legitimación en la causa por activa

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial preferente y sumario, al que puede acudir cualquier persona, cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión en que incurra cualquier autoridad pública o un particular -en los casos específicamente previstos por el Legislador- y no exista otro mecanismo de defensa judicial que permita su protección efectiva.

Así, conforme al artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, la legitimación en la causa por activa para presentar la tutela se acredita: (i) en ejercicio directo de la acción por quien es titular de los derechos fundamentales; (ii) por medio de los representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) a través de apoderado judicial o defensor público; (iv) planteando la existencia de una agencia oficiosa y (v) a través de personero municipal.

En este orden de ideas, la legitimación en la causa por activa para presentar esta acción de tutela se encuentra acreditada en cabeza de Stella Lozano Duarte, quien actuó en ejercicio

directo como titular de los derechos fundamentales que aduce como vulnerados por la omisión por parte de la alcaldía municipal de construir un muro de contención que brinde protección a su vivienda.

## 2.2. Legitimación en la causa por pasiva

2.2.1. La legitimación pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada; trátase de una autoridad pública o de un particular, según el artículo 86 Superior.

En este caso, la acción es presentada contra el municipio de Ibagué por presuntamente estar desconociendo -entre otros- los derechos a la vida y a la vivienda digna de la accionante y su núcleo familiar.

La Sala constata el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por pasiva por tratarse de autoridad pública cuya acción u omisión presuntamente vulnera derechos constitucionales fundamentales y, en consecuencia, puede ser demandada a través de acción de tutela, en los términos del artículo 86 Superior y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

2.2.2. Además, el juez de instancia vinculó a la Secretaría de Infraestructura de Ibagué, a la Gestora Urbana Municipal – EICE, y a la Oficina de Prevención y Atención de Desastres - GEPAD de Ibagué.

Las entidades EICE y GEPAD alegaron falta de legitimación por pasiva, bajo el argumento de que dentro de sus competencias legales no se encuentra la de construir muros de contención o de reubicar a habitantes de zonas de alto riesgo.

No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2º[22] y 311[23] de la Constitución, el municipio como “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” debe velar por los derechos de quienes residen en su territorio. En ese sentido, considera la Sala que debe establecerse en esta acción si el municipio de Ibagué tomó las medidas encaminadas a brindar protección de los accionantes del Barrio San Gelato, como habitantes de su territorio, frente a las consecuencias adversas que pudo acarrear la

omisión de construcción de un muro de contención.

2.2.3. Debe indicarse, igualmente, que esta acción constitucional no se dirige a determinar las responsabilidades de los entes territoriales y de las entidades vinculadas, pues su objeto no es otro que el amparo de los derechos fundamentales, siempre que se compruebe su afectación o su amenaza.

### 2.3. Trascendencia iusfundamental del asunto

Esta Corporación ha señalado que este requisito objetivo de procedibilidad se cumple cuando se demuestra que el caso involucra algún debate jurídico que gira en torno al contenido, alcance y goce de cualquier derecho fundamental. En cuanto a este aspecto, la Sala encuentra que el debate jurídico radica en la posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de la accionante y su núcleo familiar.

Así las cosas, resulta evidente que el asunto en discusión se encuentra inmerso en una controversia iusfundamental y, dada esa importancia constitucional, para la Sala es claro que el proceso objeto de revisión también se ajusta a lo establecido por esta Corporación respecto de la exigencia en cuestión.

### 2.4. Principio de inmediatez

La acción de tutela debe ser ejercida en un plazo razonable, contado a partir del momento en que ocurre la vulneración del derecho fundamental, con el fin de asegurar que no haya desaparecido la necesidad de proteger dicho derecho y, en consecuencia, evitar que se desnaturalice la acción de tutela[24].

La accionante radicó la acción de tutela que se revisa el 19 de septiembre de 2017[25]. La demanda fue admitida el 20 de septiembre de 2017[26] por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué. Dicha actuación se dio como consecuencia de la amenaza de deslizamientos de tierra que afectan la habitabilidad de la vivienda #11 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, donde reside la accionante y su núcleo familiar.

Es decir, esta Corporación encuentra que la presunta vulneración de los derechos a la vivienda digna y a la seguridad personal se ha dado de manera continua en el tiempo, al existir el peligro de la ocurrencia de un daño inminente, grave y actual, el cual hasta el

momento de interposición de la acción de tutela no había cesado.

## 2.5. Subsidiariedad

En cuanto a la subsidiariedad, se harán apreciaciones más detalladas, ya que el juez de instancia declaró la improcedencia de la acción por no cumplir con el requisito de subsidiariedad al considerar que la acción popular era el mecanismo idóneo.

## 3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos

### 3.1. Del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia[27] y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ó (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se presente para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental.

En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario[28]. De lo anterior se desprende que el amparo constitucional es residual y subsidiario a los medios de defensa ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico y, en esa medida, cuando la pretensión versa sobre el reconocimiento de derechos o de intereses colectivos, la tutela -en principio- no es procedente, habida cuenta de que para ese fin existe la acción popular.

### 3.2. De la procedencia excepcional de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos

3.2.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha hecho énfasis en el ámbito diferenciado de protección que la Constitución adscribe a la acción de tutela y a las acciones populares[29].

En este sentido, ha señalado que el artículo 86 de la Constitución prevé la facultad de toda

persona de impetrar acción de tutela, con el fin de lograr la protección de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o por particulares en los casos que prevea la ley. Por su parte, el artículo 88 del ordenamiento superior establece la acción popular -regulada en la Ley 472 de 1998- como el mecanismo idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos.

De manera enunciativa, la mencionada disposición (Art. 4° Ley 472 de 1998), relaciona los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser protegidos mediante las acciones populares, entre los que se encuentran los atinentes al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos.

3.2.2. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado la diferencia entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos. La Sala Plena de la Corte Constitucional ha definido el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”[30]. En el mismo sentido indicó, que “los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno”[31] y agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”[32].

De otra parte, esta Corporación ha afirmado que “un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular”[33].



De manera consistente la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que, en principio, la acción de tutela no es procedente para debatir derechos colectivos, a menos que los derechos fundamentales del demandante estén siendo vulnerados o amenazados por la afectación del derecho colectivo. Sobre el particular esta Corporación ha afirmado:

“[L]a protección de un derecho fundamental cuya causa de afectación es generalizada o común para muchas personas afectadas, que pueda reconocerse como un derecho colectivo, solo es posible cuando se demuestra la afectación individual o subjetiva del derecho. Dicho de otro modo, la existencia de un derecho colectivo que pueda protegerse por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo, puesto que ‘en el proceso de tutela debe probarse la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento, pues de lo contrario no procede la acción de tutela.’”[34]

De acuerdo con decantada jurisprudencia de esta Corporación[35], cuando se pretenda solicitar el amparo de derechos fundamentales que derivan de la violación de un derecho que, en principio, puede ser concebido como colectivo, el juez constitucional debe ser especialmente cuidadoso al momento de determinar si la acción procedente es la acción popular o la acción de tutela. Así, el hecho de que se pretenda la protección de un derecho colectivo no implica, per se, la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que pueden existir circunstancias que hacen necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela.

3.2.3. En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte ha fijado cinco (5) criterios que permiten establecer la procedencia excepcional de la acción de tutela en tales eventos, así:

(i) Que exista conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que el daño o amenaza del mencionado derecho sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo[36].

(ii) El demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de carácter subjetivo.

(iii) La vulneración o la amenaza del derecho fundamental debe estar plenamente acreditada.

(iv) La orden judicial que se imparta en estos casos debe orientarse al restablecimiento del derecho de carácter fundamental y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente un derecho de esa naturaleza”. [37]

(v) Adicionalmente, es necesaria la comprobación de la falta de idoneidad de la acción popular en el caso concreto (juicio de eficacia).

Respecto de este último supuesto, ha indicado esta Corporación:

“(…) en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos.(…) En tales circunstancias, la entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados (...) para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. En efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental.” [38]

En conclusión, el orden constitucional establece, de manera diferenciada, mecanismos específicos para la protección de derechos fundamentales (la acción de tutela), y de derechos e intereses colectivos (las acciones populares).

De conformidad con lo expuesto, pasa la Sala a verificar si los hechos que se alegan en la presente causa, se enmarcan en el test de procedibilidad excepcional de la tutela, y hacen factible, por consiguiente, la adopción de medidas de protección de los derechos fundamentales invocados.

#### 4. Examen de subsidiariedad en el caso concreto

En el caso objeto de estudio, se advierte que Stella Lozano Duarte acudió a la acción de tutela con el fin de que amparen sus derechos fundamentales y de su núcleo familiar, el cual incluye a tres (3) niños que son sujetos de especial protección constitucional.

Por consiguiente, solicitó se ordene la construcción del muro de contención frente a su vivienda y la realización de obras que se requieren para garantizar la habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presente cualquier tipo de deslizamiento que afecte su vivienda Casa #11 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, porque, a su juicio, la omisión o negativa de la administración municipal constituye una amenaza para sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, dignidad humana, y de su núcleo familiar (en conexidad con su derecho a una vivienda digna), sin tener en cuenta que (i) la omisión de la administración municipal afecta las casas con nomenclatura #10 a la #20 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio y (ii) únicamente, han construido el muro de contención desde la casa #16 hasta la #20, en cumplimiento de órdenes judiciales, excluyendo la casa #11 en la que reside la actora.

En ese orden de ideas, corresponde a la Sala de Revisión determinar si la acción de tutela es procedente para solicitar el amparo invocado.

##### 4.1. Juicio Material

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y en las pruebas que obran dentro del expediente -a diferencia de lo considerado por el juez de instancia-, la Sala de Revisión encuentra acreditados los requisitos del juicio material de procedencia excepcional de la

acción de tutela, así:

4.1.1. Existe conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que la amenaza del derecho fundamental es consecuencia inmediata y directa de la perturbación de aquel. La afectación al derecho a la vivienda de la accionante es una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo, en los términos que a continuación se exponen:

- Perturbación de un derecho colectivo

Según los diferentes informes y conceptos recibidos por la Corte en el curso del proceso de revisión, la Sala puede colegir que existe una perturbación de los derechos o intereses colectivos relacionados con el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes[43], toda vez que se ha acreditado la afectación de las casas con nomenclatura #10 a la #20 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué por la omisión de las accionadas en la construcción de un muro de contención entre las viviendas y la vía principal contigua.

- Amenaza o vulneración de un derecho fundamental

Esta Sala considera que al depender la accionante y su familia de la decisión de la administración municipal respecto de la construcción o no de un muro de contención, como lo relató, existe una amenaza -prima facie- de vulneración a sus derechos fundamentales a la vivienda digna y a la seguridad personal.

- Existencia de conexidad inmediata y directa entre la afectación del derecho colectivo y la afectación del derecho fundamental

Es posible identificar, en principio, una relación causal entre la vulneración de los derechos colectivos, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y los derechos fundamentales alegados como vulnerados por la

accionante, toda vez que la omisión de construcción de obras de contención del talud de tierra de una vía principal del barrio San Gelato de Ibagué (derecho colectivo) amenaza por deslizamientos de tierra a la casa #11, residencia de la accionante, afectando sus derechos fundamentales a la vivienda digna, en su componente de habitabilidad, y a la seguridad personal.

4.1.2. La demandante es la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental. En efecto, la accionante, junto a su núcleo familiar, es la directamente afectada en su derecho fundamental a la vivienda digna, por la omisión de la construcción del muro de contención que prevenga el riesgo de deslizamientos de tierra.

4.1.3. La amenaza del derecho fundamental está plenamente acreditada. La Sala advierte que la afectación puede considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente. Como se ha indicado, este requisito exige que la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales no sea hipotética, sino real, es decir que deben existir pruebas suficientes en esa dirección.

Al respecto, esta Sala considera que las pruebas (las fotografías, los informes y conceptos técnicos) del expediente evidencian una problemática de infraestructura que afecta la casa de la accionante y de su familia, toda vez que se puede constatar la afectación en la estabilidad del terreno contiguo a la vía principal que representa una amenaza real y singularizada de los derechos fundamentales de los residentes de la Casa #11 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué, ante un eventual deslizamiento de tierra.

Particularmente, la Sala resalta el contenido del Informe Técnico del 19 de julio de 2018[44], allegado por la Secretaría de Infraestructura de Ibagué, en el que se indicó la presencia de un talud cercano a cada una de las viviendas #10 a la #20 del Barrio San Gelato del municipio de Ibagué y se conceptuó que “por tal motivo, se requiere alguna obra de contención con el fin de estabilizar el terreno en este sector”.

4.1.4. La orden judicial que se impartirá en el caso concreto se orientará al restablecimiento del derecho de carácter fundamental de la vivienda digna. Las pretensiones tienen por objeto la protección del derecho fundamental alegado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado.

Por ende la orden de tutela estaría orientada primordialmente a la protección de los derechos fundamentales y no de los de naturaleza colectiva, aunque eventualmente pueda proteger el segundo grupo.

En efecto, a partir de un análisis de las pretensiones de la acción de tutela, la Sala puede concluir que las solicitudes se dirigen a que se impartan órdenes específicas de garantía de los derechos fundamentales a la vivienda digna y seguridad personal de la accionante y su núcleo familiar.

#### 4.2. Juicio de eficacia

En cuanto a la comprobación de la falta de idoneidad de la acción popular en el caso concreto, la Sala advierte que el hecho de que exista en el ordenamiento jurídico un mecanismo judicial específico para solicitar la protección de los derechos e intereses colectivos implica que, en principio, se torne improcedente la acción de tutela de la referencia, pues el carácter residual o supletorio de dicha acción obedece concretamente a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por la ley a las diferentes autoridades judiciales a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, lo cual tiene apoyo en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

Ahora bien, en cuanto a la ineficacia de una eventual acción popular para la protección de los derechos fundamentales de la solicitante, debe indicarse lo siguiente: si bien la orden que daría el juez de la acción popular, en caso de ser favorable a las pretensiones de los potenciales demandantes, se dirigiría a la realización de visitas técnicas a los terrenos de las viviendas con el fin de determinar las necesidades a contratar, en aras de satisfacer las necesidades de los habitantes de las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, lo cual -eventualmente- protegería los derechos a la vivienda digna y seguridad personal de la aquí accionante (casa #11); la Sala advierte que deben tenerse en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto, en el que se ha podido verificar que (i) la demandante y su familia resultan directamente afectados en sus derechos fundamentales a la vivienda, (ii) dicha vulneración se encuentra plenamente acreditada y (iii) dentro del núcleo familiar de la accionante se encuentran tres (3) niños, quienes son sujetos de especial protección constitucional, por lo que la garantía de sus

derechos fundamentales es exigible por medio de esta acción constitucional a fin de evitar un perjuicio inminente, lo que impone que a través de la acción de tutela se adopten las medidas requeridas para la protección de sus derechos fundamentales[45].

Como se ha explicado, la acción de amparo sólo podrá convertirse en un mecanismo alternativo y sustitutivo de los diversos procedimientos judiciales, cuando se advierta la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable, que requiera de la adopción de medidas inmediatas para restablecer los derechos vulnerados o amenazados. La estructura del perjuicio irremediable está determinada por el cumplimiento concurrente de varios elementos como son: la inminencia que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, máxime cuando involucra sujetos de especial protección constitucional.

En efecto, el hecho de que se pretenda la protección de un derecho colectivo no implica, per se, la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que pueden existir circunstancias que tornen necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela, en casos -como el aquí estudiado- en el que la Sala concluye que la acción de tutela procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo.

Precisado lo anterior, corresponde a la Sala Quinta de Revisión presentar el caso y plantear el problema jurídico.

## 5. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

5.1. En el presente caso, la accionante ha solicitado que el municipio de Ibagué construya un muro de contención que proteja su vivienda (casa #11) ante un posible deslizamiento de un talud de tierra, por la construcción de una vía principal contigua que ha afectado a las casas con nomenclatura #10 a la #20 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué.

En sede de instancia, la EICE y el GEPAD solicitaron su desvinculación bajo el argumento de su falta de competencia para la construcción de las obras solicitadas en la presente acción tutelar. Por su parte, la alcaldía municipal de Ibagué y la Secretaría de

Infraestructura accionada manifestaron que se ha configurado hecho superado, dado que las obras pretendidas han sido ejecutadas y, por ello, no existe la vulneración aducida. En efecto, la actuación de las entidades accionadas y vinculadas ha consistido en construir el muro de contención desde la casa #16 hasta la #20, en cumplimiento de órdenes judiciales.

En sede de revisión, la Secretaría de Infraestructura accionada manifestó que adelantará visitas técnicas junto a personal capacitado de la Dirección del Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GEPAD, con el fin de determinar las necesidades a contratar, en aras de satisfacer los requerimientos de los habitantes de las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué. Sin embargo, también presentó un informe técnico que cataloga la zona como de “riesgo medio”.

La tutela fue negada por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué teniendo en cuenta la existencia de los mecanismos de defensa ordinarios para la protección de derechos colectivos (acción popular).

Ahora bien, en el caso bajo estudio, la Sala ha reiterado la jurisprudencia constitucional sobre el principio de subsidiariedad de la acción de tutela y su procedencia excepcional para la protección de derechos colectivos, para así, concluir que la acción de tutela es procedente en el caso concreto para proteger los derechos a la vivienda digna y a la seguridad personal de la familia que habita la Casa #11 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué.

¿El municipio de Ibagué y las entidades vinculadas vulneran los derechos fundamentales a la vivienda digna y seguridad personal de la accionante y su núcleo familiar, al omitir o negar la construcción de un muro de contención frente a la Casa #11 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, como medida preventiva para mitigar el riesgo de deslizamientos de tierra?

Para resolverlo, la Sala abordará el alcance del derecho a la vivienda digna y, finalmente, planteará la solución del asunto objeto de revisión.

## 6. Alcance del derecho a la vivienda digna



6.1. De acuerdo con el artículo 51 de la Carta Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas en la materia. Igualmente, según dispone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante PIDESC, y otros instrumentos internacionales[46], toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11, núm. 1º)[47].

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, tener vivienda digna significa “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” [48]. Se trata de un derecho que debe ser reconocido progresivamente, tal como lo ha señalado el Comité cuando afirma que “la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo”[49].

La Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autónomo[50], que su protección a través de la tutela se encuentra condicionada a la posibilidad de que este se traduzca en un derecho subjetivo[51], que se aplica para todos, indistintamente de que se trate de personas o familias e independientemente de su edad, sexo o situación económica, es decir, sin sujeción a cualquier tipo de discriminación. De igual manera, ha establecido que este derecho no debe contener una interpretación restrictiva, la cual lo limite simplemente a contar con un “techo por encima de la cabeza”, sino que este debe implicar el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”[52].

En ese sentido, señala que lo anterior se justifica, en primer lugar, dada la relación de este derecho con otros derechos humanos como la vida digna; y, por otro lado, en lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto, el cual establece que no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal, debe contar con una seguridad y una infraestructura básica entre otros

muchos elementos, todos ellos acompañados del calificativo “adecuados”[53].

A la luz de lo antes mencionado, el concepto de adecuación cobra gran importancia en relación con el derecho a la vivienda, pues sirve como parámetro para determinar los factores que se deben tener en cuenta al momento de considerar una vivienda como adecuada o no, conforme con lo señalado por el Pacto. Así, los aspectos que se deben identificar para que se configure el derecho a una vivienda digna y adecuada son, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural[54].

En efecto, la Corte, también ha sido clara en establecer que la materialización del derecho fundamental a la vivienda digna, no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, que dicho acceso sea real y estable en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se constituya en un lugar adecuado para que “una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad”[55].

Respecto de la condición de habitabilidad, “una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”[56].

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

6.2. Adicionalmente, este Tribunal ha manifestado que existen otros derechos que puedan verse afectados cuando la vivienda no cuenta con una habitabilidad adecuada, como por ejemplo la seguridad y la integridad personal[57]. Lo anterior, puesto que dicha circunstancia puede someter a las personas a una circunstancia de riesgo

extraordinario[58] y, por tanto, estos también son susceptibles de ser protegidos por vía de tutela, más aun cuando las autoridades competentes para atender la cuestión no demuestran diligencia en solucionar el asunto[59].

En consecuencia, y dada la gran importancia que comporta la materialización del derecho a la vivienda digna en relación con la posibilidad de poder llevar a cabo un proyecto de vida y la dignidad del ser humano, en aquellos eventos en los que el inmueble se encuentre ubicado en una zona que implica un riesgo para quienes lo habitan, se puede entender que el bien no cumple con unos requisitos mínimos para ajustarse a lo que se reconoce como habitabilidad y asequibilidad adecuadas y, por tanto, no sólo se encuentra amenazado el derecho fundamental a la vivienda digna, sino también, a la seguridad e integridad personal, debido a la inacción de las autoridades responsables de brindar solución a la situación, motivo por el cual, se hace imperativa la intervención del juez constitucional[60].

6.3. Obligación estatal de adoptar medidas ante un riesgo. Sobre los requisitos de disponibilidad, habitabilidad y lugar para una vivienda digna y adecuada, en varias decisiones la Corte ha concluido que existe una violación al derecho a la vivienda, en eventos en los cuales el espacio físico donde se ubica un domicilio no ofrece protección a sus ocupantes, y por el contrario es fuente de riesgo y amenaza de desastre[61].

En efecto, la jurisprudencia de esta Corte[62] ha establecido que el derecho fundamental a la vivienda digna conlleva la obligación correlativa, a cargo del Estado, de garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no estén amenazadas. Lo anterior implica que las autoridades municipales deben (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas.

7. Caso concreto: Desconocimiento del derecho fundamental a la vivienda digna y seguridad personal de la accionante debido a que su unidad familiar presenta una amenaza de riesgo medio

7.1. En el asunto bajo estudio, la Sala advierte que los elementos probatorios que reposan

en el expediente explican la amenaza y afectación de las viviendas #10 a la #20 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué.

7.1.1. En el Informe Técnico del 19 de julio de 2018[63], la Secretaría de Infraestructura de Ibagué dejó claro que las viviendas #10 a la #20 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué se encuentran localizadas en una zona catalogada como “RIESGO MEDIO POR REMOCION DE MASA”.

Así mismo, la entidad concluyó que la amenaza y las obras de mitigación no tienen impacto sólo sobre viviendas aisladas, sino que la misma abarca todo el talud de la franja señalada y, por tal motivo, se requiere alguna obra de contención con el fin de estabilizar el terreno en este sector y sugiere “realizar estudios de condiciones hidrológicas, hidráulicas, geológicas y geotécnicas, tendientes a determinar si el mismo es mitigable o no y cuáles son las posibilidades de intervenciones estructurales que se puedan realizar para disminuir el riesgo a niveles aceptables que garanticen la seguridad de los bienes y vida de los habitantes de estas viviendas (...), o si es el caso la reubicación de las mismas”[64].

7.1.2. En el registro fotográfico aportado por la accionante[65] y el realizado por la Secretaria de Infraestructura[66] a su vivienda Casa #11 dan cuenta de la existencia del talud de tierra referido.

En el escrito de tutela, la accionante expresó su temor en los siguientes términos: “cada vez que llueve se presentan deslizamientos y de no haber contención está en riesgo inminente el desprendimiento de un talud” y que como su vivienda se encuentra situada por debajo del nivel de la vía, ha tenido que padecer deslizamientos directos, peligro que se acrecienta por las conexiones existentes de gas, energía y agua.

7.1.3. También, resulta relevante referirse al reportaje periodístico acerca de la situación del Barrio San Gelato, allegado como prueba con el escrito de tutela[67], titulado “Luz Verde a las Obras”, reseñó que las familias del Barrio San Galato celebraban el inicio de las obras para la construcción de un muro de contención, “obra por la que luchamos por más de 10 años, pasamos muchos derechos de petición y tres tutelas al municipio (...)”. Al respecto, la Sala resalta que el muro referido sólo cubrió a las casas #18 a la #20, como ya se ha explicado[68].

7.2. De acuerdo con las pruebas anteriormente referidas, se puede verificar el desconocimiento de los derechos fundamentales a la vivienda digna -en su dimensión de habitabilidad- y de seguridad personal de la accionante, habitante de la Casa #11 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué.

En concordancia con lo anterior, ha quedado plenamente acreditado que la causa de la amenaza o riesgo a los derechos de la accionante se da por la omisión por parte del municipio de Ibagué de realizar las obras de mitigación (muro de contención o similar) de la construcción de la vía principal y contigua a su vivienda. En efecto, la ausencia de medidas de prevención y atención de desastres para aminorar los efectos de los deslizamientos de tierra amenazan su integridad personal y la de su familia, destacándose que hay sujetos de especial protección constitucional, lo que agrava aún más la situación: tres (3) menores de edad[69].

Además, esa amenaza a la integridad física de la familia accionante también podría resultar en una posible afectación psicológica, pues existe un temor latente fundado frente a un posible colapso de sus viviendas. Respecto de ello, esta Sala de revisión estima que una vivienda digna es “refugio para las inclemencias externas (...) el lugar donde se desarrolla gran parte de la existencia de las personas que la ocupan”[70], por lo que, el hecho de que los solicitantes sientan temor por un posible derrumbamiento, es indicativo de que sus lugares de residencia no pueden catalogarse como adecuadas para su realización en condiciones de dignidad.

7.3. Ahora bien, frente a los demás habitantes de la franja de casas #10 a la #20 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué, zona que genera en ellos un riesgo, el municipio accionado sólo ha adoptado las medidas tendientes a determinarlo o a mitigarlo para las casas #16 a la #20, en cumplimiento de órdenes judiciales. En efecto, mediante Oficio 1080 067579 del 19 de julio de 2018[71], la Secretaría de Infraestructura de Ibagué explicó que ha construido un muro de contención del talud, con sus respectivas barandas de seguridad y escalera de acceso, para asegurar la habitabilidad de las viviendas #18, #19 y #20 del Barrio San Gelato y que -actualmente- el municipio adelanta un proceso de contratación para la construcción de obras civiles que incluyen la construcción del muro de contención reforzado para las viviendas #16 y #17 del Barrio San Gelato.

Al respecto, la Sala advierte que la secretaría determinó -con fundamento técnico- la longitud, las unidades de medida, las cantidades y valores de precios unitarios para la construcción de un muro de contención o soporte de talud en el Barrio San Gelato, así: tramo 1 - Casa 16 a 20 y tramo 2- casa 116 a 117, tal como consta en el Informe de Supervisión del Contrato de obra 1199 de 2016, junto con su prórroga y adición, aportado al expediente[72]. En cuanto a los predios de las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, la Secretaría de Infraestructura señaló que “adelantará visitas técnicas junto a personal capacitado de la Dirección del Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GEPAD, con el fin de determinar las necesidades a contratar, en aras de satisfacer las necesidades de los habitantes de los inmuebles identificados”.

Para la Sala es al municipio -como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado- al que le corresponde, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, la guarda de las personas que estén bajo su jurisdicción. Es por ello que la regulación normativa apunta en ese sentido: en situaciones en que estén amenazados o haya vulneración de los derechos de sus habitantes, el ente territorial debe adoptar medidas preventivas o de atención con el objetivo de proteger sus derechos.

No obstante, no existe evidencia de que el municipio hubiera realizado alguna intervención con el fin de mitigar el riesgo de las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, que incluye la Casa #11, vivienda de la accionante.

7.4. Por lo expuesto, resulta claro para la Sala Quinta de Revisión que existe vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la seguridad personal de la accionante por parte de la alcaldía municipal de Ibagué y la Secretaría de Infraestructura municipal de Ibagué, las cuales no adoptaron las medidas de prevención del riesgo generado como consecuencia de la construcción de la vía de acceso al Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué, que ha afectado la vivienda de la actora.

## 8. Síntesis de la decisión del caso

### 8.1. Decisión

En suma, procede excepcionalmente la acción de tutela, como mecanismo definitivo, para

la protección de los derechos fundamentales vulnerados a la señora Stella Lozano Duarte y a su familia; por lo que esta Sala revocará la decisión proferida el 8 de febrero de 2018 por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué y, en su lugar, concederá la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna, en su dimensión de habitabilidad, y a su seguridad personal.

## 8.2. Órdenes

En consecuencia, se ordenará a la alcaldía municipal de Ibagué y la Secretaría de Infraestructura municipal de Ibagué que tome las medidas pertinentes y conducentes a la cabal protección del derecho a la vivienda digna de la señora Stella Lozano Duarte y su familia, casa #11 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué.

Para cumplir lo anterior, la Secretaría de Infraestructura municipal de Ibagué, en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, deberá realizar los estudios de condiciones hidrológicas, hidráulicas, geológicas y geotécnicas pertinentes, diligencias que contarán con el acompañamiento de personal capacitado de la Dirección del Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GEPAD.

En un término no superior a seis (6) meses, contados a partir del cumplimiento del plazo anterior, la alcaldía municipal de Ibagué y la Secretaría de Infraestructura municipal de Ibagué deberán iniciar la ejecución de las obras que los estudios determinen como necesarias para garantizar la habitabilidad en condiciones dignas de la casa #11 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué y evitar que se presente cualquier tipo de deslizamiento.

## 8.3. Efecto inter comunis

Del expediente se puede observar que la casa #11, en la que habita la familia accionante, no es la única en riesgo. Existen otros catorce (14) inmuebles que componen la franja de casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, que están en la misma situación de riesgo, pero no hacen parte de la presente acción de tutela.

8.3.1. Según lo ha explicado la Corte, el efecto inter comunis se adopta con el fin de

proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad[73]. A este respecto, esta Corporación ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela, o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que, sin embargo, se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, se ha indicado que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes, y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial[74].

Además, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que la modulación de los efectos se justifica “i) para evitar que la protección del derecho de uno o algunos de los miembros del grupo afectara los derechos de otros; ii) para asegurar el goce efectivo de los derechos de todos los miembros de una misma comunidad; iii) para responder al contexto dentro del cual se inscribe cada proceso; y iv) para garantizar el derecho a acceder a la justicia que comprende la tutela judicial efectiva”[75]. En el mismo sentido, ha indicado que la adopción de estos efectos es procedente cuando se constate la existencia de un grupo en el cual: (i) existan otras personas en la misma situación; (ii) exista identidad de derechos fundamentales violados; (iii) en el hecho generador; (iv) deudor o accionado; además de (v) un derecho común a reconocer; y, finalmente, (vi) identidad en la pretensión[76].

8.3.2. Para la Sala este es uno de aquellos eventos en el cual se cumplen las condiciones que hacen procedente adoptar efectos inter comunis, al constatarse un grupo en condiciones objetivas similares, así:

En primer lugar, existe un grupo conformado por las otras personas residentes de las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, que también están ubicadas en una “zona de riesgo medio por remoción de masa”, tal como lo conceptuó la Secretaría de Infraestructura de Ibagué.



En segundo lugar, existe identidad en los derechos fundamentales violados, pues en todos los casos se involucran el derecho a la vivienda digna y a la seguridad personal.

En tercer lugar, el hecho generador es el mismo, en todos los casos se trata de la misma omisión de construcción de obras de contención del talud de tierra de la vía principal contigua a las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué.

En cuarto lugar, en todos los casos se compromete la actuación u omisión del municipio de Ibagué. En quinto lugar, existen derechos comunes a reconocer (derecho a la vivienda digna -en su componente de habitabilidad- y derecho a la seguridad personal).

Finalmente, existe identidad en la pretensión, pues es claro que las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué se encuentran ubicadas en una zona de riesgo medio por remoción de masa y, en general, se pretende la realización de obras que garanticen la habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presente cualquier tipo de deslizamiento de tierra que pueda afectar sus viviendas.

Con fundamento en lo anterior, y teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 51 de la Constitución Política, que encarga al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, la Sala quinta de Revisión considera procedente extender los efectos de esta a los habitantes de las casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato en la Comuna 8 del municipio de Ibagué, sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en el presente proceso de tutela.

Así las cosas, los estudios de condiciones hidrológicas, hidráulicas, geológicas y geotécnicas pertinentes y las obras de contención o soporte necesarias para garantizar la habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presente cualquier tipo de deslizamiento, deberán incluir las otras casas que componen la franja de casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué, con el fin de que también se adopten las medidas para evitar riesgos que atenten contra la integridad física de sus habitantes.

Así mismo, se comunicará la presente decisión a la Defensoría del Pueblo Regional Tolima, a la Personería Municipal de Ibagué y a la Procuraduría General de la Nación, para que realicen el seguimiento al cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo,

desde el ámbito de sus competencias.

De otra parte, se advertirá a la accionante y a los demás habitantes de la franja de las casas #10 a la #20 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué que deberán observar la normativa vigente en materia de construcción, de manera tal que no se agrave la vulnerabilidad y estabilidad de sus viviendas y de la zona aledaña.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la decisión proferida el 8 de febrero de 2018 por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué y, en su lugar CONCEDER la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, en su dimensión de habitabilidad, y a su seguridad personal de Stella Lozano Duarte y su familia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la alcaldía municipal de Ibagué y la Secretaría de Infraestructura municipal de Ibagué que tome las medidas pertinentes y conducentes a la cabal protección del derecho a la vivienda digna de la señora Stella Lozano Duarte y su familia, casa #11 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué.

Para materializar lo anterior, la Secretaría de Infraestructura municipal de Ibagué, en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, deberá realizar los estudios de condiciones hidrológicas, hidráulicas, geológicas y geotécnicas pertinentes, diligencias que contarán con el acompañamiento de personal capacitado de la Dirección del Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GEPAD.

En un término no superior a seis (6) meses, contados a partir del cumplimiento del plazo anterior, la alcaldía municipal de Ibagué y la Secretaría de Infraestructura municipal de Ibagué deberán iniciar la ejecución de las obras que los estudios determinen como necesarias para garantizar la habitabilidad en condiciones dignas de la casa #11 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué y evitar que se presente cualquier tipo

de deslizamiento.

TERCERO.- Como esta decisión tiene efectos inter comunis, ORDENAR al municipio de Ibagué, que en los estudios y obras ordenadas en el numeral anterior se incluyan las otras viviendas que componen la franja de casas #10 a la #15 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué, con el fin de que se adopten las medidas para evitar riesgos que atenten contra la integridad física de sus habitantes.

CUARTO.- COMUNICAR la presente decisión a la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, a la Personería Municipal de Ibagué y a la Procuraduría General de la Nación, para que realicen el seguimiento del cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo, desde el ámbito de sus respectivas competencias.

QUINTO.- ADVERTIR a la accionante y a los demás habitantes de la franja de las casas #10 a la #20 del Barrio San Gelato de la Comuna 8 del municipio de Ibagué que deberán observar la normativa vigente en materia de construcción, de manera tal que no se agrave la vulnerabilidad y estabilidad de sus viviendas y de la zona aledaña.

SEXTO.- Por conducto de la Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

## Secretaria General

[1] El presente capítulo resume la narración hecha por las partes, así como otros elementos fácticos y jurídicos obrantes en el expediente, los cuales se consideran relevantes para comprender el caso.

[2] Radicado 7300140300420160033400 – Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué resolvió conceder el amparo al derecho a la vivienda digna de la señora Saudy Mireya Vergara Lizcano y su grupo familiar y ordenó a la Alcaldía Municipal que inicie “las obras que se requieren para garantizar la habitabilidad en condiciones dignas y evitar que se presente cualquier tipo de deslizamientos de tierra que afecten la vivienda (...) lote 19 del barrio San Gelato 2 en la Comuna 8 del municipio de Ibagué”. Fallo obra a folios 10 al 17 del cuaderno 1.

[3] La Administración municipal se refiere a la obra como “Construcción muro de contención – Tramo 1: Casa 16 a la 20”, el cual comprende las casas #18 a la #20 (fallo del Juzgado 4º Civil Municipal de Ibagué) y las casas #16 y #17 (fallo No. 00127/2017).

[4] Folio 45 del cuaderno 1.

[5] Folios 146 al 263 del cuaderno 1.

[6] El juzgado evidenció “LA TUTELATON ante la presunta omisión de la Alcaldía Municipal para adoptar medidas y acometer acciones tendientes a evitar deslizamientos en el sector del Barrio Gelato, mediante la construcción de un muro de contención”.

[7] Folios 173 al 175 del cuaderno 1.

[8] Obra a folios 198 al 200 del cuaderno 1.

[9] Obra a folios 207 al 213 del cuaderno 1.

[10] Obra a folios 219 al 245 del cuaderno 1.

[11] Con radicado 7300140300420160033400.

[12] Ver folio 245 del cuaderno 1.

[13] Obra a folios 214 al 218 del cuaderno 1.

[14] Ver folio 249 del cuaderno 1.

[15] Folios 19 y 20 del cuaderno principal. En el auto de pruebas se ordenó lo siguiente:

PRIMERO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a la accionante Stella Lozano Duarte que -en el término de tres (3) días contados a partir de la comunicación de este auto- INFORME, con destino al expediente de la referencia, lo siguiente:

1. Sobre su situación económica actual, específicamente:

- ¿De qué actividad económica deriva sus ingresos? Si tiene algún tipo de vinculación laboral, indicando el correspondiente empleador. Si su respuesta es afirmativa, señale el monto mensual de sus ingresos.

- Si su anterior respuesta es negativa, indique cuál es la fuente de sus ingresos.

- Si es dueña de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos.

- Señale la relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, educación, vestuario, salud, recreación, etc.).

2. ¿Cuál es su estado de salud? en caso de presentar alguna enfermedad o condición, anexar copia de historia clínica. ¿En qué régimen de seguridad social en salud y a través de cuál EPS se encuentra afiliada?

3. ¿Conoce sobre la iniciación de acción popular por los hechos de su demanda? En caso afirmativo, sírvase informar los detalles del proceso.

4. ¿Cuál es el estado actual de las obras relacionadas con la construcción del muro de contención de 70 metros lineales, desde las casas #10 a la 20 en el sector del Barrio San Gelato del municipio de Ibagué?

Adicionalmente, deberá remitir a esta Corporación la documentación que soporte sus

respuestas al presente requerimiento.

[16] Obran a folios 19-20 y 52 del cuaderno principal.

[17] Escrito recibido por correo electrónico y en original, obran a folios 34-35 y 36 del cuaderno principal, respectivamente.

[18] Escrito recibido por correo electrónico y en original, obran a folios 37-51 y 53-81 del cuaderno principal, respectivamente.

[19]

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-158060>

[20] Ver en original, obra a folios 60 y 61 del Cuaderno principal.

[21] Folio 57 del Cuaderno principal.

[22] El artículo 2º dispone “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”.

[23] Por su parte, el artículo 311 de la Constitución dispone “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

[24] En cuanto al cumplimiento del criterio de inmediatez, se exige que la acción sea presentada por el interesado de manera oportuna frente al acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. La inmediatez encuentra razón de ser en la tensión existente entre el derecho constitucional a presentar una acción de tutela en todo momento y el deber de respetar la configuración de la acción constitucional como un medio de protección inmediata de las garantías fundamentales. Es decir que, pese a no contar con un término para efectuar la presentación, debe existir una correspondencia entre la

naturaleza expedita de la tutela y su interposición oportuna.

[25] Folio 1 del cuaderno 1.

[26] Folio 45 del cuaderno 1.

[27] Ver, entre otras, sentencias T-119, T-250, T-446, T-548 y T-317 de 2015. Cfr. la Sentencia T-708 de 2017.

[28] Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que, debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables”.

[29] 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 (Sentencias T-661 de 2012, T-306 de 2015, T-338 de 2017, T-428 de 2017, T-592 de 2017 y T-601 de 2017)

[30] C-215 de 1999.

[31] C-377 de 2002.

[32] T-659 de 2007.

[34] T-517 de 2011.

[35] Cfr. Sentencias T-219 de 2004; T-1451 de 2000; T-1527 y SU-1116 de 2001; T-644 de 1999; T-244 de 1998; SU-429 de 1997; T-500 de 1994; SU-067 y T-254 de 1993; y, más recientemente, las sentencias T-517 de 2011; T-576, T-584, T-661 y T-1085 de 2012; T-082 y T-443 de 2013; T-139 y T-362 de 2014; T-042, T-080, T-343 y T-389 de 2015.

[36] El requisito de conexidad exige el cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) que se presente una perturbación de un derecho colectivo; (ii) que desde una perspectiva exclusivamente jurídica exista prima facie una amenaza o vulneración a un derecho fundamental -lo que no debe confundirse con el requisito de que el juez cuente con pruebas

de la real amenaza o violación del derecho fundamental-, y (iii) que exista un nexo entre las dos afectaciones que evidencie (a) su simultaneidad y (b) su proximidad causal directa y no mediada por otros factores externos.

[37] Sentencia SU-1116 de 2001.

[38] T-661 de 2012.

[39] Ver T-197 de 2014 y T-622 de 2016.

[40] Ver T-306 de 2015 y T-218 de 2017.

[41] Ver T-099 de 2016.

[42] Extracto de la Sentencia T-596 de 2017.

[43] Ley 472 de 1998. Artículo 4º, literales l) y m).

[44] Ver en original, obra a folios 60 y 61 del Cuaderno principal.

[45] Cabe subrayar que la apelación de la sentencia proferida en una acción popular tiene efectos suspensivos. El artículo 37 de la Ley 472 de 1998 dispone que: “El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil”. A su vez, el artículo 354 del Código de Procedimiento Civil establece respecto de los efectos en los que se concede el recurso de apelación que “[p]odrá concederse la apelación: 1. En el efecto suspensivo. En este caso, si se trata de sentencia, la competencia del inferior se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior (...)”.

[46] De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, entre otros, los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación



de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961”. Punto 3.

[47] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

[48] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4.

[49] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3.

[50] Sentencia T-986A de 2012 “(...) en razón a que (i) a la luz de los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano, todos los Derechos Humanos deben ser garantizados; (ii) la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fundamentales; (iii) todos los derechos comprenden tanto mandatos de abstención, como de prestación y ello no es óbice para negar su naturaleza fundamental; (iv) a pesar de que las prestaciones requeridas para la satisfacción de esta garantía deben ser precisadas por las instancias del poder, es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación; y (v) una cosa es la naturaleza del derecho y otra su eficacia, por lo que un derecho fundamental puede tener distintos grados de eficacia”.

[51] Ver sentencia T-585 de 2008. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el amparo de esta garantía es procedente en tres hipótesis, a saber: primero, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; segundo, siempre que se presenten pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y tercero, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervención del juez de tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva.

[52] Cfr. Sentencia T-024 de 2015. Ver, también, sentencias T-341 de 2016, T-189 de 2013,

T-163 de 2013 y T-530 de 2011.

[53] Numerales 6 y 7 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[54] Numeral 8 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[55] Sentencia T-157 de 2008, ver también Sentencia C-057 de 2010.

[56] Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[57] Sentencia C-018 de 2018 – El derecho fundamental a la seguridad personal:

La Constitución Política, a partir de su preámbulo, y especialmente en los artículos 2 y 11, consagra la vida como un derecho fundamental que debe ser protegido por el ordenamiento constitucional. De manera particular, el artículo 2º de la Carta señala 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 (...)”. El deber de protección de la vida y la integridad personal, se encuentra previsto no solo en la Constitución Política, sino también en diferentes tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. En ellos se instituyó, como mandato superior de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, la realización de actividades tendientes a lograr las condiciones para la pervivencia y el desarrollo efectivo de la vida e integridad de los ciudadanos. Asimismo, se ha advertido que el Estado y en particular las autoridades públicas, están obligadas no solo a abstenerse de vulnerar la vida e integridad personal de los asociados, en lo que se conoce como deberes de respeto, sino también a evitar que terceras personas los afecten (deberes de protección) (Sentencia C-331 de 2017). Con base en estos últimos, se ha desarrollado la noción de seguridad personal.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que la noción de seguridad personal se proyecta en tres dimensiones distintas: (i) como un valor constitucional, (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho individual de rango fundamental.

En relación con la seguridad personal como derecho individual de rango fundamental, la

Corte (Sentencia T-039 de 2016) ha señalado que su contenido se encamina a la protección de la vida y de la integridad personal de quien lo invoca, razón por la cual: “(...) faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos (sic) los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad” (Sentencia T-719 de 2009).

En lo que respecta a la faceta de derecho individual, la Corte, en sentencia T-039 de 2016 precisó que de aquí se deriva la posibilidad de exigir de parte del Estado acciones positivas para conjurar una amenaza concreta contra la seguridad personal, destacando que tal actividad procede cuando se ha identificado un riesgo excepcional, es decir, aquellos que “no tiene el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad” (Sentencia T-719 de 2003).

[58] En la Sentencia T-719 de 2003, esta Corporación indicó lo siguiente: “Es este nivel el de los riesgos extraordinarios, que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás. Así, el riesgo en cuestión no puede ser de una intensidad lo suficientemente baja como para contarse entre los peligros o contingencias ordinariamente soportados por las personas; pero tampoco puede ser de una intensidad tan alta como para constituir un riesgo extremo, es decir, una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él. En esa medida, los funcionarios estatales ante quienes se ponga de presente la existencia de determinados riesgos, deberán efectuar un importante ejercicio de valoración de la situación concreta, para establecer si dichos riesgos son extraordinarios. Para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario correspondiente debe analizar si confluyen en él algunas de

las siguientes características: (i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. En la medida en que varias de estas características concurren, la autoridad competente deberá determinar si se trata de un riesgo que el individuo no está obligado a tolerar, por superar el nivel de los riesgos sociales ordinarios, y en consecuencia será aplicable el derecho a la seguridad personal; entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes todas las citadas características, se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como extremo, con lo cual se deberá dar aplicación directa a los derechos a la vida e integridad personal, como se explica más adelante. Contrario sensu, cuandoquiera que dicho umbral no se franquee – por estar presentes sólo algunas de dichas características, mas no todas- el riesgo mantendrá su carácter extraordinario, y será aplicable –e invocable– el derecho fundamental a la seguridad personal, en tanto título jurídico para solicitar la intervención protectora de las autoridades”.

[60] Extracto de la Sentencia T-203A de 2018.

[61] El fallo T-045 de 2014 aborda un caso relacionado con los residentes del barrio El Progreso, del sector Altos de Cazucá del municipio de Soacha, quienes denunciaron vía tutela la negativa de las autoridades locales a reubicarlos, a pesar de que presuntamente los inmuebles que habitaban se encontraban ubicados en zona de alto riesgo no mitigable por remoción de masas, producto de la ola invernal del año 2010. La Sala observó que la Alcaldía de Soacha no había cumplido a cabalidad su deber de diagnosticar la habitabilidad de la zona mediante un informe técnico especializado que le permitiese: (i) contar con una

información completa y actualizada de la zona que califique el grado de vulnerabilidad y de riesgo extraordinario, y (ii) adoptar las medidas necesarias para evitar la consolidación de un daño originado en una emergencia por inestabilidad de los terrenos. En consecuencia, ordenó elaborar un estudio técnico por medio del cual se evaluara el grado de vulnerabilidad y de riesgo; y en caso que las viviendas no cumplieren las condiciones de habitabilidad, procediera a incluir a los accionantes en los programas oficiales de damnificados del desastre natural ocurrido y reubicarlos en procura de salvaguardar su vida e integridad.

[62] Cfr. las sentencias T-341 de 2016, T-698 de 2015, T-760 de 2015, T-526 de 2012, T-109 de 2011 y T-199 de 2010, entre otras.

[63] Ver en original, obra a folios 60 y 61 del Cuaderno principal.

[64] Folio 57 del Cuaderno principal.

[65] Ver folios 163 y 164 del cuaderno 1.

[66] Ver folio 42 del cuaderno principal.

[67] Reportaje del periódico Q'hubo obra a folio 20 del cuaderno 1.

[68] El periódico regional El Nuevo Día dedicó un reportaje el 17 de marzo de 2017, titulado “Ni con acción de tutela les quieren hacer el muro”. Allí se informó que en ese barrio se construyó una vía que dio acceso principal y, por consiguiente, se suponía que mejoraría las condiciones de vida de sus residentes, pero señala que no construyeron el muro de contención para evitar la caída de material sobre las casas allí establecidas.

<http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/especiales/generales/313380-ni-con-accion-de-tutela-les-quieren-hacer-el-muro>

[69] Las copias de los registros civiles de nacimiento obran a folios 7 al 9 del cuaderno 1.

[70] Sentencia T-269 de 2015, citada en la Sentencia T-149 de 2017.

[71] Escrito recibido por correo electrónico y en original, obran a folios 37-51 y 53-81 del cuaderno principal, respectivamente.

[72] Obra a folios 230 a 236 del cuaderno 1.

[73] EFECTOS INTER COMUNIS-Se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad (T-213A de 2011, T-938 de 2011, T-946 de 2011, T-740 de 2012, T-239 de 2013, T-556 de 2013, T-648 de 2013, T-649 de 2013, T-689 de 2013, T-696 de 2013, T-319 de 2014, T-523 de 2014, T-025 de 2015, T-121 de 2016, T-189 de 2016, SU-235 de 2016, T-267 de 2016, T-526 de 2016, T-622 de 2016, T-666 de 2017 y SU-011 de 2018).

[74] La aplicación de esta figura, que constituye una excepción al mandato consagrado en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 que señala que las sentencias de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto, se encuentra supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva. Sobre el efecto inter comunis, en la Sentencia SU-1023 de 2001, la Corte estimó que “Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes. (...)”.

[75] Sentencia T-203 de 2002.

[76] Extracto de la Sentencia SU-011 de 2018.