

Expediente: T-10.010.496

Página de

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T- 486 DE 2024

Referencia: Expediente T-10.010.496

Acción de tutela interpuesta por Jesús Ernesto Navarrete López, en contra de la Secretaría de Ambiente de Tocancipá, la Inspección de Policía – Alcaldía de Tocancipá, la Personería Municipal de Tocancipá, la Secretaría de Infraestructura –Alcaldía de Tocancipá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Zipaquirá -CAR-

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Natalia Ángel Cabo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos que emitieron, en primera instancia, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tocancipá el 11 de septiembre de 2023 y, en segunda instancia, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá, el 23 de octubre de 2023; dentro de la acción de tutela promovida por el señor Jesús Ernesto Navarrete López, en contra de la

Secretaría de Ambiente de Tocancipá, la Inspección de Policía – Alcaldía de Tocancipá, la Personería Municipal de Tocancipá, la Secretaría de Infraestructura –Alcaldía de Tocancipá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Zipaquirá -CAR-.

#### Síntesis de la decisión

1. Le correspondió a la Sala Octava revisar los fallos emitidos en instancia, que declararon improcedente la acción de tutela interpuesta por un adulto mayor de 80 años, que alega la vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana, «al no brindarle una solución definitiva al problema que provoca que se inunde su propiedad y su casa de habitación, en época de lluvias».

2. Al analizar el caso concreto y el recaudo probatorio obtenido en sede de revisión, la Sala concluyó que las entidades demandadas a pesar de que han desplegado algunas actuaciones para implementar medidas de gestión del riesgo con miras a mitigar las reiteradas afectaciones que se generan en época de lluvias, no han enfrentado la problemática de manera contundente a lo largo de 12 años. No se han tomado medidas estructurales y duraderas, que restablezcan los derechos del accionante en su condición de damnificado. Esto lleva sin duda a afirmar que sus derechos fundamentales, a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana, se encuentran vulnerados, ante la falta de una solución duradera. Para la Sala, la solución efectiva a los problemas originados por un desastre ambiental va más allá de la reacción inmediata ante la calamidad, pues una situación como la que presenta este asunto exige un esfuerzo conjunto y sostenido de la institucionalidad, que propenda por la mejora de las condiciones de vida y bienestar del damnificado.

3. Igualmente, la Sala acredita la vulneración del derecho fundamental de petición y del derecho de participación en las decisiones que afectan al accionante.

4. La acción de tutela la promueve en nombre propio el señor Jesús Ernesto Navarrete López contra la Secretaría de Ambiente de Tocancipá, la Inspección de Policía – Alcaldía de Tocancipá, la Personería Municipal de Tocancipá, la Secretaría de Infraestructura –Alcaldía de Tocancipá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Zipaquirá -CAR-, con base en los siguientes

#### Hechos

5. El accionante, Jesús Ernesto Navarrete López, manifiesta que tiene 80 años de edad. Señala que desde el año 2011 ha requerido a las autoridades accionadas, mediante derecho de petición, para que den solución urgente al problema que ocasiona que su propiedad y su casa de habitación, «primera casa sobre la autopista, costado occidental, pasando el puente de Ecopetrol, vía Tocancipá – Gachancipá-», se inunde en época invernal.

6. Afirma que el problema se agravó con las obras de infraestructura construidas por la alcaldía en el año 2023, «entubando las aguas del Poblado y las aguas lluvias de la quebrada Quindingua (límite Gachancipá – Tocancipá), direccionándolas a la quebrada la Esmeralda. Así, las aguas lluvias se triplican: quebrada Quindingua, quebrada la Esmeralda, más las lluvias del Poblado, total, las precipitaciones de las grandes extensiones de los cerros orientales de Tocancipá y sur de Gachancipá, que no van a Guatavita, inundan mi propiedad y casa de habitación, perdiendo pastos, cultivos, deterioro en la vivienda, corriendo riesgo nuestras vidas y la de los animales». Señala que estando en trabajo esta obra, la Secretaría de Infraestructura hizo una reunión de propietarios a la cual no fue citado.

7. Explica que su propiedad está distante de los cuerpos de agua y que el terreno se demora en secar semanas, aun utilizando bomba de desagüe, lo que le produce «pérdidas económicas, podredumbres y malos olores, que por espacio de 12 años he tenido que soportar sin que las autoridades locales de competencia, se hubieran interesado en llegar a la causa de mi desesperada desesperación en cada lluvia fuerte».

8. Pretende la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana. En consecuencia, se ordene (i) que se restablezca el caudal de las quebradas, pues asevera que cada una, «tenía su cauce independiente»; y (ii) encontrar con esta acción de tutela, «la solución al problema de soportar por 12 años, la inundación de mi propiedad y vivienda en época de lluvias, que solo son pañitos de agua tibia las tantas visitas técnicas practicadas, ya no puedo contar con las autoridades locales y la CAR Zipaquirá».

9. Adjunta al escrito de tutela como prueba, material fotográfico, relaciona las fechas de las inundaciones presentadas en el predio y los escritos de petición remitidos a las accionadas, de la siguiente forma:

«(i) abril 25 de 2011: inicia el fenómeno ambiental de la niña: se desborda el río Bogotá, se

inundan sus alrededores, Universidad de la Sabana, Chía, Cajicá y otras, mi propiedad se inunda, el agua llega a cuatro metros de la entrada a casa de habitación, solo desesperación angustia, es la primera vez que sucede;

(ii) abril 25 de 2011: la Inspección de Policía me autoriza entrar en predios de Ecopetrol para, con lonas llenas de arena, tratar de encauzar el agua al cauce;

(iii) abril 26 de 2011: primer derecho de petición a la CAR;

(iv) mayo 2 de 2011: la CAR me envía a la junta de riesgos y desastres (sic);

(v) junio 13 de 2011: segundo derecho de petición a la CAR primero a medio ambiente;

(vi) junio 17 de 2011: tercer derecho de petición a la CAR, segundo a medio ambiente;

(vii) septiembre 6 de 2011: cuarto derecho de petición a la CAR;

(viii) octubre 10 de 2017: quinto derecho de petición a la CAR y tercero a medio ambiente;

(ix) octubre 19 de 2011: medio ambiente ordena limpiar ballados (sic), no limpian;

(x) septiembre 6 de 2018: sexta vez (sic) me dirijo a la CAR solicitando manejo aguas lluvias;

(xi) septiembre 14 de 2018: respuesta de la CAR me enseña: Decreto 1076 de 2015, manejo de aguas lluvias;

(xii) noviembre 27 de 2018: derecho de petición a la Inspección de Policía;

(xiii) marzo 15 de 2020: informe del cuerpo de bomberos de Tocancipá;

(xiv) marzo 16 de 2020: segundo derecho de petición a la inspección de policía;

(xv) marzo 17 de 2020: me dirijo a riesgos y desastres (sic);

(xvi) octubre de 2020: (correo internet) derecho de petición complementando anterior;

(xvii) diciembre 9 de 2020: contesto correo a Inspección de Policía;

(xviii) enero 30 de 2023: derecho de petición a la Secretaría de Infraestructura;

(xx) 15 de marzo de 2023 hora 5:30 pm primer día de la invernada de este año (fotos) la inundación se triplica: quebrada Quindingua, más quebrada la Esmeralda, más las lluvias del Poblado, total de las precipitaciones (sic) de los cerros orientales de Tocancipá y sur de Gachancipá. El agua se expande a una altura mayor de 1.00 metro más que en la primera vez (abril 26 de 2011) se adentra en mi casa de habitación a altura de METRO daña camas, perdiendo nevera, lavadora y muchos elementos de hogar que estaban al alcance, se pierde dinero en un cultivo de ajo, pone en emergencia mis animales, los pastos en dos semanas de inundación se pudren, comienzan los malos olores, todo es un desastre...».

#### Trámite procesal

10. Mediante auto del 29 de agosto de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tocancipá avocó el conocimiento de la acción de tutela, notificó a los accionados y corrió traslado para el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción.

#### Contestación de la acción de tutela

11. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-. El 4 de septiembre de 2023, la apoderada judicial de la entidad contestó la acción. Señaló que, de acuerdo a lo manifestado por la Dirección Regional Sabana Centro, las respuestas a los derechos de petición elevados por el accionante se relacionan así (se aporta copia dentro del material probatorio):

«Se efectúa verificación de las peticiones relacionadas en los hechos y las acciones realizadas por la Corporación para su respectiva atención;

- Radicado No. 09111101330 del 26 de abril de 2011, donde se pone en conocimiento de la Corporación los hechos de inundaciones. Se da respuesta con radicado 09112102208 del 2 de mayo de 2011.

- Radicado 09111101923 del 17 de junio de 2011, petición complementaria del radicado No. 09111101330 del 26 de abril de 2011. No fue posible identificar bajo el Sistema de Gestión Documental actual la respuesta dada al peticionario.

- Radicado No. 09171105503 del 10 de octubre de 2017, se pone en conocimiento de la Corporación los hechos de inundación ocurridos el 14 de mayo de 2017, en predio del señor Jesús Ernesto Navarrete. En respuesta, se generó Informe Técnico DRSC No. 1930 del 1 de noviembre de 2017.

- Radicado No. 20181137371 del 6 de septiembre de 2018, a través del cual se solicita información sobre posible desvío de una fuente natural y otra relacionada con el manejo de aguas lluvias. La Dirección Jurídica da respuesta con oficio No. 20182148625 del 14 de septiembre de 2018.

- Radicado No. 20231028819 del 30 de marzo de 2023, donde se solicita visita técnica por inundación en el municipio de Tocancipá a la altura de la quebrada La Esmeralda y Quindingua. En respuesta se generó Informe Técnico DRSC No. 1119 del 25 de abril de 2023».

12. La apoderada indicó que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante CAR) ha realizado dos visitas, respecto de las cuales ha elaborado los correspondientes informes técnicos, dentro del marco de las competencias y facultades legalmente conferidas. Explicó que, respecto a la gestión del riesgo de desastres, sus competencias son limitadas de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012, así como lo estipulado en el Decreto 1807 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015.

13. Finalmente, solicitó declarar improcedente el amparo, por falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que su representada no está llamada a responder por los hechos narrados por el accionante y mucho menos a acogerse o siquiera acceder a las pretensiones de la misma, en la medida en que no existe nexo causal entre estos (los hechos y pretensiones) y las facultades otorgadas por ley a la entidad.

14. Personería Municipal de Tocancipá. El 4 de septiembre de 2023, la entidad contestó la acción. En su escrito, manifestó que de acuerdo a la información que reposa en sus archivos, el 30 de marzo de 2023 se recibió derecho de petición radicado por el señor Jesús Ernesto Navarrete, el cual se remitió por competencia a: (i) la CAR – Dirección Regional Sabana Centro, mediante oficio PMT 0942; (ii) la Secretaría de Ambiente de la Alcaldía de Tocancipá, mediante oficio MPT 0941; y (iii) a la Secretaría de Gobierno – Gestión del Riesgo de la

Alcaldía de Tocancipá. De las remisiones se le informó al accionante, mediante oficio PMT 0943 de 31 de marzo de 2023. (adjunta copia de los oficios)

15. Indicó que participó en la visita técnica realizada por la Secretaría de Ambiente de la Alcaldía de Tocancipá a los predios, el 4 de mayo de 2023 (adjunta copia del acta de visita). Preciso que las acciones tendientes a solucionar la situación del accionante recaen principalmente en la administración municipal y demás autoridades competentes, ya que la personería únicamente puede actuar como garante de los derechos del accionante.

16. Solicitó declarar improcedente la acción, en la medida que a la entidad no le asiste legitimación en la causa por pasiva.

17. La Secretaría de Ambiente, la Inspección de Policía – Alcaldía de Tocancipá, la Secretaría de Infraestructura – Alcaldía de Tocancipá, no contestaron la acción de amparo.

#### Decisiones judiciales objeto de revisión

18. Sentencia de primera instancia. Mediante sentencia del 11 de septiembre de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tocancipá decidió declarar improcedente la acción de tutela por considerar que se trata de un debate que debe dirimirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

19. Para el operador judicial, tampoco procede el amparo constitucional como mecanismo transitorio, al no advertir o acreditarse que al tutelante se le esté ocasionando un perjuicio irremediable o la afectación a su mínimo vital. Además, no se explica cómo «en doce años, no haya concurrido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de que se realicen las respectivas adecuaciones, para que en temporadas de lluvias no se inunde su predio».

20. Impugnación. El demandante objetó el fallo proferido, argumentando que el juzgado de primer nivel no valoró el riesgo ni la amenaza que representa para su vida y la de su familia la fusión de las aguas de las quebradas, en época de lluvia. Sostuvo que no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial rápido y que la amenaza latente se prueba con el registro fotográfico del desastre que ocasionó dentro y fuera de la vivienda, «la inundación que se presentó el 15 de marzo de 2023 a las 5:30 p.m. ya oscureciendo, con las camas mojadas,

dejar la vivienda para ir a buscar alojamiento presintiendo continuara la lluvia en la noche». Solicitó tener en cuenta el informe de la visita técnica a la quebrada la Esmeralda, hecha por la CAR «DRSC 1119 de abril 25 de 2023».

21. Sentencia de segunda instancia. Mediante pronunciamiento del 23 de octubre de 2023, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá confirmó la decisión del a quo.

22. Para el despacho judicial no es posible determinar con precisión cuales son en concreto los actos y omisiones que dan lugar a la vulneración invocada. Según considera, se trata de «evitar una situación aleatoria que no se sabe si ya ocurrió o ocurrirá (sic). Con la canalización de aguas lluvias y la modificación de un cauce no se precisa cual (sic) es, ni como (sic) ha sido modificado. En todo caso, en relación con esto último, es necesario que el accionante eleve las quejas que correspondan a la autoridad ambiental para que se dé inicio a la investigación correspondiente. Respecto de las autoridades municipales no se advierte que se haya elevado petición concreta en relación con las necesidades que requiera sean satisfechas, como se aprecia de la documental aportada, solicitó visita a su predio y como se infiere, la misma se llevó a cabo».

23. Resaltó que «no existe evidencia del inminente peligro que se anuncia, que la salud o vida del accionante o su núcleo familiar se encuentre en riesgo o que las obras que menciona amenacen su vivienda o algún derecho fundamental de que sea titular y, por tanto, no es procedente el amparo».

#### Actuaciones en sede de revisión

24. A través de Auto del 6 de junio de 2024, la magistrada ponente vinculó al proceso a la Gobernación de Cundinamarca, a la Alcaldía de Tocancipá y al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Tocancipá, quienes no fueron accionados, pero pueden verse afectados con lo que se decida en este proceso. Además, decretó la práctica de pruebas necesarias para decidir de fondo. En ese sentido, atendiendo las recomendaciones realizadas en los informes técnicos DRSC No.1171 del 14 de julio de 2017, DRSC No.1677 del 3 de octubre de 2017, DRSC No.1930 del 1° de noviembre de 2017 y DRSC No.1119 del 25 de abril de 2023, emitidos por el grupo de riesgos de la Dirección de Gestión de Ordenamiento Ambiental y Territorial -DGOAT-CAR- y la Dirección Regional Sabana Centro, allegados como prueba dentro del expediente, solicitó:

- A la Alcaldía de Tocancipá y al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) de Tocancipá, informar (i) las acciones adelantadas para atender los riesgos evidenciados en la vereda La Esmeralda sobre el cauce de la quebrada conocida como Peña Blanca o Esmeralda, en cada visita de campo realizada por los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-; (ii) si existe alguna ayuda económica o plan de ayuda para recuperación de los terrenos o cultivos de los campesinos o propietarios de predios afectados por las inundaciones en el sector; y (iii) si han realizado seguimiento y control a las empresas que realizan explotación minera, así como a los propietarios de los predios que se favorecen de las aguas naturales en sus predios (Decreto 1076 de 2015).

- A la Dirección Regional de la CAR Sabana Centro, informar (i) sobre la recomendación de «seguimiento a las empresas que realizan explotación minera, debido a que (sic) la excesiva carga de sedimentos que se encuentra en el cauce, posiblemente derivada de dicha práctica ...»; y (ii) remitir la documentación que hayan recaudado en respuesta al requerimiento hecho a los señores Rozo Guaqueta mediante oficio CAR No.09172112200 del 13 de diciembre de 2017, respecto del Informe Técnico DRSC No. 1677 de 2017, en el que se señaló: «Dando alcance al informe técnico No. 1677 de 2017, requerir a los señores Rozo Guaqueta para la limpieza de la quebrada Peña Blanca y sistema de aguas lluvias de la parte baja de la fuente hídrica en los sectores donde se evidencia material sedimentado. De conformidad con lo anterior le solicitamos que en un término de un (1) mes, se adopten las medidas necesarias con el fin de prevenir los posibles riesgos en la comunidad aledaña al predio donde se realiza la explotación minera; así como la documentación solicitada en el informe técnico antes citado»; y (ii) si a la fecha las recomendaciones emitidas y el seguimiento a esas empresas se mantienen.

25. El 26 de junio de 2024, la Sala Octava de Revisión profirió auto reiterando el requerimiento realizado el 6 de junio de 2024, teniendo en cuenta que se trata de información imprescindible para resolver el caso concreto y suspendió los términos para fallar el asunto.

26. A continuación, la Sala presentará la información más relevante allegada como material probatorio en sede de revisión:

27. El apoderado judicial del municipio de Tocancipá allegó informe presentado por los

secretarios de Desarrollo Económico, de Ambiente, de Infraestructura y la Secretaria de Gobierno del Municipio de Tocancipá. En su contestación, manifestó que: «(i) el municipio de Tocancipá a través del área de gestión del riesgo municipal ha venido realizando sendas actividades preventivas con el fin de mitigar las posibles afectaciones que se generan con ocasión a las inundaciones que se presentan en la vereda la Esmeralda parte baja, dejando claridad que las mencionadas inundaciones obedecen a un fenómeno natural imprevisible; (ii) que la autoridad ambiental competente para ejecutar, hacer seguimiento y control ambiental a los títulos mineros que cuentan con instrumento ambiental, es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca de conformidad con lo previsto en la Ley 99 de 1993; sin embargo (iii) el municipio de Tocancipá dentro de las competencias señaladas en el artículo 58 ibidem ha venido realizando seguimiento a las empresas mineras con el fin de prevenir y mitigar “los efectos del arrastre de los sedimentos generados por la actividad de explotación minera a cielo abierto, además de la sensibilización a la comunidad para abordar las problemáticas que se pueden presentar durante la operación de la actividad minera”; así mismo, (iv) la Inspección de Policía de Tocancipá dentro de las competencias señaladas en la Ley 1801 de 2016 ha adoptado medidas correctivas frente a los comportamientos contrarios que afectan las fuentes hídricas del municipio, para lo cual ha dado apertura a sendos procesos verbales abreviados, así mismo, solicitó a uno de los títulos mineros llevar a cabo limpieza de la línea del tren y zonas aledañas a la quebrada la Esmeralda, entre otras actividades más; (v) igualmente, a través de la Secretaria de Desarrollo Económico ha brindado ayudas económicas a través de subsidios entregados a los afectados y/o arrendamientos provisionales». Finalmente, indicó que las pruebas aportadas prueban debidamente que «(vi) el municipio de Tocancipá ha venido desplegando todas las acciones y actividades necesarias con el fin de prevenir, mitigar y reducir los efectos de la ola invernal y así garantizar los derechos fundamentales de los afectados, que tal como indicó anteriormente, se trata de un fenómeno imprevisible».

28. Según el informe presentado por la Secretaría de Ambiente, a lo largo de las diferentes vigencias, advirtieron la presencia de actividad minera en el sector, cuyos pozos sedimentadores influyeron en el arrastre de material . Para atender la situación, realizaron limpieza general, retiro de basura, madera, arena en el área de ronda donde se produjo el desbordamiento, ampliaron pozos sedimentadores para aumentar su capacidad en previsión de nuevos eventos de fuertes lluvias y adaptar el manejo de aguas de escorrentías a las

avenidas torrenciales que se están presentando en el territorio municipal, garantizando de este modo el correcto paso del agua. Igualmente, la administración municipal realizó los respectivos requerimientos a los representantes legales de las minas que ejercen actividad en el sector aledaño a la quebrada la Esmeralda, para que se encargaran de la limpieza y mantenimiento necesarios. Como soporte, anexan carpeta denominada “ANEXO 10; Consolidado Limpiezas Esmeralda 2021-2024”».

29. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Económico de Tocancipá, reportó, entre otros, que «JESÚS ERNESTO NAVARRETE LÓPEZ, se encontraba inscrito en el Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria -RUEA-, antes RUAT, como propietario de la Finca La María, ubicada en la vereda La Esmeralda – Sector Ecopetrol hasta el año 2017. Para las vigencias 2022 y 2023, «suscribió contrato de arrendamiento con el ciudadano José Gabriel Osorio, agricultor con amplia experiencia en el cultivo de ajo, siendo este último el que reportó inundaciones y afectaciones a su cultivo en el mes de marzo de 2023 ante la UMATA. En razón de lo cual, dos profesionales del área agropecuaria visitaron el predio de JESÚS ERNESTO NAVARRETE LÓPEZ, y se verificó la inundación del cultivo de ajo, razón por la cual, el afectado fue beneficiario de la entrega de 100 galones de Diesel, el cual fue utilizado como combustible para poner en funcionamiento bombas de tornillo de uso propio que permitieron extraer el agua hacia el río Bogotá, acción con la que se logró recuperar un 30% del cultivo».

Explicó que ante las afectaciones climáticas que se han presentado en el municipio de Tocancipá en este último cuatrienio (inundaciones, sequías, heladas, entre otras), han invitado a los productores agropecuarios afectados mediante los diversos medios de comunicación con los que se cuenta, para que pongan en conocimiento sus afectaciones y de este modo brindarles asesoría técnica y las ayudas necesarias, de conformidad con los procedimientos establecidos por la Secretaría. En ese sentido, la alcaldía municipal de Tocancipá, suscribió diversos contratos con miras a suplir la necesidad de los productores agropecuarios afectados, conforme los anexos allegados. Desplegando así, «todas las acciones preventivas y de mitigación necesarias y pertinentes, en punto a evitar las afectaciones por inundación en la vereda la Esmeralda parte baja, sin embargo, se trata de un fenómeno natural que no puede ser evitado por la acción humana».

En el informe se sostuvo que «corresponde a la Corporación Autónoma Regional de

Cundinamarca -CAR-, hacer seguimiento y control ambiental a los títulos mineros que cuentan con instrumento ambiental, lo anterior de conformidad con la Ley 99 de 1993, que en su artículo 31 impuso las funciones a la CAR». No obstante, anexan las actuaciones realizadas en el seguimiento y control ambiental.

Resaltó que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR, otorga la concesión para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y por ello es la encargada del seguimiento ambiental de los usuarios que se favorecen de las aguas naturales de la quebrada.

30. En lo que corresponde a las actuaciones realizadas por la Inspección de Policía de Tocancipá, en punto al seguimiento y control de las empresas que ejercen la explotación minera y de los propietarios que se favorecen de las aguas naturales en sus predios, el apoderado judicial señaló, que, «atendiendo la función de corresponsabilidad que le asiste al municipio, en el sentido de velar por el cumplimiento de los deberes ambientales por parte de los particulares, la señalada dependencia ha realizado acompañamiento y ha adquirido compromisos, a través de los cuales ha logrado con el apoyo de otros entes territoriales, la recuperación de los vallados, mitigación frente a inundaciones invernales, entre otros, ha adoptado las medidas correctivas frente a los comportamientos contrarios que afectan las fuentes hídricas del municipio, para lo cual ha aperturado una serie de procesos verbales abreviados».

31. En lo que alude a la solicitud de información realizada al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) de Tocancipá, informaron que, con la colaboración, entre otras, de la Empresa de Servicios Públicos del municipio y la Secretaría de Ambiente de Tocancipá, realizaron la limpieza de la quebrada la Esmeralda, Laureles y Manzanos. El CMGRD evidenció la necesidad de llevar a cabo un estudio para determinar puntos críticos de inundación, con la única finalidad de aunar y enfocar esfuerzos en la recuperación de los predios afectados y con miras a buscar una posible solución a las problemáticas derivadas de la ola invernal, se llevó a cabo toda la etapa precontractual para materializar el contrato No. 421 de 2018, el cual tuvo como objeto consultoría técnica para la elaboración de los estudios detallados de amenaza, vulnerabilidad y categorización del riesgo por inundación en cauces naturales, remoción en masa en áreas rurales, escenarios del cambio climático y propuesta de delimitación del polígono minero determinando las áreas de manejo y protección

ambiental en la jurisdicción del municipio de Tocancipá.

Repasó las actuaciones realizadas en las vigencias 2020 a 2023, estableciendo compromisos para realizar el recorrido de quebradas y establecer el cronograma de limpieza, a cargo de distintos participantes.

Precisó que, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, tiene la responsabilidad de proteger el medio ambiente de un territorio con un área de 18.706.4 km<sup>2</sup>, que equivale a 1.807.640 hectáreas, donde se encuentran 104 municipios: 98 pertenecientes al departamento de Cundinamarca, 6 al de Boyacá y la zona rural de Bogotá D.C. A la Corporación le corresponde, en el ámbito de su jurisdicción territorial, administrar el medio ambiente y los recursos naturales y propender por su desarrollo sostenible, tal y como lo dispone el artículo 23 de la Ley 99 de 1993.

Para el desarrollo de su misión institucional, la Corporación cuenta entre otras, con la Dirección de Recursos Naturales -DRN-, quien debe realizar el levantamiento, la compilación, el análisis y la integración de la información del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del territorio y articularlo con el sistema de información de la Corporación. Igualmente, la ley 1450 de 2011 reguló explícitamente lo concerniente a las rondas hídricas, dando facultades a las Corporaciones Autónomas Regionales para acotarlas en su jurisdicción de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2245 de 2017 y a la Guía de Acotamiento de Rondas Hídricas adoptada mediante Resolución 957 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS. Para dar cumplimiento a lo anterior, la Corporación dentro de su plan de Acción 2020 – 2023 contempló la meta 05.6. Realizar el 100% de las acciones para acotar (delimitar) cuarenta y ocho (48) zonas de ronda de corrientes priorizadas y realizar estudios técnicos integrales para la adecuación hidráulica de fuentes hídricas. Actividad 5.6.3 Delimitar las zonas de ronda y corrientes priorizadas. Debido a lo anterior, y al ser la CAR parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en calidad de soporte técnico, es competencia y deberá priorizar el acotamiento de la quebrada la Esmeralda y realizar los estudios pertinentes».

Informó que, desde el Área de Gestión del Riesgo, se establecen subsidios económicos y de arriendo según la afectación sufrida y reportada. Precisó que en atención a la Ley 1523 de 2012 ha coordinado y gestionado las acciones necesarias en punto a reducir las afectaciones,

así como ha manejado con responsabilidad y servicio social las consecuencias negativas que ésta ocasiona en época de lluvias, se han proveído a los afectados de las herramientas, insumos y maquinaria necesaria para lograr ejecutar un adecuado manejo de desastre, de otra parte, se ha autorizado (cuando la magnitud de la emergencia lo amerita), la consecución de recursos económicos a través de subsidios, para efectos de garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas afectadas.

- Informe remitido por la Dirección Regional de la CAR Sabana Centro

32. La entidad respondió el requerimiento realizado por la Corte en los siguientes términos:

- (i) sobre la recomendación de «seguimiento a las empresas que realizan explotación minera, debido a que la excesiva carga de sedimentos que se encuentra en el cauce, posiblemente deriva de dicha práctica ...»: la entidad remitió el informe técnico DRSC No. 0357 de 22 abril 2024 «[s]eguimiento y control ambiental Plan de Manejo Ambiental Mina San Pedro». En este informe se relacionan los antecedentes del expediente 10929 «SUCESORES PEDRO PABLO ROZO GUAQUETA E HIJOS CIA LTDA, radicado 30/marzo/1998».

33. Del documento se destaca la siguiente información relevante para el caso concreto:

«(i) la sociedad SUCESORES PEDRO PABLO ROZO GUAQUETA Y CIA LTDA. (en adelante la sociedad), realiza actividades relacionadas con la explotación de la cantera ubicada en la vereda La Esmeralda jurisdicción del municipio de Tocancipá, conforme a licencias de explotación otorgadas por el Ministerio de Minas y Energía, donde en principio la licencia de explotación 12600 se otorgó por un término de 10 años, respecto de la cual, la CAR solicitó mediante memorando RZ-CCA-R - No. 528 del 10 de noviembre de 1998, presentar un plan de manejo ambiental. Luego, en el año 2007, se comunicó a la CAR que la licencia de explotación No. 12600, paso a ser “contrato de concesión con una nueva vigencia de treinta (30) años a partir de la inscripción en el Registro Minero”.

(ii) Mediante Resolución 3122 del 22 de septiembre de 2010, se establece un plan de manejo ambiental (PMA) para las actividades de explotación minera en el Contrato de Concesión 12600 a favor de la sociedad en cita, en los bloques 1 y 2, el cual tendrá una vigencia hasta el 8 de mayo del 2037. El PMA se establece exclusivamente para arenas silíceas y no ampara la explotación de materiales de construcción.

(iii) Mediante radicación CAR No. 20171118819 de 10 de mayo de 2017, la Alcaldía Municipal de Tocancipá allega informe técnico de fecha 17 y 21 de marzo de 2017, en el cual muestra el seguimiento a las actividades mineras desarrolladas en el Contrato de Concesión 12600 y el cual recomienda a la CAR tomar las medidas a que haya lugar a causa de lo evidenciado al incumplimiento de la Resolución 3122.

(iv) Mediante oficio CAR No. 09172112200 del 13 de diciembre de 2017, la CAR requiere a la sociedad, para que dé cumplimiento al informe técnico No. DRSC No. 1930 de 2017 en el cual se recomienda realizar la limpieza de la quebrada Peñas Blancas y el sistema de aguas lluvias de la parte baja de la fuente hídrica en los sectores donde se evidencia el material sedimentado.

(v) Mediante radicado CAR No. 20221018112 del 7 de marzo de 2022, la sociedad presentó informe de cumplimiento ambiental para el año 2020-2021 en cumplimiento de las obligaciones adquiridas en la Resolución 3122.

(vi) Mediante radicado CAR No. 20231069508 del 21 de julio de 2023, la sociedad presentó informe de cumplimiento ambiental para el año 2022 en cumplimiento de las obligaciones adquiridas en la Resolución 3122.

(vii) Mediante radicado CAR No 20241028608 del 31 de marzo de 2024 la sociedad presentó informe de cumplimiento ambiental para el año 2023 en cumplimiento de las obligaciones adquiridas en la Resolución 3122».

- Se realizó visita técnica el día 1 de abril de 2024, al área del contrato de concesión No. 12600, con el fin de verificar el estado ambiental actual y hacer seguimiento y control al plan de manejo ambiental establecido mediante Resolución 3122 de 2010.

El área correspondiente al Contrato de Concesión No. 12600, «hace parte del área hidrográfica Magdalena-Cauca, cuenca Río Bogotá, subcuenca Sector Sisga – Tibitoc, sobre el área correspondiente al Contrato de Concesión, dentro del título minero se encuentra 3 quebradas innominadas, que discurren en sentido suroeste-noreste, que son tributarias de la quebrada Peña Blanca la cual muere en la vía denominada BTS. Dentro del área de influencia del contrato de concesión, se apreciaron diversos, sedimentadores, los cuales al momento de la visita contaban con niveles bajos de aguas, evidenciando la gran cantidad de sedimentos

(arenas) que retienen, varios de estos sedimentadores por rebose, vierten las aguas a las quebradas innominadas con aporte de sedimentos, hasta llegar a la quebrada Peña Blanca.

Los sedimentadores ubicados por parte de los titulares mineros, se encuentran sobre las vías de acceso y cotas bajas de los frentes de explotación, a los cuales llegan las aguas lluvias y de escorrentía gracias a las pendientes y por acción de la gravedad, sin embargo, estos sedimentadores cuenta con una capacidad hidráulica las (sic) cual ha sido sobrepasada por el aumento de las precipitaciones en la región andina colombiana, por tal motivo, se han vertido aguas con sedimentos (arenas) a las quebradas innominadas que alimentan la quebrada Peña Blanca.

Así las cosas, y con el fin de evitar el cambio físico químico de dichas quebradas, los titulares deberán aumentar la capacidad hidráulica de los sedimentadores y garantizar un sistema cerrado de las aguas lluvias y de escorrentía, o deberán solicitar el permiso de vertimientos para fuentes hídricas, ante la Corporación, para realizar el vertido de estas aguas».

34. En el informe de la anterior visita técnica la dirección jurídica de la Corporación, realizó una serie de recomendaciones.

## . CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### Competencia

35. La Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para proferir Sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo prescrito por el inciso 2º del artículo 86, y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Análisis del cumplimiento de los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela

### Legitimación en la causa por activa

36. El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o

amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares.

37. El artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 prevé, en términos de legitimidad e interés, que la solicitud de amparo constitucional podrá ser promovida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante, para lo cual se presumirán auténticos los poderes.

38. En el caso que nos ocupa, se acredita este requisito, toda vez que el señor Jesús Ernesto Navarrete López, actúa en su propio nombre y representación para reclamar la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana, los cuales considera vulnerados ante la omisión de (i) responder los escritos de petición remitidos desde el año 2011 a las diferentes autoridades accionadas, mediante los cuales solicitó el manejo de aguas lluvias, y (ii) el hecho de que estas, no hayan brindado aun, una solución definitiva y concreta al problema denunciado desde esa época que ocasiona que su propiedad se inunde en época de lluvias.

39. Se debe precisar que, de acuerdo al material probatorio que reposa en el expediente, el accionante arrendó su propiedad (la casa y el terreno) y que desde el año 2022, no cultiva el terreno ni habita la casa afectados con las inundaciones. Sin embargo, se debe considerar el hecho de que el señor Jesús Ernesto Navarrete López tuvo que soportar directamente en su esfera iusfundamental una situación de desprotección, por lo menos de 11 años, sin que ninguna autoridad a la que se dirigió, se hubiera encargado de garantizarle su derecho a unas condiciones de vivienda digna. Omisión que se mantiene pues, aunque en la actualidad no habite ese predio, las inundaciones persisten y por ende la vulneración a sus derechos fundamentales no se ha superado, es actual y cierta.

#### Legitimación en la causa por pasiva

40. El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela puede promoverse por la vulneración o amenaza de derechos fundamentales por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública y particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

41. Los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1996 establecen que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con las hipótesis taxativas y excepcionales plasmadas en el artículo 42 del mencionado Decreto.

42. En el asunto objeto de estudio, la acción de tutela es procedente en contra de la Secretaría de Ambiente de Tocancipá, la Inspección de Policía – Alcaldía de Tocancipá, la Personería Municipal de Tocancipá, la Secretaría de Infraestructura – Alcaldía de Tocancipá, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Zipaquirá -CAR-, la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía de Tocancipá y el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Tocancipá, al ser autoridades públicas del orden municipal a quienes se les atribuye la presunta vulneración de derechos fundamentales por un supuesto actuar omisivo ante las inundaciones presentadas en diferentes épocas en el predio del accionante.

43. En efecto, la legitimación en la causa por pasiva se acredita, toda vez que las entidades anteriormente referidas, hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Según dispone el artículo 9 de la Ley 1523 de 2012, dicho sistema es dirigido por el presidente de la República como conductor del sistema en lo nacional, mientras que los gobernadores y los alcaldes son los conductores en el nivel territorial.

44. Asimismo, el sistema cuenta con una serie de autoridades tanto nacionales como territoriales, encargadas de su funcionamiento y articulación. Es así, como los consejos territoriales están conformados por: (i) el gobernador o alcalde o su delegado, quien lo preside; (ii) el director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo; (iii) los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados; (iv) un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial; (v) el director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción; (vi) el director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción; (vii) el delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio; (viii) un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el gobernador del departamento o el alcalde; y por (ix) el comandante de policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.

45. La gestión del riesgo de desastres, está orientada a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (art. 1, Ley 1523). Por lo tanto, se encuentran legitimadas por pasiva, pues sus roles en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres les adjudican responsabilidades de cara a situaciones como la descrita en la presente acción de tutela.

#### Inmediatez

46. La Corte ha indicado que la acción de tutela debe promoverse dentro de un término razonable, de modo que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente trasgredido o amenazado, pues de lo contrario el amparo constitucional podría resultar inocuo y, a su vez, desproporcionado frente a la finalidad perseguida por la acción de tutela, que no es otra que la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales.

47. Para el caso objeto de revisión, se acredita el cumplimiento de este requisito, dado que la acción de amparo la promovió el señor Jesús Ernesto Navarrete López el 29 de agosto de 2023, luego de que, en el mes de marzo de ese mismo año, mediante derecho de petición, requiriera a las entidades accionadas, convocar una reunión con el fin de buscar una solución de emergencia y evitar que su propiedad se inundara debido al inicio de la época invernal, lo que inevitablemente sucedió el 15 de marzo de 2023, debido a un torrencial aguacero. Es decir, interpuso la acción de tutela cinco meses después de la presunta afectación alegada. Sin embargo, de la información que reposa en el expediente se puede extraer que la presunta vulneración de derechos que denuncia el accionante ha permanecido en el tiempo, pues desde el año 2011 ha insistido a las autoridades accionadas, para que intervengan y se restablezca el caudal de las quebradas que, en época de lluvia, provocan que su predio se inunde y de esa forma se solucione de forma definitiva el problema que lo afecta.

48. En este contexto, para la Sala es claro que las inundaciones en la propiedad del accionante se producen en época de lluvias y que, al parecer, esta problemática se agravó con unas obras de infraestructura construidas por la alcaldía en el año 2023, razón por la que

para el momento en que se interpuso la acción de tutela la presunta vulneración no había cambiado, es decir, continúa y es actual.

## Subsidiariedad

49. Según establece el artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 y reiterada jurisprudencia constitucional, la acción de tutela solo procederá en dos eventos, a saber: cuando «(i) el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial, o existiendo, se considere que no es idóneo o eficaz para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales invocados, a la luz de las circunstancias del caso concreto; y (ii) se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual, el accionante deberá ejercer la acción pertinente, en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario».

50. En el asunto que ocupa la atención de la Sala, se plantea una afectación que en principio llevaría a considerar que el accionante cuenta con la acción popular, como mecanismo de protección idóneo. Sin embargo, en este caso concreto, para proteger los derechos invocados a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana, aquella es desplazada por la acción de tutela como mecanismo principal de amparo. En efecto, la pretensión del demandante no se orienta al reconocimiento y tutela de derechos colectivos, sino al restablecimiento de sus derechos fundamentales afectados. En ese entendido, el medio judicial ordinario referido, no resulta idóneo, toda vez que no podría ofrecer una solución completa e integral a las pretensiones del accionante y ello comprometería la tutela judicial efectiva. Sumado a lo anterior, se advierte que el accionante se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que se considera sujeto de especial protección constitucional, dado que se trata de una persona de la tercera edad, dedicado a la vida campesina, actividad que lo vincula de manera directa con la tierra y los recursos naturales de los que depende para su subsistencia.

51. En plena correspondencia con lo anterior, en las sentencias T-206 de 2019 y T-123 de 2024, la Corte Constitucional ha precisado que cuando se trata de personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, se hace imperativo para el juez de tutela ser más flexible en el análisis de subsidiariedad.

Esta flexibilización se ha aplicado en situaciones donde se demuestra, de manera clara y precisa, la vulneración o amenaza de un derecho fundamental que afecta a sujetos de especial protección constitucional, como los niños, las personas de la tercera edad, los campesinos. Al verificar la Sala si la afectación de los derechos fundamentales alegada en la presente demanda, se enmarca en el examen de procedibilidad excepcional de la tutela, se evidencia, conforme al material probatorio allegado al expediente (registro fotográfico, los informes presentados por la CAR y por las entidades demandadas), que la presencia de sedimentos, junto con el material de origen minero, constituyen un riesgo inminente y concreto para el accionante, especialmente durante la temporada de lluvias, cuando el peligro de inundaciones se incrementa notablemente y se ven amenazados sus cultivos y su casa de habitación.

52. En este contexto, la Sala encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad y reconoce que la acción de tutela procede como mecanismo preferente para la necesaria y urgente protección de los derechos fundamentales, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas.

53. Establecida la procedencia de la acción de tutela, la Sala continuará con el análisis de fondo del presente asunto.

#### Problema jurídico y metodología de la decisión

54. Conforme a las circunstancias fácticas expuestas, y de acuerdo con las decisiones de instancia en el marco de la acción de tutela objeto de análisis, le corresponde a la Sala Octava de Revisión determinar si las entidades accionadas y/o vinculadas vulneraron los derechos fundamentales del señor Jesús Ernesto Navarrete López, (i) a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana, al no brindar una solución definitiva al problema que provoca que se inunde su propiedad, en época de lluvias. Igualmente evaluará, (ii) si además de los derechos invocados, se transgredieron los derechos fundamentales de petición y de participación en las decisiones que afectan al accionante.

55. A efectos de resolver el problema jurídico planteado, y teniendo en cuenta que aborda un asunto ampliamente reiterado por la jurisprudencia constitucional, la Sala procederá a motivar brevemente esta providencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991. En razón de lo anterior, reiterará los siguientes temas: (i) alcance del

derecho a una vivienda digna; (ii) el marco normativo sobre la prevención y atención de desastres naturales; (iii) las obligaciones del Estado colombiano en la protección de los derechos humanos frente a los efectos del cambio climático; (iv) derecho de petición; (v) participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan; y finalmente (vi) abordará el estudio del caso concreto.

#### Alcance del derecho a la vivienda digna. Reiteración jurisprudencia

56. El artículo 51 de la Constitución señala que «[t]odos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho». En la jurisprudencia constitucional la protección de este derecho ha pasado por dos etapas. En un primer momento el derecho a la vivienda se amparó a través del criterio de conexidad. Luego, a partir de 2011, la Corte Constitucional lo reconoció como derecho fundamental autónomo.

58. En el contexto del derecho a la «vivienda adecuada», y según señala la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la cual ha sido reconocida por esta Corporación en reiterada jurisprudencia, deben satisfacerse ciertas facetas o dimensiones para garantizar que un lugar de habitación pueda considerarse una vivienda adecuada o digna, a saber:

«a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a

energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las

víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

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

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos».

59. Se comprende entonces que el contenido del derecho a la vivienda digna no se agota con la posibilidad de adquirir un inmueble de habitación, sino que es necesario que «se trate de un lugar adecuado para que las personas y sus familias puedan desarrollarse en condiciones de dignidad».

60. Particularmente, en cuanto a la faceta de habitabilidad, esta Corporación ha considerado que la afectación de dicho componente puede vulnerar otros derechos, como la integridad personal o la seguridad. De modo que, para que una vivienda sea habitable conforme a los postulados constitucionales, esta debe salvaguardar la vida de sus habitantes y el Estado debe disponer de los medios necesarios para evitar fallas en su estructura y resguardar a sus

habitantes de cualquier riesgo o daño natural que pueda poner en peligro su integridad física. Así lo estableció la Corte en la sentencia T-206 de 2019 al señalar que «el derecho fundamental a la vivienda digna conlleva la obligación correlativa, a cargo del Estado, de garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no estén amenazadas. Lo anterior, implica que las autoridades municipales deben (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; y (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas».

61. En suma, el derecho fundamental a una vivienda digna y adecuada se concreta, entre otros, en contar con un lugar habitable, y exige al Estado garantizar la faceta de habitabilidad al asegurar la protección de la vivienda contra riesgos potenciales.

Marco normativo sobre la prevención y atención de desastres naturales. Breve reseña.

62. La Constitución Política el artículo 1º establece que la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho. Además, el artículo 2º dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, bienes, derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Estos mandatos constitucionales sirven de base a las obligaciones de las autoridades en la atención de desastres.

63. La Ley 1523 de 2012, prevé el desarrollo de herramientas y acciones guiadas por tres objetivos principales: (i) el conocimiento del riesgo; (ii) su reducción; y (iii) la atención de desastres. Esta norma, además del manejo de desastres, se enfocó en el conocimiento y la reducción del riesgo. Igualmente, establece, a nivel nacional, las reglas y los lineamientos relativos a la atención de catástrofes y desastres naturales, y se adoptan medidas para su prevención.

64. Según el artículo 9 de la Ley 1523, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es dirigido por el presidente de la República como conductor del sistema en lo nacional, mientras que los gobernadores y los alcaldes son los conductores en el nivel territorial. Asimismo, el sistema cuenta con una serie de autoridades tanto nacionales como

territoriales, encargadas de su funcionamiento y articulación. Es así, como los consejos territoriales están conformados por: (i) el gobernador o alcalde o su delegado, quien lo preside; (ii) el director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo; (iii) los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados; (iv) un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial; (v) el director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción; (vi) el director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción; (vii) el delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio; (viii) un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el gobernador del departamento o el alcalde; y por (ix) el comandante de policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.

65. El referido Sistema también establece que la gestión del riesgo de desastres debe adelantarse a través de la planificación territorial. En ese sentido, precisa en el artículo 40 que los municipios, los distritos y los departamentos deben tener en cuenta las previsiones de la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1999, dentro de las que se destaca la inclusión de «(i) mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo; y (ii) la identificación, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenazas derivadas de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicos no intencionales que incluyan los mecanismos de reubicación de asentamientos...».

66. De la regulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se constata la existencia de una institucionalidad y de unas herramientas para el conocimiento y la reducción del riesgo, así como para la atención de situaciones de desastre, que incluyen medidas de atención de las poblaciones afectadas.

Las obligaciones del Estado colombiano en la protección de los derechos humanos frente a los efectos del cambio climático. Reiteración.

67. En este apartado, se hará una breve reseña del marco normativo internacional y nacional para enfrentar los desafíos que impone los efectos del cambio climático. Este fenómeno, tiene un impacto global y afecta a toda clase de comunidades alrededor del mundo, sin embargo, dicha problemática altera en diferentes medidas a la población.

68. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -CMNUCC- entiende por cambio climático, toda alteración a largo plazo del sistema climático (atmósfera, hidrósfera, biósfera, litósfera y criósfera) atribuido, principalmente, a las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI). Dichos gases los definen como «componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja, los cuales liberados en la atmosfera sin ningún límite por un periodo de tiempo específico genera efectos adversos al sistema climático».

69. Las alteraciones que los GEI causan al clima mundial «(i) representan riesgos graves e irreversibles para el medio ambiente, (ii) amenazan gravemente el desarrollo económico y (iii) afectan la garantía de los derechos humanos. Entre los impactos ambientales derivados del cambio climático se encuentran los cambios en el ciclo hidrológico, el derretimiento de los polos y glaciares, el aumento del nivel del mar, la acidificación de los océanos, la pérdida de biodiversidad, la intensificación (periodicidad e intensidad) de los fenómenos meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, huracanes, incendios forestales, etc.) y la proliferación de enfermedades tropicales».

70. De acuerdo con lo señalado en la sentencia C-056 de 2021, el cambio climático compromete el goce efectivo de los derechos humanos, porque el incremento en la temperatura afecta especialmente a poblaciones vulnerables debido a que causa «inseguridad alimentaria, mayores precios de los alimentos, pérdida de ingresos, impactos adversos en la salud, así como desplazamientos de comunidades». Entre las poblaciones más vulnerables al cambio climático se encuentran aquellas que «dependen de la agricultura y la pesca, los pueblos indígenas, los niños, los adultos mayores y la clase pobre trabajadora, entre otros». De allí, la necesidad urgente de que los Estados tomen medidas que permitan estabilizar las concentraciones atmosféricas de GEI.

71. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -CMNUCC-, el Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París y el denominado Marco de Acción de Sendai, se constituyen en los principales instrumentos internacionales sobre cambio climático, de los cuales Colombia es parte. Estos tratados internacionales fijan dos tipos de obligaciones a cargo de los Estados para combatir el cambio climático: «(i) las obligaciones de adaptación y (ii) las obligaciones de mitigación. Las obligaciones de adaptación intentan responder a los impactos de este fenómeno y tienen como finalidad fortalecer la resiliencia y reducir la

vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible. Por su parte, las obligaciones de mitigación abordan las causas del cambio climático y, en este sentido, tienen como propósito reducir las emisiones antropogénicas de GEI».

72. Colombia, con base en los mencionados tratados, promulgó la Ley 1931 de 2018 «[p]or la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático» y en la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), la cual tiene por finalidad «incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono». La PNCC dispone que las autoridades del sector minero energético deben adoptar políticas y lineamientos que incentiven «un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima actual y futuro y que aproveche eficientemente el potencial de las energías renovables». En cumplimiento de este mandato, el Ministerio de Minas adoptó el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático para el Sector Minero Energético (PIGCCm) mediante la Resolución 40807 de 2018 la cual contiene los objetivos de mitigación y adaptación del sector y la justificación técnica de tales objetivos. Igualmente, la Ley 1931 de 2018 define los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales -PIGCCT- como los instrumentos a través de los cuales, las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales, partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de gases de efecto invernadero – GEI regionales, u otros instrumentos, que identifican, evalúan, priorizan y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.

73. Según la página del Ministerio de Ambiente, «[h]asta el momento, Colombia cuenta con veinticuatro (24) planes de gestión de cambio climático de carácter departamental, de los cuales, los departamentos de Córdoba y San Andrés abordan únicamente al componente de adaptación. Actualmente los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guaviare, Caquetá y Putumayo en la región de la Amazonía y Sucre en la región Caribe se encuentran en proceso de formular su PIGCCT. Con este panorama, tan solo hacen falta los departamentos de Boyacá y Bolívar, en concretar su respectivo proceso de formulación de PIGCCT».

74. Para el cumplimiento de las políticas y objetivos estatales señalados, se creó el Sistema Nacional de Cambio Climático, SISCLIMA, con el fin de coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y de mitigación de gases

efecto invernadero, cuyo carácter intersectorial y transversal implica la necesaria participación y corresponsabilidad de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de las entidades privadas y entidades sin ánimo de lucro.

La protección constitucional del derecho de petición. Reiteración.

75. El artículo 23 de la Constitución Política regula el derecho de petición como una garantía para que las personas obtengan una pronta respuesta a sus solicitudes de interés general o particular. Adicionalmente, se erige como un derecho político y una garantía democrática, que permite escenarios de diálogo y participación con el poder público, para la satisfacción de otros derechos constitucionales en el marco del Estado social de derecho, «dada su condición de derecho medio o tipología específica adscrita a la categoría de los derechos generales a la organización y al procedimiento».

76. Su núcleo esencial envuelve, de un lado, la posibilidad de presentar solicitudes ante las autoridades de manera respetuosa y, del otro, el deber de la administración de recibir, tramitar y resolver esas solicitudes de forma oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido.

77. La oportunidad se refiere a la resolución de la petición dentro del término legal, previsto en la Ley 1755 de 2015. Al respecto, la Corte ha advertido que «prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución», en la medida que el derecho de la persona se ve afectado y frustra la intención de que su petición sea atendida por la administración en forma oportuna. La eficacia consiste en que la respuesta debe ser «clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado». La respuesta debe ser de fondo, esto es, clara, precisa y congruente. En la sentencia SU-213 de 2021 la Corte definió estos criterios, así: «(i) clara, inteligible y de fácil comprensión; (ii) precisa, de forma tal que atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, es decir, que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado, y (iv) consecuente, lo cual implica que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada (...) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta

o no procedente».

Participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan. Reiteración.

78. La Corte Constitucional en sentencia T-206 de 2019 destacó el amplio margen de libertades y garantías para los habitantes del territorio, que instituyó el Estado Social de Derecho a través de la Carta Política de Colombia. Consagrados en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, con el fin esencial de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, facilitando así la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

79. En dicho pronunciamiento, se pone de presente la posibilidad que los ciudadanos tienen, de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como también a intervenir en la gestión pública de las autoridades y sus actuaciones. El derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país se materializa mediante la obtención de toda la información que no goce de reserva constitucional o legal, suministrada por las entidades públicas a quienes les corresponde entregar de forma oportuna, la «información oficial completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna». Según precisa el fallo, el derecho a la información así establecido «se convierte en poderoso instrumento de reflexión-acción tanto individual como colectivo, en el entendido de que las autoridades estatales, a más de esa información, deben asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas para propiciar la discusión pública de los temas pertinentes; recordando a la vez que la participación ciudadana en esos ámbitos de discusión constructiva supone el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores institucionales y privados, pero no pasivamente, sino reedificando mutuamente sobre la comprensión de lo ya examinado y depurado de manera concertada, al tiempo que la diferencia y pluralidad de opiniones actualizan su poder constructivo en el suceso democrático.

80. De acuerdo a lo anterior, señala la sentencia, «así como los municipios o distritos tienen el deber de advertir los peligros en su jurisdicción y adoptar las medidas para salvaguardar la

integridad de sus habitantes -en los términos de la Ley 715 de 2001-», de manera concomitante, tienen el deber constitucional de garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan. En consecuencia, las autoridades locales deben propiciar espacios de comunicación con sus comunidades, en los cuales «estos últimos puedan exponer sus necesidades, los riesgos y peligros a que se encuentran expuestos, y de la misma forma, los primeros, puedan exponer de manera completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada y oportuna de la información oficial y las propuestas viables y eficaces que garanticen la solución de los temas que aqueja a la comunidad». Todo, para que en el ámbito de discusión constructiva -basada en el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores-, se resuelvan los asuntos de manera consensuada o concertada, y así se permita en ámbitos de situación de riesgo que «a los accionantes cuya vivienda se encuentra en un serio peligro y por tanto, en riesgo su vida y la de su familia, participen en la construcción de las soluciones transitorias o definitivas, hasta tanto el riesgo desaparezca o sea posible su mitigación».

#### Análisis del caso concreto

81. El accionante, Jesús Ernesto Navarrete López, manifiesta que tiene 80 años de edad. Señala que desde el año 2011 ha requerido a las autoridades accionadas, mediante derecho de petición, para que den solución urgente al problema que ocasiona que su propiedad y su casa de habitación, «primera casa sobre la autopista, costado occidental, pasando el puente de Ecopetrol, vía Tocancipá - Gachancipá-», se inunde en época invernal. Asevera que el problema se agravó con unas obras de infraestructura construidas por la alcaldía este año (2023), «entubando las aguas del Poblado y las aguas lluvias de la quebrada Quindingua (limite Gachancipá - Tocancipá), direccionándolas a la quebrada la Esmeralda. Así, las aguas lluvias se triplican: quebrada Quindingua, quebrada la Esmeralda, más las lluvias del Poblado, total, las precipitaciones de las grandes extensiones de los cerros orientales de Tocancipá y sur de Gachancipá, que no van a Guatavita, inundan mi propiedad y casa de habitación, perdiendo pastos, cultivos, deterioro en la vivienda, corriendo riesgo nuestras vidas y la de los animales». Señala que estando en trabajo esta obra, la Secretaría de Infraestructura hizo una reunión de propietarios a la cual no fue citado.

82. Explica que su propiedad esta distante de los cuerpos de agua y que el terreno se demora en secar semanas, aun utilizando bomba de desagüe, lo que le produce «pérdidas

económicas, podredumbres y malos olores, que por espacio de 12 años he tenido que soportar sin que las autoridades locales de competencia, se hubieran interesado en llegar a la causa de mi desesperada desesperación en cada lluvia fuerte».

83. Pretende la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana. En consecuencia, se ordene (i) que se restablezca el caudal de las quebradas, pues asevera que cada una, «tenía su cauce independiente»; y (ii) encontrar con esta acción de tutela, «la solución al problema de soportar por 12 años, la inundación de mi propiedad y vivienda en época de lluvias, que solo son pañitos de agua tibia las tantas visitas técnicas practicadas, ya no puedo contar con las autoridades locales y la CAR Zipaquirá».

84. Conforme a las circunstancias fácticas expuestas, le corresponde a la Sala Octava de Revisión determinar en primer lugar, si las entidades accionadas y/o vinculadas vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana, invocados por el señor Jesús Ernesto Navarrete López.

85. De acuerdo al acervo probatorio obrante en el expediente, allegado en las instancias de tutela y en sede de revisión, se encuentra probado lo siguiente:

86. Conforme a la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Económico de Tocancipá, (i) «JESÚS ERNESTO NAVARRETE LÓPEZ, se encontraba inscrito en el Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria -RUEA-, antes RUAT, como propietario de la Finca La María, ubicada en la vereda La Esmeralda – Sector Ecopetrol hasta el año 2017. Para las vigencias 2022 y 2023, suscribió contrato de arrendamiento con el ciudadano José Gabriel Osorio, agricultor con amplia experiencia en el cultivo de ajo, siendo este último el que reportó inundaciones y afectaciones a su cultivo en el mes de marzo de 2023 ante la UMATA. En razón del mencionado reporte, dos profesionales del área agropecuaria visitaron el terreno de propiedad de Jesús Ernesto Navarrete López, y verificaron la inundación del cultivo de ajo cuyo dueño como se dijo, era el señor José Gabriel Osorio, razón por la cual, el afectado fue beneficiario de la entrega de 100 galones de Diesel, el cual fue utilizado como combustible para poner en funcionamiento bombas de tornillo de uso propio que permitieron extraer el agua hacia el río Bogotá, acción con la que se logró recuperar un 30% del cultivo».

87. Según explicó la Secretaría de Desarrollo, la administración municipal invitó a los

damnificados por la ola invernal del mes de marzo de 2023, «mediante los diversos medios de comunicación con los que se cuenta, para efectos de que pongan en conocimiento sus afectaciones, en producción agropecuaria, infraestructura, bienes muebles y enseres, etc., y de este modo poder brindarles asesoría técnica y las ayudas necesarias». La ruta trazada por la mencionada secretaría para la entrega de las ayudas en el área agropecuaria concretamente, se efectuó por dos vías: i) mediante la remisión del «Formato Único de Registro de Sistemas Productivos Agropecuarios afectados por Situación de Desastre, Calamidad o Emergencia a Nivel Municipal, el cual contiene toda la información relacionada con el productor agropecuario, como lo es la identificación, hectáreas, cultivos o especies pecuarias que explota en su unidad productiva, entre otros, para posteriormente consolidar la evaluación de pérdidas económicas en el municipio ante la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y Unidad Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca, con el fin de obtener ayudas para el Municipio y posteriormente ser entregados a los afectados». Las personas que se registraron en la Unidad Municipal de Extensión Agropecuaria (UMATA), con afectaciones, ii) fueron visitadas por los Profesionales del Área Agropecuaria, en sus diferentes explotaciones agrícolas, pecuarias o agropecuarias. «Con el fin de evaluar las pérdidas, otorgándole un valor económico aproximado de la afectación, se tiene como resultado el registro en el formulario de Visita Técnica Agropecuaria solución de la Alcaldía o el diligenciamiento del Formulario Único de la Gobernación de Cundinamarca, los cuales son la base de información para consolidar dicho reporte». Cabe mencionar que los beneficios se otorgaron a quienes fueron catalogados con una mayor afectación según la visita técnica realizada por parte de los profesionales del área de la Secretaría de Desarrollo Económico.

88. De acuerdo a uno de los registros de entrega de beneficios que se anexó dentro del material probatorio, el cual contiene la información e identificación del productor agropecuario que recibió ayuda, como ya se mencionó, previo reporte de daños o mayor afectación de los cuales fueron víctimas, se encuentra el señor José Gabriel Osorio. Este señor, se encuentra en la lista del formato único de registro de sistemas productivos agropecuarios afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia a nivel municipal, Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Se reportó «como campesino, 4 miembros de familia (sin discriminar), 4 hectáreas de cultivo de hortalizas, 0.5 hectáreas pastos, no usuario de crédito ni seguro agropecuario, evaluación

pérdida económica \$150.000.000, afectación a infraestructura productiva, afectación casa daños nevera, tv».

89. Lo anterior sugiere que la afectación y pérdida directa del cultivo de ajo y de enseres reportados, fue en cabeza del señor José Gabriel Osorio, en calidad de arrendatario del señor Jesús Ernesto Navarrete López, quien sería entonces el arrendador, propietario del terreno y de la casa habitada por el señor Osorio, quien, se repite, fue quien se reportó como el directamente afectado por la inundación provocada por la ola invernal que en marzo de 2023, azotó la zona en que se ubica el predio.

90. (ii) Conforme a lo anterior, es posible establecer que, contrario a lo afirmado por el señor Jesús Ernesto Navarrete López, el inmueble ubicado en la vereda La Esmeralda – Sector Ecopetrol, no es su casa de habitación desde el año 2022, y que no fue el directamente afectado con la inundación provocada por la ola invernal en el mes de marzo de 2023.

(iii) El señor Jesús Ernesto Navarrete López, (a) pertenece a la población campesina, en la actualidad tiene 80 años de edad, es propietario del terreno y de la casa ubicada en la vereda La Esmeralda – Sector Ecopetrol. (b) Por más de 30 años, según afirmó en el escrito de tutela, vivió en el inmueble y se benefició de la tierra, hasta por lo menos, el año 2021. (c) Se encontraba inscrito en el Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria -RUEA-, antes RUAT, hasta el año 2017, como propietario de la Finca La María, ubicada en la vereda La Esmeralda – Sector Ecopetrol. (d) Desde el año 2022 arrendó la propiedad, razón por la que desde esa vigencia no cultiva el terreno ni habita la casa afectados con las inundaciones, lo que razonablemente nos permite concluir que su sustento económico se deriva del canon de arrendamiento que ahora recibe y se encuentra en riesgo pues cada temporada de lluvias se inunda todo el terreno, poniendo en grave riesgo de pérdida, lo que ahora se volvió su fuente de ingresos para solventar sus necesidades de subsistencia, dada su avanzada edad.

(iv) Desde el año 2011, el señor Jesús Ernesto Navarrete López ha remitido reiteradamente escritos de petición a las entidades accionadas, solicitando su intervención para que ofrezcan una solución definitiva al problema que ocasiona que su propiedad se inunde. No obstante, el problema y el consecuente perjuicio, ha permanecido en el tiempo, pues la última inundación reportada se produjo en marzo de 2023.

Para la Sala, las condiciones concretas que presenta el asunto, sin lugar a dudas, la llevan a

concluir que las entidades demandadas vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana, invocados por el accionante.

91. En efecto, del material probatorio que reposa en el expediente y de los informes enviados a la Corte se advierte que las entidades demandadas conocen desde el año 2011, la problemática puesta de presente por el accionante. Prueba de ello, son los diversos informes técnicos y las recomendaciones emitidas por la Corporación Autónoma Regional de la CAR, de las cuales remitieron copias al Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres de Tocancipá CLOPAD. Sin embargo, las pruebas allegadas dan cuenta de que el equipo que integra el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Tocancipá, activó su actuar solo hasta el año 2017, vigencia en la que identificó que lo que genera un impacto en la quebrada la Esmeralda, y provoca su desbordamiento, es la presencia de actividad minera en ese sector, «pues sus pozos sedimentadores influyen en el arrastre de material». Desde dicha época, han tomado acción preventiva, con el fin de mitigar las posibles afectaciones que se generan con ocasión a las inundaciones que se presentan en la vereda la Esmeralda parte baja, debido a las torrenciales lluvias que obedecen a un fenómeno natural imprevisible en el municipio de Tocancipá, lo cual se agrava por la presencia de «una excesiva carga de sedimentos, árboles y material de arrastre, que disminuyen la capacidad hidráulica e impiden el flujo de agua».

92. Las medidas implementadas por las entidades demandadas para el manejo de la problemática, se orientaron a requerir a los representantes legales de las minas que ejercen actividad en el sector aledaño a la quebrada la Esmeralda, para efectos de adelantar acciones conjuntas para realizar las limpiezas y mantenimientos necesarios y evitar futuros desbordamientos y afectaciones a la comunidad, debido a que «dichas quebradas y sus zonas aledañas tienen un alto riesgo de inundación en épocas de lluvia, atendiendo que se encuentran ubicadas en los cerros orientales del municipio, por lo que la montaña recoge cientos de metros cúbicos de agua que pasan por dichas fuentes hídricas». Según advirtió el apoderado de la administración municipal en su contestación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, es la autoridad ambiental encargada de ejecutar seguimiento y control ambiental a los títulos mineros que cuentan con instrumento ambiental.

93. Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de la CAR, rindió informe en el que

registró el seguimiento y control ambiental realizado al Plan de Manejo Ambiental (Resolución 3122 del 22 de septiembre de 2010) presentado por SUCESORES PEDRO PABLO ROZO GUAQUETA E HIJOS CIA LTDA, sociedad que realiza actividades relacionadas con la explotación de la cantera ubicada en la vereda la Esmeralda jurisdicción del municipio de Tocancipá, conforme a licencias de explotación otorgadas por el Ministerio de Minas y Energía. Precisó que la licencia de explotación No. 12600, paso a ser contrato de concesión con una nueva vigencia de treinta (30) años a partir de la inscripción en el Registro Minero, hasta el 8 de mayo del 2037. En el informe presentado a la Corte, da cuenta de visita técnica realizada en abril de 2024, al área del contrato de concesión No. 12600, con el fin de verificar en esta vigencia, el estado ambiental actual y hacer seguimiento y control al plan de manejo ambiental establecido mediante Resolución 3122 de 2010.

94. En el reporte técnico se indica que: «el Contrato de Concesión No. 12600, hace parte del área hidrográfica Magdalena-Cauca, cuenca Río Bogotá, subcuenca Sector Sisga – Tibitoc, sobre el área correspondiente al Contrato de Concesión, dentro del título minero se encuentra 3 quebradas innominadas, que discurren en sentido suroeste-noreste, que son tributarias de la quebrada Peña Blanca la cual muere en la vía denominada BTS. Dentro del área de influencia del contrato de concesión, se apreciaron diversos, sedimentadores, los cuales al momento de la visita contaban con niveles bajos de aguas, evidenciando la gran cantidad de sedimentos (arenas) que retienen, varios de estos sedimentadores por rebose, vierten las aguas a las quebradas innominadas con aporte de sedimentos, hasta llegar a la quebrada Peña Blanca. Los sedimentadores ubicados por parte de los titulares mineros, se encuentran sobre las vías de acceso y cotas bajas de los frentes de explotación, a los cuales llegan las aguas lluvias y de escorrentía gracias a las pendientes y por acción de la gravedad, sin embargo, estos sedimentadores cuenta con una capacidad hidráulica la cual ha sido sobrepasada por el aumento de las precipitaciones en la región andina colombiana, por tal motivo, se han vertido aguas con sedimentos (arenas) a las quebradas innominadas que alimentan la quebrada Peña Blanca».

95. La entidad encargada, recomendó a los titulares mineros, «aumentar la capacidad hidráulica de los sedimentadores y garantizar un sistema cerrado de las aguas lluvias y de escorrentía, o solicitar el permiso de vertimientos para fuentes hídricas, ante la Corporación, para realizar el vertido de estas aguas». Igualmente, recomendó a la dirección jurídica de la CAR, lo siguiente:

«(i) Examinar la conducta de la sociedad, por el incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Resolución 3122 del 22 de septiembre de 2010, por la cual se estableció el plan de manejo ambiental para la explotación de arena silíceas dentro del área del contrato de concesión minera 12600, localizado en la vereda la Esmeralda del municipio de Tocancipá;

(ii) Adelantar las acciones que den a lugar para dar inicio al trámite de modificación de plan de manejo ambiental solicitado por la sociedad, mediante el radicado CAR No. 20231094511 del 22 de septiembre de 2023;

(iii) Imponer medida preventiva a la sociedad, consistente en la suspensión de actividades de explotación de minerales en el área del Contrato de Concesión No. 12600, considerando el incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Resolución 3122 y los impactos ambientales identificados, especialmente en los cuerpos de agua que se encuentran en el área de influencia del contrato de concesión y hasta que se determine la viabilidad o no de la modificación del plan de manejo ambiental presentado mediante el radicado CAR No. 20231094511 del 22 de septiembre de 2023;

(iv) Evaluar la viabilidad de revocar el plan de manejo ambiental otorgado mediante la Resolución 3122, conforme a lo señalado en el artículo décimo quinto de la misma y a lo establecido en la orden 4.26 de la Sentencia del río Bogotá, considerando los incumplimientos al instrumento ambiental evidenciados durante el seguimiento realizado;

(v) remitir copia del presente informe a la Agencia Nacional de Minería para que adopte las medidas que considere pertinentes en el marco de sus competencias».

96. Como se advierte, a pesar de las acciones adoptadas por las autoridades, descritas a lo largo de la sentencia, resulta claro para la Sala que estas no han sido efectivas y suficientes, dado los efectos de eventos meteorológicos naturales extremos, que se ven agravados por múltiples factores, para el caso, sedimentos de origen minero, material vegetal, lo que evidencia un aparente inadecuado manejo ambiental por parte de quienes realizan actividades relacionadas con la explotación minera en la región, a lo que se suma, además, un escenario de cambio climático que ha azotado al país. La Corte ha precisado que la falta de medidas de protección definitiva, evidencia un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, débil e insuficiente, en la práctica, «en el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley en materia de prevención y de soluciones definitivas para los afectados

por situaciones de calamidad o catástrofe, debido a que el país tiene una alta vulnerabilidad a los desastres por su clima y geografía. Esta alta vulnerabilidad genera que los mecanismos ordinarios de gestión del riesgo suelen ocupar sus recursos primordialmente en la reacción inmediata a los eventos de catástrofe. Ante los recursos limitados, se han sacrificado fases previas de conocimiento y mitigación del riesgo, y medidas definitivas de restablecimiento de derechos. [...] la evidencia señala que ante fenómenos como La Niña o El Niño la gestión del riesgo se dificulta por la falta de preparación a nivel local y la indisponibilidad de los recursos suficientes para hacer frente a eventos extremos».

97. En el presente caso, como ya se indicó, es posible concluir sin ninguna duda que las entidades demandadas a pesar de que han desplegado algunas actuaciones generales para implementar medidas de gestión del riesgo con miras a mitigar las reiteradas afectaciones que se generan en época de lluvias, la problemática concreta denunciada por el señor Jesús Ernesto Navarrete López desde el año 2011, no ha sido enfrentada de manera contundente a lo largo de 12 años. Las entidades demandadas no han tomado medidas estructurales, duraderas y concretas, que restablezcan los derechos fundamentales del accionante, a la vivienda digna, al debido proceso y a la dignidad humana, ya que como se encuentra debidamente probado, el problema y el consecuente perjuicio, ha permanecido en el tiempo. Claramente, la denuncia puesta de presente por el señor Jesús Ernesto Navarrete López se limita a que se (i) que se restablezca el caudal de las quebradas, pues asevera que cada una, «tenía su cauce independiente»; y (ii) encontrar con esta acción de tutela, la solución al problema de soportar por 11 años, la inundación de su propiedad.

98. En efecto, la acción preventiva, de limpieza de sedimentos (arena), árboles y material de arrastre, así como el mantenimiento de la zona para procurar el flujo de agua y ampliar la capacidad hidráulica de las fuentes hídricas en mención, son medidas temporales que distan de las acciones contundentes que se requieren para poner fin a la vulneración continua de los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la dignidad humana del accionante. En sentir de la Sala, las autoridades demandadas no han abordado la raíz del problema. Las recomendaciones de la autoridad ambiental encargada de efectuar seguimiento y control a los títulos mineros, al parecer no han sido atendidas, pues es evidente el inadecuado manejo ambiental por parte de quienes realizan actividades relacionadas con la explotación minera en la región, siendo esto, aparentemente, la causa principal de las inundaciones en la zona. Tampoco han revisado ni tomado acciones ante la denuncia de que terceros han desviado las

aguas para provecho propio, ocasionando bloqueos en el normal cauce de la quebrada, entre otros.

99. Finalmente, la Sala no pasa desapercibida la queja del accionante, en la que afirma que «el problema se agravó con unas obras de infraestructura construidas por la alcaldía en el año 2023, entubando las aguas del Poblado y las aguas lluvias de la quebrada Quindingua (límite Gachancipá - Tocancipá), direccionándolas a la quebrada la Esmeralda. Así, las aguas lluvias se triplican: quebrada Quindingua, quebrada la Esmeralda, más las lluvias del Poblado, total, las precipitaciones de las grandes extensiones de los cerros orientales de Tocancipá y sur de Gachancipá, que no van a Guatavita, inundan mi propiedad y casa de habitación, perdiendo pastos, cultivos, deterioro en la vivienda, corriendo riesgo nuestras vidas y la de los animales». Situación que al parecer no ha sido evaluada, y que no puede ser ignorada, pues se debe atender o descartar que lo denunciado de alguna manera sea una causa o concausa de lo que le pasa y nadie lo ha examinado. De manera que se emitirá una orden para que un ingeniero ambiental especialista en temas de infraestructura, acompañado del equipo del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Tocancipá autorizado, estudie, valore y mida el impacto que el entubado y direccionamiento de aguas denunciado, haya podido tener en la problemática expuesta y de esa manera se le dé un adecuado manejo.

100. A juicio de la Sala, la solución efectiva a los problemas originados por un desastre ambiental va más allá de la reacción inmediata ante la calamidad, pues la situación como la que presenta el presente asunto exige un esfuerzo conjunto y sostenido de la institucionalidad, que propenda por la mejora de las condiciones de vida y bienestar de los afectados. Recuérdese que en la sentencia T-206 de 2019 la Corte señaló 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.

Salvo la Corporación Autónoma Regional de la CAR, las entidades accionadas vulneraron el derecho de petición del accionante.

101. En efecto, la Sala encuentra vulnerado el derecho de petición del accionante, pues salvo las respuestas dadas por la CAR, no se advierte que alguna otra entidad haya respondido las

peticiones elevadas por el accionante, en especial, la petición remitida vía correo electrónico en marzo de 2023, en la cual no solo informaba la inundación de su predio el «15 de marzo de 2023 hora 5:30 pm primer día de la invernada de este año», sino que solicitaba «intervenir en reunión dieran una solución de emergencia». Entiende la Sala que las entidades atendieron la situación de emergencia presentada en la zona afectada, pero ello no es óbice para desatender su deber de recibir, tramitar y resolver esas solicitudes de forma oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido.

102. La Sala recuerda a las accionadas que el núcleo esencial del derecho de petición, como garantía para que las personas obtengan una pronta respuesta a sus solicitudes de interés general o particular, envuelve el deber de dar respuesta positiva o negativa, a lo requerido por cualquier persona.

103. De otro lado, encuentra vulnerado el derecho de participación en las decisiones que afectan al accionante, toda vez, que según alega, no ha sido citado a las reuniones convocadas por la Secretaría de Infraestructura. Considera la Sala, de acuerdo a la lectura del escrito de tutela, que el accionante como habitante de la zona hace más de 30 años, puede aportar suficientemente no solo en la identificación de situaciones generadoras de alguna problemática que se presente en el vecindario, sino en las posibles soluciones que propendan por mitigar la afectación producida en épocas de precipitaciones.

104. En el contexto expuesto, y por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, la Sala (i) concederá la protección de los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso, a la dignidad humana invocados por el accionante, así como (ii) los derechos fundamentales de petición y al derecho de participación en las decisiones que lo afectan.

105. En consecuencia, (iii) revocará las decisiones adoptadas por los jueces constitucionales de instancia que consideraron que la acción de tutela era improcedente; (iv) ordenará a la alcaldía municipal de Tocancipá que con el apoyo del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio, verifiquen la situación actual del predio del accionante y de observar alguna carencia o situación de riesgo, producto de las inundaciones sufridas en su terreno, suplan lo pertinente a través de atención humanitaria y se aseguren que el terreno de su propiedad, tenga condiciones adecuadas de seguridad; (v) ordenará a la dirección jurídica de

la CAR atender y hacer cumplir las recomendaciones realizadas tras la visita técnica realizada en abril de 2024, al área del contrato de concesión No. 12600, con el fin de verificar en esta vigencia, el estado ambiental actual y hacer seguimiento y control al plan de manejo ambiental establecido mediante Resolución 3122 de 2010; (vi) ordenará a la alcaldía municipal de Tocancipá, a la Secretaría de Ambiente, Personería Municipal, Secretaría de Infraestructura y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Tocancipá, que atiendan las alertas que emita el accionante y la comunidad en general, sobre los riesgos que evidencien ante eventos producidos por factores ambientales o climáticos, que les permita prevenir o mitigar cualquier posible afectación y mantener al accionante informado y actualizado sobre las acciones de limpieza y restauración de las zonas afectadas, incluyendo lo corrido de este año y hasta la notificación de esta sentencia; (vii) ordenará a la alcaldía municipal de Tocancipá, a la Secretaría de Ambiente, Personería Municipal, Secretaría de Infraestructura y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Tocancipá, que, en adelante, responda de forma oportuna, eficaz, de fondo y consecuentemente, las peticiones elevadas por el accionante; y (viii) ordenará a la Corporación Autónoma Regional de la CAR y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Tocancipá, que designen un ingeniero ambiental especialista en temas de infraestructura, para que, en conjunto, estudien, valoren, y midan, si lo que denuncia el accionante referente a que el «entubado de las aguas del Poblado y las aguas lluvias de la quebrada Quindingua (límite Gachancipá - Tocancipá), direccionándolas a la quebrada la Esmeralda», en efecto triplican la capacidad de esta última, y eso causa su desbordamiento y por ende, la inundación del predio del accionante. Igualmente, deberán revisar si terceros han desviado las aguas para provecho propio, ocasionando que bloqueos en el normal cauce de la quebrada La Esmeralda coadyuve en los desbordamientos mencionados. De ser así, proceder a tomar las medidas necesarias y adecuadas para corregir el problema.

## . DECISIÓN

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

## RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante Auto del 26 de junio de

2024.

TERCERO. ORDENAR a la alcaldía municipal de Tocancipá que, con el apoyo del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta sentencia verifiquen la situación actual del predio del accionante y de observar alguna carencia o situación de riesgo, producto de las inundaciones sufridas en su terreno, suplan lo pertinente a través de atención humanitaria y se aseguren que la vivienda de su propiedad, tenga condiciones adecuadas de habitabilidad y seguridad.

CUARTO. ORDENAR a la dirección jurídica de la CAR, en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia atender y hacer cumplir las recomendaciones realizadas tras la visita técnica realizada en abril de 2024, al área del contrato de concesión No. 12600, con el fin de verificar en esta vigencia, el estado ambiental actual y hacer seguimiento y control al plan de manejo ambiental establecido mediante Resolución 3122 de 2010.

QUINTO. ORDENAR a la alcaldía municipal de Tocancipá, a la Secretaría de Ambiente, a la Personería Municipal, a la Secretaría de Infraestructura y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Tocancipá, que sin ningún tipo de dilación, atiendan las alertas que emita el accionante y la comunidad en general, sobre los riesgos que evidencien ante eventos producidos por factores ambientales o climáticos, que les permita prevenir o mitigar cualquier posible afectación y mantener al accionante informado y actualizado sobre las acciones de limpieza y restauración de las zonas afectadas, incluyendo lo corrido de este año y hasta la notificación de esta sentencia.

SEXTO. ORDENAR a la alcaldía municipal de Tocancipá, a la Secretaría de Ambiente, a la Personería Municipal