

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-528/23

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

(La Alcaldía accionada) vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna del accionante y de sus dos hijos menores de edad, al incumplir sus obligaciones de atención y prevención del riesgo generado por el deterioro y amenaza de colapso de su residencia.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración de autoridades municipales por negligencia y omisión de medidas para reubicar a los accionantes que se encuentran en zonas de alto riesgo

(...) el reasentamiento o reubicación es un derecho de quienes habitan predios cuya localización representa riesgos graves para la integridad de sus ocupantes, por la amenaza de desastres, independientemente de su regularización o tipo de vivienda, pero siempre en consideración de la vulnerabilidad de quienes la ocupan.

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

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

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

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

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y REUBICACION EN CASOS DE ZONAS DE ALTO RIESGO-  
Protección constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

## CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-528 DE 2023

Referencia: expediente T-9.444.321

Acción de tutela instaurada por Rafael Alonso Ortiz Pérez en contra de Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. y Consorcio Transivic S.A.S.

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 -numeral 9- de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela dictado, en única instancia, por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de San José de Cúcuta, el 17 de abril de 2023, dentro de la acción de tutela promovida por Rafael Alonso Ortiz Pérez en contra de Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. y Consorcio Transivic S.A.S.

## ANTECEDENTES

### 1. 1. Hechos

1. 1. Rafael Alonso Ortiz Pérez es un ciudadano de 58 años, diagnosticado con Enfermedad Obstructiva Crónica – EPOC, quien afirmó residir junto con sus dos hijos menores de edad -de 11 y 13 años-, en el barrio Belisario Betancourt de la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander,

en una vivienda propia que se ubica a orillas de un “caño”. Manifestó que desde hace años (sin precisar fechas), las entidades accionadas han realizado distintas obras inconclusas de instalación de tuberías en el caudal, lo que ha generado daños en su vivienda que ascenderían a los 60 millones de pesos.

2. Para dar cuenta del estado de su vivienda, el actor aportó una serie de fotografías dirigidas a evidenciar que se trata de un inmueble construido con materiales como madera, tejas de zinc, plásticos y cemento, ubicada en a la orilla inmediata, en la parte alta, de un afluente de aguas residuales, y que la misma ha venido teniendo desprendimientos paulatinos, por remoción del terreno sobre el cual se asienta.

4. El 30 de marzo de 2023, el señor Rafael Alonso promovió la acción de tutela de la referencia, en la que afirmó que no ha recibido una respuesta satisfactoria a sus pretensiones económicas. Por tanto, a través del mecanismo constitucional solicitó principalmente que: (i) se protejan sus derechos fundamentales a la vida y vivienda digna; y como consecuencia, (ii) se ordene a las entidades accionadas la reparación indemnizatoria de los daños causados a su vivienda y se estudie la posibilidad de reubicación por el alto grado de afectación y riesgo en el que se encuentran él y sus dos hijos menores de edad.

## 2. Trámite del asunto en sede de instancia

5. La acción de tutela fue conocida en única instancia por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de San José de Cúcuta. Mediante auto del 30 de marzo de 2023, dicha autoridad admitió el mecanismo constitucional y ordenó la vinculación de la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, la Empresa de Servicios Públicos EIS Cúcuta S.A. E.S.P. y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

## 3. Contestaciones dadas a la acción de tutela

6. Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. pidió declarar la improcedencia. Como fundamento indicó que: (i) la petición elevada por el actor en julio de 2021 fue trasladada a Transivic S.A.S., quien posteriormente explicó que no se han realizado obras civiles cerca de la vivienda del actor que hayan podido generar los daños alegados ni se han ejecutado planes de obras de inversión en la infraestructura mencionada en la tutela; (ii) dentro de las obras de ampliación y reposición de alcantarillado que realiza la empresa en la ciudad de Cúcuta, no se incluye

ningún proyecto de canalización como el que menciona el demandante; (iii) no tiene ninguna responsabilidad o función asociada a la gestión ambiental del caudal, pues su objeto es la de prestador de servicio público de acueducto y alcantarillado; y (iv) tienen información de que para la época en la que el actor aduce que se realizaron obras sobre el caño “La Cañada”, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, Corponor y Contelac, pudieron haber realizado intervenciones sobre el cauce del caño. En ese sentido, concluyó que carece de legitimación en la causa por pasiva.

7. Transivic S.A.S. solicitó declarar improcedente la tutela. Argumentó que sí dio respuesta a la solicitud elevada en el año 2021, que ha sido contratista de Aguas Kapital Cúcuta S.A. E.S.P., pero no ha ejecutado las obras a las que se refiere el accionante.

8. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Alcaldía de San José de Cúcuta, la Secretaría de Gestión del Riesgo de Cúcuta, el Departamento Administrativo de Planeación de San José de Cúcuta y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cúcuta S.A. E.S.P. solicitaron su desvinculación del trámite constitucional, indicaron que el accionante no aportó prueba de ninguna vulneración que haya sido causada por cada una de estas instituciones y que sus funciones no están asociadas a las pretensiones ni a los hechos planteados en la acción de tutela.

4. Sentencia de única instancia – providencia objeto de revisión

\*

9. Mediante Sentencia del 17 de abril de 2023, el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de San José de Cúcuta declaró improcedente el amparo por considerar que: (i) no hay prueba de que el actor sea el propietario del inmueble al que se refiere la acción de tutela; (ii) tampoco hay prueba de que el accionante derive su sustento de dicha vivienda; (iii) ante las dudas sobre la titularidad del predio, no es el escenario constitucional la vía idónea para tramitar la controversia sobre la reparación de presuntos daños materiales, por lo cual se incumple el requisito de subsidiariedad; (iv) la tutela no es la vía adecuada para formular pretensiones eminentemente económicas, como las que se plantean en este asunto; (v) no hay ninguna evidencia de que las accionadas fueron las responsables del daño alegado por el solicitante; y (vi) no se cumple el requisito inmediatez porque entre la fecha en que se promovió la solicitud a las accionadas (23 de julio de 2021) y

el momento en que se ejerció la tutela (30 de marzo de 2023), transcurrió un lapso desproporcionado.

\*

## 5. Actuaciones en sede de revisión

\*

10. Mediante Auto del 25 de septiembre de 2023, la Magistrada sustanciadora profirió auto de pruebas y vinculación de Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental y de la empresa Contelac S.A.S. En dicha providencia, se requirió al actor con el fin de que informara acerca de su situación personal y familiar. Además, se ordenó a la Alcaldía de San José de Cúcuta que, con el acompañamiento de la Personería Municipal, de Aguas Kpital Cúcuta S.A ESP y de la Empresa de Servicios Públicos EIS Cúcuta S.A. E.S.P., adelantaran una visita a la vivienda del accionante y remitieran un informe sobre la situación de riesgo en la que esta se encontraba, y diera cuenta de información adicional relevante para resolver el asunto. Finalmente, se requirió a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, a la empresa Contelac S.A.S., a Aguas Kpital Cúcuta S.A E.S.P. y a la Empresa de Servicios Públicos EIS Cúcuta S.A. E.S.P. para que se refirieran a las intervenciones que ha tenido el caño “La Cañada” en inmediaciones de la vivienda del actor, sus precauciones, tratamiento de riesgos y de noticias de posibles afectaciones. En respuesta a estas órdenes, se obtuvo la información que se describe enseguida.

\*

11. El 2 de octubre de 2023, la Alcaldía de San José de Cúcuta solicitó prórroga del término de cinco días concedidos, a fin de que se extendiera por otros cinco adicionales, a lo cual se accedió mediante providencia del 6 de octubre siguiente.

12. El 3 de octubre de 2023, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor solicitó declarar la improcedencia de la tutela y ordenar su desvinculación del trámite constitucional. Manifestó que no ha ejecutado ninguna obra sobre el caño mencionado en la acción de tutela.

13. En la misma fecha, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cúcuta S.A. E.S.P.

informó que (i) Aguas Kpital Cúcuta S.A ESP es la institución encargada de la operación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento y gestión comercial de la infraestructura de los Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado de la ciudad de Cúcuta, así como del resarcimiento de los daños que puedan causarse por la ejecución de ese objeto social; y (ii) no presta directamente el servicio público de alcantarillado. Así, concluyó que en su criterio no ha vulnerado ningún derecho fundamental del demandante.

14. Por su parte, el señor Rafael Alonso Ortiz Pérez (accionante) respondió al requerimiento de la Corte e informó que: (i) el inmueble en el que vive, ubicado a orillas del caño “La Cañada”, fue adquirido hace aproximadamente 13 años, por lo que es de su propiedad; (ii) reside allí únicamente con sus dos hijos menores de edad (uno de 14 y otra de 13 años), siendo padre cabeza de familia dedicado ocasionalmente a la construcción; (iii) sobre el estado de la vivienda indicó que “se encuentra perdiéndose por pedazos, después de la tutela que presenté, hace como un mes, se fue el baño que con mucho sacrificio construí, con material que me regalaban donde hacía trabajos de construcción, y también se me fue la cocina y el lavadero, apenas quedan dos piezas de la casa que es donde vivimos actualmente, Eran 18 metros y apenas quedan 4 metros.” Además, aportó fotografías que darían cuenta de esta situación, como la siguiente, en la que se observa la ubicación y proximidad de la vivienda con el afluente:

\*

\*

15. En relación con el trámite de su situación ante distintas instituciones, el actor comunicó que: (i) se encuentra incluido en el Registro Único de Damnificados, pero no en programas de vivienda; (ii) acudió al Departamento de Prosperidad Social, pero trasladaron su caso a la Alcaldía de San José de Cúcuta para que sea atendido por el programa de Ayudas para Damnificados por Desastres Naturales, ayudas que no se han ejecutado; y (iii) no ha podido tener acceso a subsidio de vivienda.

16. Asimismo, mostró que previamente ha acudido a distintas dependencias de la Alcaldía de San José de Cúcuta, sin recibir una respuesta de fondo sobre la garantía de su derecho a la vivienda digna.

17. Sobre la situación económica en la que se encuentra, el demandante indicó que “prácticamente estoy a la voluntad de mis vecinos hace más de un año y medio que no puedo trabajar pues tengo EPC pulmonar, a veces no puedo ni levantarme de la cama por los dolores en la espalda, no me puedo ocupar en ninguna obligación por cuanto mi salud no me lo permite, y hoy somos los tres, yo y mis dos hijos. Mi casa ahora no vale nada, esas tierras eran estrato uno.”

18. Por último, el actor solicitó que su hogar sea reubicado por el riesgo que presenta y se le permita su inclusión en algún subsidio de vivienda. Como anexos, aportó fotografías adicionales del estado de la construcción, copia de las respuestas que ha recibido por parte de algunas entidades a las que ha acudido, copia de los documentos de identidad de sus dos hijos menores de edad, copia de un contrato de compraventa relacionado con el inmueble mencionado en la acción de tutela y copia parcial de su historia clínica. Específicamente sobre las respuestas de las entidades a las que acudió se encuentra lo siguiente:

i. (i) Escrito del 31 de marzo de 2023, emitido por el secretario para la Gestión del Riesgo de Desastres de San José de Cúcuta, en el que se refiere a su incompetencia para actuar en el caso del señor Rafael Alonso Ortiz Pérez.

\*

(i) Respuesta del 2 de marzo de 2023, de la oficina GIT Participación Ciudadana del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en la que se refiere a la gestión que se encuentra adelantando la entidad sobre los programas de transferencia de renta monetaria o en especie para los hogares en situación de pobreza, e informa que los requisitos se podrán consultar en internet.

19. El 5 de octubre de 2023, Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. informó que: (i) no es la responsable ni contractual ni legalmente del mantenimiento, adecuación o construcción del canal de aguas lluvias del Barrio Belisario, en el que se ubica la vivienda del actor; y (ii) no ha realizado obras cerca de la vivienda del demandante.

20. Finalmente, el 17 de octubre de 2023, la Alcaldía de San José de Cúcuta informó que el 3 de octubre de 2023 se llevó a cabo una inspección ocular a la vivienda del accionante, a la que, advirtió, no asistieron la Secretaría de Vivienda de Cúcuta, Aguas Kpital S.A. E.S.P., ni la

Personería de Cúcuta. En ese sentido, allegó el acta de la visita y un informe técnico de gestión de riesgo. En este último se detalla lo siguiente:

i. (i) La vivienda se ubica en el Barrio Belisario de la ciudad de Cúcuta, acceso peatonal de pendiente baja en adoquines y retal en condiciones regulares.

() El núcleo familiar está conformado por el accionante y sus dos hijos menores de edad.

() La vivienda se encuentra “construida de forma anti técnica, con materiales transitorios (madera y costal verde). Piso en concreto cepillado y cubierta en láminas de zinc apoyada sobre listones de madera, no cuenta con sistema de recolección de aguas lluvias, se evidencia cableado de sistema eléctrico expuesto. Servicio de energía recargable, agua potable por pila pública y alcantarillado construido por la misma comunidad.”

() La vivienda presenta colapso del área de los baños y cocina, que habría ocurrido aproximadamente hace 6 meses.

() En la fachada posterior del inmueble se encuentra un drenaje natural de aguas lluvias y residuales, del cual no guarda ningún distanciamiento la edificación.

() El predio se ubica en una zona que presenta amenaza media por fenómenos de remoción de masa y amenaza baja por inundación.

() Lo residentes del sector son conocedores del hecho del riesgo al construir o comprar sus viviendas junto a un talud y drenaje natural.

21. Se allegó informe de visita técnica adelantada por la Secretaría de Infraestructura de San José de Cúcuta, en el que se registra la siguiente información:

\*

i. (i) La vivienda “se encuentra construida dentro de la zona establecida como ronda hídrica de la Quebrada La Cañada comprometiendo la estabilidad del terreno, presentando riesgo por deslizamiento debido a la dinámica del cauce, en donde actualmente se evidencia el vertimiento de aguas residuales.”

\*

() “Se recomienda tomar las medidas pertinentes teniendo en cuenta que la ronda hídrica es un espacio natural de protección que debe mantenerse libre de construcciones para permitir la circulación y expansión del cauce del agua en caso de crecidas o inundaciones, por lo que se debe garantizar una separación de 30 metros entre la corona de la sección hidráulica de la Quebrada La Cañada y los asentamientos.”

22. Como anexo se aportó informe del Sistema Integrado de Gestión de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cúcuta, S.A. E.S.P., en el que se establecen las siguientes observaciones:

\*

i. (i) La vivienda “muy posiblemente se encuentra en zona de alto riesgo”.

\*

() La edificación tiene aproximadamente 6 metros de frente por 6 metros de fondo, repartidos en dos ambientes, uno es sala, cocina y comedor, y el otro es una alcoba.

() La vivienda no cuenta con batería sanitaria ni zona de lavado ni de patio de ropas.

() Los que habitan este predio “se ven afectados por el canal La Cañada, su construcción está al lado del canal, drenaje natural que recoge aguas lluvias.”

() Se recomienda que “el inmueble sea desocupado de manera inmediata, la corriente de aguas está socavando el terreno en su base.”

23. Es importante advertir que la Alcaldía de San José de Cúcuta sólo cumplió el segundo numeral resolutivo del auto de pruebas, relativo a la inspección e informe del estado de la vivienda. Los demás interrogantes relacionados con las alternativas de apoyo y programas de atención disponibles en la entidad territorial no fueron contestados.

\*

## . CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

24. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia de única instancia proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Reglamento interno de la Corporación.

2. La solicitud de amparo promovida por el accionante, en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad, es procedente

25. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter residual, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección judicial inmediata de los derechos fundamentales de la persona que lo solicita directa o indirectamente (legitimación por activa), con ocasión de la vulneración o amenaza que sobre los mismos ha causado cualquier autoridad pública, o excepcionalmente particulares (legitimación por pasiva). En esa medida, este mecanismo constitucional se encuentra supeditado, también, al cumplimiento de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, como pautas formales de procedibilidad, de las que se hace depender un pronunciamiento sobre el fondo del asunto por parte del juez constitucional.

26. En este caso, la Corte encuentra satisfechos los requisitos de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva. Sobre el primero, se tiene que el recurso de amparo fue promovido por Rafael Alonso Ortiz Pérez, como titular de los derechos presuntamente trasgredidos, pero también en representación de sus dos hijos menores de edad con quienes vive. Al respecto, es importante no perder de vista que, de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política y en virtud de la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.” Asimismo, no puede dejarse de lado que en el curso de este trámite constitucional autoridades administrativas como la Alcaldía de San José de Cúcuta dieron cuenta tanto de la existencia de los dos menores de edad como de su relación con el accionante.

27. Por otro lado, el requisito de legitimación por pasiva merece valorarse con detenimiento

en este caso. La acción de tutela objeto de revisión fue promovida inicialmente en contra de Aguas Kpital S.A. y del Consorcio Transivic S.A.S. por una razón concreta: para el actor, estas dos instituciones serían responsables de presuntos daños causados a su vivienda, por lo que, en su criterio, debían reconocer y pagar a su favor una suma de al menos sesenta millones de pesos. Desde el punto de vista estrictamente de esa pretensión económica, podría ser admisible la legitimación de las dos accionadas, lo cual daría lugar a valorar de fondo si en efecto serían o no responsables de los perjuicios invocados por el actor.

28. Sin embargo, como se precisará en el estudio del requisito de subsidiariedad, ese no es el asunto de relevancia constitucional del cual la Corte se ocupará en esta ocasión. Lo será, sobre todo, la posible desprotección del derecho a la vivienda digna en la que se encontrarían el demandante y sus dos hijos menores de edad con los que convive. Desde esa perspectiva, la Sala no encuentra razones para reconocer la legitimación en la causa por pasiva de las dos instituciones demandadas, de nuevo, únicamente en consideración del problema jurídico constitucional del que se ocuparía esta Corporación en esta oportunidad y siempre que se superen las demás condiciones de procedibilidad. En ese sentido, se tiene que en este caso la legitimación por pasiva recae principalmente sobre la Alcaldía de San José de Cúcuta, que ha sido vinculada desde el trámite de instancia de esta acción de tutela, en tanto principal responsable de garantizar y coordinar las medidas para la prevención y la atención de riesgos de vivienda por amenaza de desastres en su jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto, especialmente, en la Ley 388 de 1997.

29. Adicionalmente, no puede perderse de vista que, en el marco de dichas competencias, la entidad territorial también debe ser llamada al presente trámite constitucional con sustento en el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y las obligaciones específicas en favor de esta población; en particular, el artículo 20 de la Ley 1098 de 2006, según el cual “[l]os niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra: (..) 15. Los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia”, el juez de tutela debe considerar que “[e]l Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.”

30. Para terminar la valoración del requisito de legitimación en la causa por pasiva, la Sala tampoco encuentra razones para darlo por acreditado respecto de la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios y de la Empresa de Servicios Públicos EIS Cúcuta S.A. E.S.P. Respecto de ambas entidades se tiene que de los hechos probados, de las pretensiones planteadas en el escrito de tutela y del objeto del cual se ocupará esta providencia, no se encuentra una asociación de las competencias de dichas entidades con las presuntas afectaciones alegadas por el actor, sobre todo en consideración de las funciones descritas en los decretos 1369 de 2020 y 1547 de 2022, así como de las leyes 142 y 143 de 1994.

31. Ahora bien, sobre el requisito de subsidiariedad, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que se trata de un principio constitucional que se deriva del carácter residual de la acción de tutela, a partir del cual debe considerarse que la misma procede como medio principal de protección de los derechos invocados cuando: (i) el afectado no disponga de otro recurso judicial dentro del ordenamiento jurídico; o (ii) pese a disponer del mismo, éste no resulte idóneo o particularmente eficaz para la defensa de los derechos amenazados o vulnerados. Adicionalmente, el mecanismo de amparo opera como medio transitorio cuando, aunque existan instrumentos judiciales vigentes, sea imperioso evitar la consumación de un perjuicio irremediable, el cual se configura ante la prueba siquiera sumaria de su inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad.

32. En este caso, la Sala observa que el debate que ha sido planteado al inicio de la formulación de la acción de tutela y, en el curso de la misma, ha tenido al menos dos objetos. En primer lugar, una pretensión estrictamente económica, asociada a los posibles daños que el actor considera que han sido causados sobre su vivienda, producto, en su criterio, de la intervención de las instituciones accionadas. En segundo lugar, una demanda de atención y protección de su derecho a la vivienda digna, a raíz del estado en el que se encuentra el inmueble. De ahí que reclame su reubicación, junto con sus dos hijos menores de edad y, el acceso a alternativas de vivienda que respondan a sus condiciones particulares.

33. En relación con el primer objeto, esta Corporación advierte incumplido el requisito de subsidiariedad, ante la existencia de los mecanismos judiciales disponibles en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o la Jurisdicción Ordinaria, según el caso. Alternativas idóneas diseñadas para, por ejemplo, valorar y definir la configuración de la responsabilidad civil o del Estado, a partir de hechos como los que han sido puestos de presente por el demandante. Se trata, además, de un debate cuya intensidad y complejidad probatoria escapa de la órbita de competencia del juez constitucional, sobre todo en consideración de

las incertidumbres fácticas que presenta el expediente de la referencia respecto de la realización de obras públicas en las inmediaciones de la vivienda del actor, así como de sus ejecutores y de las consecuencias técnicas que ello haya generado.

34. No ocurre así con el segundo objeto que ha sido identificado en este caso. La Corte Constitucional ha avalado en numerosas oportunidades la satisfacción del requisito de subsidiariedad cuando se demanda la protección del derecho a la vivienda digna, como consecuencia de la identificación de riesgos por desastres inminentes o por estado de inhabitabilidad de la edificación. Siempre en consideración de las circunstancias que den cuenta de que se trata de un asunto apremiante, cuya intervención judicial es urgente.

35. En este asunto, la Sala observa que la protección del derecho fundamental a la vivienda digna por vía de tutela es procedente de manera definitiva porque: (i) las pretensiones contenidas en la tutela se dirigen a obtener el cumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales exigidas para la mitigación del riesgo de colapso de la vivienda mencionada en la tutela, sobre la cual se ha conceptuado la urgencia de su desocupación; (ii) el señor Rafael Alonso Ortiz Pérez es un ciudadano diagnosticado con Enfermedad Obstructiva Crónica - EPOC, desempleado u ocasionalmente dedicado a la construcción de obras civiles, en estado de pobreza y padre cabeza de familia; y (iii) este caso compromete también la realización de los derechos de dos sujetos de especial protección constitucional, como lo son los dos hijos menores de edad del accionante, quienes residen también en la vivienda mencionada. Valoradas estas circunstancias en su conjunto, es claro que la acción de tutela constituye el mecanismo idóneo y eficaz para analizar la posible vulneración de las garantías constitucionales invocadas por el accionante, relacionadas específicamente con el goce efectivo de una vivienda digna; asunto que delimitará el pronunciamiento de esta Corporación en esta oportunidad.

36. Finalmente, no hay duda de que el requisito de inmediatez se encuentra cumplido en relación con el objeto de la tutela en el cual se centrará el pronunciamiento de la Sala de Revisión. Basta con considerar que se está ante un caso en el que el deterioro de la vivienda sería actual y el riesgo estaría plenamente vigente, por lo cual la acción de tutela debe asumirse como plenamente oportuna, en perspectiva de la presunta afectación constitucional que se mantiene en este caso y que, de hecho, podría estarse agravando con el sólo paso del tiempo. Además, en consideración de los hechos recientes -ocurridos a lo largo del año 2023-

que, según distintas intervenciones realizadas a lo largo del trámite de la tutela, han causado el derrumbe progresivo de algunas zonas de la vivienda, lo que confirma la exposición en la que se encontrarían los dos menores de edad y el accionante para sufrir una verdadera trasgresión de sus derechos fundamentales.

### 3. Delimitación del caso y formulación del problema jurídico

37. En consideración de la valoración hecha de los requisitos generales de procedibilidad de esta acción de tutela, es necesario reiterar que la Sala Tercera de Revisión está llamada a adelantar el estudio de este caso, específicamente enfocada en la verificación constitucional de la garantía del derecho a la vivienda digna del accionante y de su núcleo familiar, a partir de las circunstancias fácticas que han sido acreditadas a lo largo de este trámite judicial. En esa medida, corresponde a esta Corporación ocuparse de resolver el siguiente problema jurídico:

¿Viola la Alcaldía de San José de Cúcuta el derecho fundamental a la vivienda digna de una persona y de sus dos hijos menores de edad, con quienes conforma su núcleo familiar, al no brindar una respuesta de fondo ni alternativas de solución a la situación de riesgo por desastre en la que se encuentra la edificación en la que residen y pese a las condiciones de vulnerabilidad que presentan?

38. Para dar respuesta al anterior interrogante, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda digna y las obligaciones institucionales relacionadas con su garantía en situaciones de riesgo de desastre. A partir de ello, resolverá el caso concreto.

### 4. Derecho a la vivienda digna y su alcance frente a las situaciones de riesgo de desastres. Reiteración de jurisprudencia

39. En desarrollo del reconocimiento y materialización del derecho a la vivienda digna, contemplado en el artículo 51 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha adoptado una perspectiva amplia y garantista, a partir de la cual “ha descartado el argumento de que su contenido principalmente prestacional y de desarrollo progresivo impida su reconocimiento como fundamental.” Por consiguiente, en la actualidad, el derecho a la vivienda digna tiene un carácter subjetivo, autónomo, fundamental y exigible. Conclusión a la

que se ha llegado después de cruzar la siguiente evolución para garantizar la protección de este derecho:

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

40. Sobre su alcance como un derecho fundamental autónomo, vale la pena recordar que la vivienda digna implica contar con un espacio propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad, pues de ello depende, también, el desarrollo de su proyecto de vida. Desde esta perspectiva, se ha advertido que, por ejemplo, desde el punto de vista constitucional “la inestabilidad del terreno donde se encuentra construida una vivienda puede configurar, si así lo determinan las circunstancias del caso concreto, que el inmueble no cumpla con los requerimientos mínimos de habitabilidad y, por tanto, significando la exposición de sus habitantes a un riesgo extraordinario que compromete su derecho fundamental a la seguridad personal, incluso, a la vida y a la integridad personal y, por lo tanto, requiere la intervención del juez de tutela.” En ese sentido, se ha indicado que la exigibilidad inmediata de esta garantía constitucional, así como su carácter fundamental deben ser valorados de acuerdo con las circunstancias de cada caso concreto.

41. Sumado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional se ha apoyado en los pronunciamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General No. 4, para reconocer como parte del contenido esencial de este derecho un total de siete condiciones o facetas fundamentales para su garantía, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad, f) lugar y g) adecuación cultural. Con respecto a la habitabilidad, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha explicado que implica que una vivienda adecuada debe ser “habitable en el sentido de poder ofrecer el 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.”

42. La jurisprudencia constitucional ha asumido y sistematizado estas siete facetas del derecho a la vivienda digna en el ordenamiento interno, agrupándolas en dos grandes componentes: “por una parte, la seguridad de la tenencia, que incluye la seguridad jurídica, la asequibilidad y los gastos soportables; y, por otra, las condiciones de adecuación, entre las que se cuentan la habitabilidad, la disponibilidad de servicios, la ubicación y la adecuación cultural. Es claro que las condiciones del segundo grupo solo pueden evaluarse si se aseguran las del primero. Por esta razón, la seguridad de la tenencia ha sido considerada como piedra angular de este derecho.”

43. Se ha advertido, además, que el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna, visto en perspectiva de las particularidades de cada caso concreto, encuentra también su razón de ser en las implicaciones especialmente graves que su trasgresión acarrea frente al ejercicio de otros derechos constitucionales. Ha dicho la Corte, la falta de un hogar tiene “repercusiones en casi todos los demás derechos humanos, como los derechos a la salud, la educación, la protección de la familia, la seguridad social, el empleo, y en muchos casos, el derecho a la vida.” De ahí que el acceso a una vivienda digna se erija como un problema constitucional serio, cuya resolución exige la respuesta apremiante del Estado, a través de intervenciones directas e inmediatas, y de un estricto desarrollo progresivo. Esto último porque, según lo ha dicho la Corte,

“al derecho a la vivienda apropiada- están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho –como mínimo, disponer un plan-; (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.”

44. En este contexto, se ha amparado especialmente el derecho a la vivienda digna de quienes se encuentran en situación de riesgo, sobre todo en consideración de la faceta de habitabilidad de esta garantía constitucional. En estos casos, se ha puesto de presente la urgencia de protección dado que pueden existir “otros derechos afectados cuando la vivienda no cuenta con una habitabilidad adecuada, como por ejemplo la seguridad y la integridad personal. Lo anterior, puesto que dicha circunstancia puede someter a las personas a una circunstancia de riesgo extraordinario y por tanto, estos también son susceptibles de ser protegidos por vía de tutela, más aún cuando las autoridades competentes para atender la cuestión no demuestran diligencia en solucionar el asunto.” Tal postura ha llevado a que la Corte identifique los deberes de las autoridades territoriales en relación con los asentamientos en zonas de alto riesgo, considerando que el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991, estableció la obligación en cabeza de estas entidades, de realizar un inventario de aquellos asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo, para con ello proceder a la reubicación de personas que habitan sitios proclives a deslizamientos, derrumbes, o que se encuentran en condiciones insalubres para ser habitados.

45. De la misma forma, en virtud del mencionado artículo, la entidad territorial tiene la facultad de efectuar desalojos cuando se encuentre comprometida la seguridad de la población del lugar, recurriendo a la enajenación voluntaria o a la expropiación de considerarlo necesario. A su vez, la Ley 388 de 1997, que modificó las leyes antes mencionadas, con el fin de complementarlas, reiteró el deber de las entidades territoriales en identificar las zonas de alto riesgo con el objetivo de que se implementen mecanismos en el ordenamiento territorial para la prevención de desastres en lugares de alto riesgo. Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las entidades territoriales se encuentran en la obligación de:

“(i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno. Así, pues, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que “se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren

otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban.”

46. En línea con lo anterior, frente a la obligación estatal de adoptar medidas ante un riesgo, la Corte Constitucional ha indicado que, en materia de requisitos de disponibilidad, habitabilidad y lugar de vivienda digna y adecuada, “(...) existe una violación al derecho a la vivienda, en eventos en los cuales el espacio físico donde se ubica un domicilio no ofrece protección a sus ocupantes, y por el contrario es fuente de riesgo y amenaza de desastre.” En concreto, la Corte ha señalado que:

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

47. Por lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y el marco legal, la Corte Constitucional ha sistematizado las siguientes subreglas que deben atender las entidades territoriales en relación con las personas que habitan las zonas de alto riesgo:

(4) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;

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

(4) la entidad o el funcionario público que no cumpla con lo anterior incurrirá en causal de mala conducta;

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

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

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

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

(4) las zonas de alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas; finalmente, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma, incurren en el delito de prevaricato por omisión.”

48. Asimismo, se han identificado dos principios fundamentales en relación con la actuación de la administración. En primer lugar, se les permite elegir las medidas a adoptar con el objetivo de eliminar las amenazas a las que están expuestas las personas que habitan en estas áreas. En segundo lugar, en concordancia con el principio anterior, aunque los entes locales tienen cierta discrecionalidad, esto no los exime de brindar una atención eficaz y oportuna durante el proceso de restablecimiento de derechos de estas personas, especialmente cuando la afectación se produce como consecuencia de un desastre natural.

49. Por último, resulta relevante traer a colación lo señalado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-016 de 2021, sobre las exigencias que podrían condicionar la garantía del derecho a la vivienda digna, así: “en concordancia con las facetas descritas la jurisprudencia constitucional también ha determinado que la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a través de la acción tutela está condicionada a la posibilidad de que este pueda traducirse en un derecho subjetivo. En consecuencia, el amparo del derecho a la vivienda por vía de tutela es procedente en tres hipótesis: primero, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; segundo, siempre que se formulen pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y tercero, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección

constitucional y se torna imperiosa la intervención del juez constitucional para lograr la igualdad efectiva.”

50. En conclusión, el derecho a una vivienda digna es fundamental y autónomo. Su garantía supone al menos dos dimensiones que dan cuenta de sus estándares de protección, por un lado, su formalización jurídica y por otro lado, su adecuación. En ese sentido, se han tenido como presupuestos esenciales de este derecho: i) la seguridad jurídica de la tenencia; ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; iii) gastos soportables; iv) habitabilidad; v) asequibilidad; vi) lugar y, vii) adecuación cultural. Cuando uno de estos componentes de incumple y las personas están bajo los riesgos de un espacio no habitable, se torna necesaria la intervención del juez constitucional, sobre todo si la institucionalidad administrativa competente no ha actuado con diligencia para conjurar el riesgo, y ha incumplido sus obligaciones de prevención y respuesta para la atención idónea de este tipo de situaciones.

5. Caso concreto: la Alcaldía de San José de Cúcuta vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna del accionante y de sus dos hijos menores de edad, al incumplir sus obligaciones de atención y prevención del riesgo generado por el deterioro y amenaza de colapso de su residencia

51. En consideración de lo expuesto, en este caso la Sala Tercera de Revisión observa que, en efecto, tanto el señor Rafael Alonso Ortiz Pérez, como sus dos hijos menores de edad -con quienes conforma el núcleo familiar-, tienen seriamente afectado su derecho a la vivienda digna. Para explicarlo, lo primero que se debe advertir es que, tal como se indicó en el análisis de la procedibilidad formal de esta acción de tutela, la Corte se encuentra frente a un caso de clara desprotección de un grupo familiar que se halla en un estado de vulnerabilidad multidimensional, dada su situación de pobreza, la condición de salud del demandante, quien además es padre cabeza de hogar, desempleado u ocasionalmente dedicado a las labores de construcción y, quien está a cargo de dos niños, uno de 14 y otra de 12 años, con quienes habita la vivienda sobre la que versa el debate en esta oportunidad. Estas particularidades, sin duda, determinan el análisis constitucional en este asunto.

52. Ahora bien, en relación con el estado del inmueble habitado por el actor y sus dos hijos, es evidente que la misma no cumple con el estándar de adecuación, reconocido por la

jurisprudencia de esta Corporación y en el que se incluye la habitabilidad, la disponibilidad de servicios y la ubicación como elementos esenciales. En este trámite constitucional ha quedado demostrado que el inmueble al que se hace referencia constituye una amenaza grave para sus ocupantes. De esto dan cuenta los informes allegados en sede de revisión por las autoridades requeridas, emitidos después de la inspección ordenada por la magistrada sustanciadora, así como el material fotográfico remitido directamente por el actor. A partir de esta información y de su valoración en conjunto, se derivan al menos las siguientes conclusiones relevantes:

i. (i) La vivienda se ubica exactamente a la orilla, en la parte alta, de un afluente de aguas residuales, sin ninguna distancia que garantice la seguridad de quienes la habitan. Se encuentra construida anti técnicamente, con materiales poco resistentes o transitorios, tales como madera, costales y tejas de zinc, sin sistema de recolección de aguas y con exposición de cableado eléctrico.

() Recientemente el inmueble ha tenido desprendimientos importantes, al punto que ha desaparecido la zona sanitaria y la antigua cocina, y se ha reducido, aproximadamente, a 6 metros por 6 metros. Asimismo, la edificación presenta grandes grietas y averías en el piso y las bases sobre las que se asienta.

() Aun cuando el informe técnico de riesgo presentado por la Alcaldía de San José de Cúcuta determina que la vivienda presenta “amenaza media por fenómenos de remoción de masa y amenaza baja por inundación”, lo cierto es que la misma entidad concluye que es importante “no habitar el inmueble”. Además, según el certificado de riesgos emitido por el Departamento Administrativo de Planeación de Cúcuta, con base en algunos de los mapas que hacen parte del Acuerdo Municipal 022 de 2019, se podría establecer que “el predio en mención se encuentra en amenaza media-alta por remoción en masa.”

() Según la Secretaría de Infraestructura del municipio de San José de Cúcuta, en este caso “se recomienda tomar las medidas pertinentes teniendo en cuenta que la ronda hídrica es un espacio natural de protección que debe garantizar una separación de 30 metros entre la corona de la sección hidráulica de la Quebrada la Cañada y los asentamientos.”

() Por su parte, directamente la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cúcuta S.A. E.S.P. estableció que es recomendable la desocupación inmediata del inmueble porque “la

corriente de aguas está socavando el terreno de su base.”

53. Esta Sala considera que lo anterior es suficiente para mostrar que este asunto ha exigido y exige una atención institucional urgente por el riesgo en el que se encuentra la integridad del accionante y la de sus dos hijos menores de edad, al permanecer en su vivienda.

54. Sin embargo, pese a lo claro que resulta el apremio en este caso, sorprende a la Corte Constitucional la respuesta ofrecida institucionalmente por parte de las autoridades del municipio de San José de Cúcuta, antes de promover la acción de tutela y durante el trámite de la misma. Primero, ninguna institución ha brindado una alternativa de solución real cuando el actor ha acudido a ellas para dar a conocer la problemática de su vivienda, sin considerar la situación de vulnerabilidad en la que él se encuentra ni sus condiciones personales. La respuesta se ha reducido a remitirse entre sí el caso, tras considerarse jurídicamente incompetentes para tramitarlo, dejando a un lado la gravedad de los hechos y los sujetos involucrados.

55. Segundo, la desatención institucional se ve reflejada en el mismo curso de esta acción constitucional. Por un lado, en las contestaciones dadas al juez de instancia, las autoridades requeridas, de nuevo, se limitaron a justificar su incompetencia jurídica sin ningún interés por ofrecer alguna solución al asunto u otorgar una alternativa de remedio a la situación de desprotección en la que se encuentra el demandante y sus dos hijos. Por otro lado, al estar en trámite la revisión ante la Corte Constitucional, se requirió a la Alcaldía de San José de Cúcuta con el fin de que informara sobre las alternativas de apoyo institucional en materia de vivienda, programas de reubicación y de atención de casos de riesgo como este, sin obtener una respuesta relevante sobre el fondo del caso y sus posibles alternativas de solución. De hecho, reproduciendo el comportamiento sistemático que se ha tenido en este caso, la Alcaldía se limitó a señalar que esa información debía ser brindada por la Secretaría de Vivienda de la ciudad, desde donde tampoco se obtuvo orientación alguna.

56. La falta de respuesta material por parte de las distintas autoridades municipales que han sido convocadas en este caso, y especialmente por parte de la Alcaldía de San José de Cúcuta, lleva a que la Corte Constitucional asuma que, en definitiva, se está ante un contexto institucional en el que no se cumplen los estándares mínimos de garantía del derecho a la vivienda digna y de tratamiento de riesgos, en escenarios como el que enfrenta el

demandante y su núcleo familiar. No existe una ruta de atención efectiva ni programas de atención claros que respondan a la urgencia de los hechos, todo lo cual hace que no haya una debida diligencia en el conocimiento los mismos.

57. Esto resulta constitucionalmente grave porque desconoce los derechos que están comprometidos, como lo son la vida digna y la integridad personal, entre otros, pero, sobre todo, potencializa el riesgo extraordinario en el que se halla esta familia, lo que agrava la vulnerabilidad que atraviesan sus integrantes. Es más, en esta oportunidad, las autoridades municipales han ignorado injustificadamente que el paso del tiempo es en sí mismo una fuente importante de trasgresión de las garantías fundamentales del actor y de su núcleo familiar, dadas las características del inmueble que habitan y el lugar en el que se ubica. Por esta vía, han contribuido a que progresivamente la situación se torne constitucionalmente insostenible.

58. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en este caso están de por medio, además, las garantías de dos menores de edad, en tanto sujetos de especial protección constitucional. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido prolífica en la caracterización y defensa del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, así como la prevalencia de sus derechos, en consideración de lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política y demás disposiciones internas e internacionales que le dan contenido. De ahí que se insista en que “de tiempo atrás, los niños y niñas han sido proclamados por el derecho como sujetos de especial protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado, buscando con ello garantizarles un tratamiento preferencial y asegurarles un proceso de formación y desarrollo en condiciones óptimas y adecuadas, acorde con el papel relevante y trascendental que están llamados a cumplir en las sociedades del mundo.”

59. En consecuencia, frente a la noticia de la existencia de dos menores de edad en alto riesgo de desprotección por la amenaza de su vivienda y la lesión que ello podría representar sobre su integridad, su desarrollo armónico y su vida misma, las autoridades municipales y, en especial la Alcaldía de San José de Cúcuta -ante la cual acudió en una primera oportunidad el accionante-, estaban llamadas a darle prioridad al asunto y redoblar sus esfuerzos para generar un escenario de salvaguarda idóneo, en favor de su bienestar. Para la Corte, haber dejado de lado esta situación hizo que la entidad desconociera sus obligaciones constitucionales en materia de protección reforzada de los menores de edad y, por lo tanto,

trasgrediera el interés superior de los dos hijos del demandante.

60. Lo anterior permite a la Sala Tercera de Revisión llamar la atención acerca de que, en el marco de un Estado social y democrático de derecho, como el nuestro, no es admisible que las instituciones desdibujen su misión de servicio público, al punto de conformar estructuras institucionales meramente formales, que dejan de lado los fines esenciales del Estado (Art. 2, CP). Las autoridades públicas están llamadas a garantizar, de acuerdo con sus funciones y competencias, y en la mayor medida posible, la realización efectiva de los derechos de las personas que acuden a aquellas. Esto exige del aparato estatal una sensibilidad tal que le permita ofrecer la mejor respuesta a las demandas ciudadanas, en términos de atención real y material. No enfocar sus actuaciones hacia la prolongación u obstaculización irrazonable del acceso a la protección requerida, sobre todo tratándose de sujetos especialmente vulnerables, como ocurre en este caso.

61. De este modo, se encuentra que el municipio de San José de Cúcuta, Norte de Santander, en cabeza de su Alcaldía municipal, vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna del accionante y de sus dos hijos menores de edad, con las consecuentes implicaciones que ello acarrea sobre la afectación de otras garantías constitucionales, tal como se ha explicado a lo largo de esta providencia. En este caso, ha quedado probado que esta familia, pese a su alto grado de vulnerabilidad y de haber requerido apoyo institucional, sigue habitando un espacio que pone en alto riesgo su seguridad e integridad física y su vida misma. Se trata de una vivienda que en definitiva no cumple de ninguna manera con el estándar constitucional de adecuación, desarrollado por la jurisprudencia constitucional, en los términos ya indicados; sobre todo en consideración del riesgo de avería que presenta y de la historia de derribamiento de la que han dado cuenta no sólo el actor, sino los informes allegados durante el trámite de esta acción de tutela.

62. Conforme a las obligaciones constitucionales y legales que se han puesto de presente, en especial lo dispuesto por la Ley 388 de 1997, los entes territoriales se encuentran en la obligación de identificar las zonas de riesgo, implementar mecanismos que permitan el ordenamiento territorial de su jurisdicción y adoptar las medidas necesarias para prevenir desastres en los asentamientos que se encuentren en riesgo o amenacen su permanencia. Compromisos que se han incumplido absolutamente en este asunto, pues ha quedado demostrado que el municipio de San José de Cúcuta no ha ejercido las acciones necesarias,

efectivas y suficientes que lleven a la adopción de medidas idóneas para conjurar el riesgo de este grupo familiar, por la ubicación de su vivienda, siendo ese uno de los componentes esenciales del mandato de adecuación.

63. En contextos como este, la Corte Constitucional ha reconocido que el reasentamiento o reubicación es un derecho de quienes habitan predios cuya localización representa riesgos graves para la integridad de sus ocupantes, por la amenaza de desastres, independientemente de su regularización o tipo de vivienda, pero siempre en consideración de la vulnerabilidad de quienes la ocupan. En caso estudiado, se trata de una necesidad acreditada incluso por parte de la misma Alcaldía de San José de Cúcuta, que junto con otras entidades han advertido el estado de inhabitabilidad de la vivienda del señor Rafael Alonso Ortiz Pérez y la importancia de su desocupación. Situación de la que es consciente el actor, pues ha sido el primero en reclamar su inclusión urgente en algún programa de reubicación o de apoyo de vivienda para él y sus dos hijos menores de edad.

64. Con todo, es claro que la atención institucional no puede reducirse a una respuesta estrictamente temporal. En casos graves, como lo es el que ahora se estudia, es necesario que las autoridades competentes adopten medidas a corto, mediano y largo plazo, dirigidas a superar la desprotección del derecho a la vivienda digna de quienes han sido puestos en un riesgo extraordinario, a causa del estado amenazante de su edificación y a la ausencia de atención institucional oportuna y adecuada.

65. Por lo anterior, la Sala dispondrá el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna e integridad personal del señor Rafael Alonso Ortiz Pérez. A modo de remedio judicial, dado que para la Corte Constitucional no ha sido posible obtener información precisa acerca de las rutas de atención y alternativas de apoyo institucional en el municipio de San José de Cúcuta, para casos como estos, se ordenará a la Alcaldía de dicha municipalidad que, en el término máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, reubique al accionante, junto con sus dos hijos, en un lugar en el que se les garanticen los derechos de los que son titulares las personas cuya vivienda se encuentra en situación de inhabitabilidad por amenaza de desastre natural.

66. La anterior orden será estrictamente temporal y se mantendrá vigente hasta tanto este grupo familiar tenga garantizado el derecho a la vivienda digna de manera definitiva; para lo

cual la Alcaldía de San José de Cúcuta deberá ejercer las medidas necesarias y efectivas de acompañamiento, asesoría y apoyo institucional dirigidas a lograr que el actor y su núcleo familiar sean incluidos en algún programa de vivienda de interés social o cuenten con un lugar digno y permanente donde vivir.

67. Asimismo, se ordenará a la Personería Municipal de San José de Cúcuta y a la Defensoría del Pueblo Regional de Cúcuta que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales: (i) supervisen el cumplimiento administrativo de esta providencia; (ii) brinden el acompañamiento institucional respectivo al actor, con el fin de materializar las órdenes impartidas en esta providencia; y (iii) expliquen de manera clara el contenido de esta providencia al accionante y a sus dos hijos menores de edad.

68. Finalmente, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación que, por conducto de la Delegada Auxiliar para Asuntos Constitucionales, realice un seguimiento especial del cumplimiento de esta providencia.

#### Síntesis de la decisión

69. La Sala Tercera de Revisión conoció la acción de tutela formulada por el señor Rafael Alonso Ortiz Pérez. Un ciudadano de 58 años de edad, diagnosticado con una enfermedad pulmonar crónica, y padre cabeza de hogar, cuyo núcleo familiar lo conforma con sus dos hijos de 12 y 14 años, quien acudió al mecanismo constitucional con el fin de lograr del derecho a la vivienda digna que estaría siendo afectado a él y los dos menores de edad. Al revisar el asunto, la Sala concluyó que, en efecto, la Alcaldía municipal de San José de Cúcuta vulneró la garantía constitucional mencionada, al no brindar una respuesta institucional de fondo y dirigida a solucionar el alto riesgo en el que se encontraba la integridad de este grupo familiar, producto de la amenaza de colapso de la vivienda habitada a la orilla inmediata de un afluente de aguas residuales.

70. Además, el municipio había desconocido la situación de extrema vulnerabilidad que enfrentaba este núcleo familiar, al estar en condición de pobreza, y en el que el único adulto que lo conforma (el accionante) presenta una enfermedad crónica, y está desempleado u ocasionalmente se dedica a labores de la construcción, por lo cual ha sobrevivido con el apoyo de sus vecinos. Por esa vía, se dejó de lado que de por medio también estaban en juego las garantías constitucionales de dos niños, lo cual agravaba la falta de atención

institucional.

71. En esa medida, luego de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda digna y las obligaciones institucionales relacionadas con su garantía en situaciones de riesgo de desastre, la Sala amparó los derechos fundamentales a la vivienda digna e integridad personal, trasgredidos al actor y a sus dos hijos menores de edad, y adoptó las medidas necesarias para conjurar el alto riesgo en el que se encuentran, tal como en otras ocasiones lo ha dispuesta la Corte Constitucional en casos similares.

## . DECISIÓN

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

### RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida, en única instancia, por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de San José de Cúcuta, el 17 de abril de 2023, en el sentido de MANTENER LA IMPROCEDENCIA de la acción de tutela en relación con la pretensión económica planteada por el actor, y TUTELAR los derechos fundamentales a la vivienda digna e integridad personal del señor Rafael Alonso Ortiz Pérez y de sus dos hijos menores de edad, en nombre de quienes también promovió el mecanismo constitucional, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la Alcaldía de San José de Cúcuta que, en el término máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, reubique al accionante, junto con sus dos hijos, en un lugar en el que se les garanticen los derechos de los que son titulares las personas cuya vivienda se encuentra en situación de inhabitabilidad por amenaza de desastre. Esta orden será estrictamente temporal y se mantendrá vigente hasta tanto este grupo familiar tenga garantizado el derecho a la vivienda digna, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. ORDENAR a la Alcaldía de San José de Cúcuta ejercer las medidas necesarias y efectivas de acompañamiento, asesoría y apoyo institucional, dirigidas a lograr que el actor y

su núcleo familiar sean incluidos en algún programa de vivienda de interés social o cuenten con un lugar digno y permanente en donde vivir, en consideración, además, de los requisitos establecidos para los respectivos programas de vivienda.

CUARTO. ORDENAR a la Personería Municipal de San José de Cúcuta y a la Defensoría del Pueblo Regional de Cúcuta que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales: (i) supervisen el cumplimiento administrativo de esta providencia; (ii) brinden el acompañamiento institucional respectivo al actor, con el fin de materializar las órdenes impartidas en esta providencia; y (iii) expliquen de manera clara el contenido de esta providencia al accionante y a sus dos hijos menores de edad.

QUINTO. SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación que, por conducto de la Delegada Auxiliar para Asuntos Constitucionales, realice un seguimiento especial del cumplimiento de esta providencia.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General