



JUZGADO VEINTIDÓS CIVIL MUNICIPAL
Bogotá D.C., Catorce (14) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Ref.: Acción de tutela
Rad. No.: 11001-40-03-022-2021-00434-00
Asunto: Fallo de primera instancia

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto Nacional 2591 de 1991, se emite sentencia de primer grado en la actuación de la referencia.

1. Identificación solicitante: (Art. 29 Núm. 1º Dcto. 2591/91):

María Luisa Melo Navarrete, identificada con C.C. No. 20.291.970

2. Identificación de quien provenga la amenaza o vulneración: (Art. 29 Núm. 2º Dcto. 2591/91):

La actuación es dirigida por los tutelante contra la Alcaldía Local de San Cristóbal e Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático IDIGER

Aunado a lo anterior, se vinculó a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Personería de Bogotá, Junta de Acción Comunal del Barrio Ciudadela Parque de la Roca, Personería Local de San Cristóbal, Comité y/o Consejo Local de Gestión del Riesgo y Cambio Climático de San Cristóbal, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Departamento Administrativo defensoría del Espacio Publico DADEP.

3. Determinación del derecho tutelado: (Art. 29 Núm. 3º Dcto. 2591/91):

Señala el tutelante que los derechos fundamentales presuntamente vulnerados son vida, integridad personal y vivienda digna.

4. Síntesis de la solicitud de amparo:

4.1. Hechos:

Manifestó la accionante que desde el año 2018 evidencio una fractura en el muro de piedra ubicado en el costado oriental de su vivienda, para el año siguiente se solicitó al IDIGER la evaluación del riesgo emitiendo el diagnostico No. DI-13853 recomendando acatar la restricción del uso del andén hasta tanto se implementen acciones para la reparación del muro y estabilización del talud para proteger la integridad física de los habitantes.

Para el año 2020 la Alcaldía Local de San Cristóbal realizó una intervención temporal en el muro no permitiendo el paso, pero sin resolver dicho asunto de fondo, por lo cual en marzo del año en curso el muro empezó agrietarse, en razón de ello, hizo presencia una funcionaria del IDIGER quien emitió una recomendación de evacuación, así como la restricción parcial del uso peatonal y parqueadero.

Prosigue indicando haber instaurado derecho de petición a la Alcaldía de San Cristóbal solicitando la intervención inmediata del muro conforme al diagnostico del año 2019 emitido por el IDIGER, el cual acorde lo expone la tutelante no ha sido resuelto. Continúa su relato, afirmando haber recibido varias visitas del funcionario Juan Amarillo de la alcaldía local quienes pretendían realizar el cerramiento de la



entrada carretable pero los habitantes del sector lo impidieron alegando ser su única vía de acceso.

Finalmente menciona que el día 2 de mayo de 2021 se cayo parte del muro con tierra, recibiendo visita de funcionarios de la alcaldía local que al realizar una inspección concluyeron ser pertinente realizar una obra y solo se efectuó una intervención temporal, pero debido a las lluvias se sigue presentando deslizamiento de la tierra.

4.2. Petición:

Atendiendo la situación fáctica, pretende la actora se ordene a la Alcaldía Local de San Cristóbal y al IDIGER realizar las obras de mitigación para detener el avance del deslizamiento que amenaza la integridad de su vivienda e igualmente se realicen las obras de estabilización del talud y las obras para el manejo de las aguas superficiales.

5. Informes: (Art. 19 Dcto. 2591/91)

Alcaldía Mayor de Bogotá

Notificada en legal forma, la entidad mencionada manifestó que por competencia la tutela había sido trasladada a la Secretaria Distrital de Gobierno, al DAPED e IDIGER

Juzgado 22 Administrativo Sección Segunda

Notificado en legal forma, el despacho judicial informó que dentro de la acción popular con radicado 2007-221 demandante Carlos Enrique Jaramillo contra Superintendencia de Subsidio Familiar no se evidencia anotación sobre ordenes proferidas con el fin de contener los riesgos precisado en los hechos de la tutela.

Personería de Bogotá

Notificada en legal forma, dicho ente invocó la falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto no obra conexión ente las pretensiones del accionante y dicho órgano de control.

Personería de San Cristóbal

Notificada en legal forma, la convocada enuncio no constarle los hechos invocados a excepción del literal G precisando que efectivamente recibió las dos comunicaciones referidas en la acción de tutela, pero refiere haber dado respuesta a los requerimientos impetrados dentro del lapso establecido para ello, concluyendo que dicha entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la tutelante.

Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres

Indico no constarle los hechos objeto de la tutela, alegando no haber sido demandada por los accionantes oponiendo a las pretensiones incoadas y especificando no tener la calidad de superior jurídico o competencia para la realización de obras de mitigación, solicitando sea exonerada y desvinculada del presente asunto por falta de legitimación en la causa por pasiva.



Juzgado 8º Civil del Circuito de Bogotá

Notificado en legal forma, el despacho judicial solicitó denegar el amparo al no evidenciarse alguna infracción de derechos fundamentales de derechos fundamentales por parte del juzgado y remito copia de la sentencia con radicado 2013-169 proferida el 9 de noviembre de 2018.

Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático IDIGER

Notificada en legal forma, la accionada afirmó haber realizado las acciones a su cargo emitiendo las recomendaciones respectivas, razón por la cual argumento la falta de legitimación en la causa por pasiva siendo la Alcaldía Local de San Cristóbal quien debe asumir las obras de reparación, saneamiento y mantenimiento del espacio público financiada por el fondo de desarrollo local de San Cristóbal.

Secretaria Distrital de Gobierno- Alcaldía Local de San Cristóbal

Notificada en legal forma, la entidad se opone a las pretensiones de la acción impetrada alegando la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales donde ha estado presta a brindar soluciones, subsiguientemente otorga respuesta a los interrogantes realizados por el despacho en el auto admisorio haciendo una relación de las desplegadas para evitar el colapso y frente la entidad responsable de la reparación integral del muro y estabilización del talud delimitó contar con limitación presupuestal frente a la elaboración de estudios y diseños por lo cual le solicitó al IDIGER se contemplara la elaboración de obras de mitigación acorde con el Decreto 174 de 2014.

En lo atinente a las acciones adelantadas frente a las recomendaciones dadas por el IDIGER en el año 2019 enunció la realización de actividades asociadas al manejo de aguas sobre el talud, restricción del uso del sendero peatonal y frente a las medidas para proteger la vida de los habitantes de la vivienda afirmó que se realizó la restricción de la vivienda recordando la condiciones de riesgo e insistiendo que el IDIGER dispone de una ayuda de carácter pecuniario, razón por la cual solicita la declaratoria de falta de legitimación en la causa e improcedencia de la tutela.

Junta de Acción Comunal Ciudadela Parque la Roca

Notificada en legal forma, mencionó que en el año 2019 se solicitó al IDIGER la realización del diagnóstico del muro, interviniendo la Alcaldía Local de San Cristóbal en el año 2020 y expuso las actuaciones realizadas por las entidades accionadas hasta que el muro se cayó. Posterior a ello, indicó que el día 12 de mayo de 2021 la Alcaldía Local de San Cristóbal realizó una intervención colocando un plástico para que el agua caiga por fuera del muro adjuntando registro fotográfico del hecho y por consiguiente apoya el reclamo contentivo de la acción de tutela interpelada.

6. Pruebas:

En el presente asunto, se tendrán y valorarán:

- i) *Diagnostico técnico No. 5396*
- ii) *Diagnostico técnico DI-13853 emitido por el IDIGER*
- iii) *Registro fotográfico intervención Alcaldía Local de San Cristóbal*
- iv) *Registro den video*
- v) *Copia de la recomendación de evacuación*



- vi) *Copia de los derechos de petición y respuestas dadas por las entidades convocadas*
- vii) *Registro fotográfico del cerramiento preventivo y colapso del muro*
- viii) *Diagnostico DI-15428 emitido por el IDIGER*
- ix) *Copia de acta de recomendación de evacuación*
- x) *Acta de visita del 13 de marzo de 2021 por parte de la Alcaldía Local*
- xi) *Solicitud del 5 de mayo de 2021 dirigida al IDIGER solicitando la realización de las obras de mitigación*
- xii) *Sesión extraordinaria del 3 de mayo de 2021*
- xiii) *Diagnostico DI-14004 emitido por el IDIGER*
- xiv) *Lista de participantes consejo local de riesgo*

7. Problema jurídico:

¿Existe vulneración a los derechos fundamentales deprecados por el tutelante por cuenta de las entidades accionadas?

8. Fundamentos jurídicos:

Respecto a los derechos a la vida, integridad personal y vivienda digna en particular la Corte Constitucional ha precisado la estrecha relación entre estos preceptos de orden constitucional bajo el entendido que la protección de estos derecho no se predica solamente con la adquisición de una vivienda sino además donde se enfatiza que sino también al acceso real y goce efectivo de la vivienda e igualmente recalca que la ausencia de atención e inacción de las autoridades encargadas representa una afectación de los mismo, como lo explicó en sentencia T- 420 de 2018 MP Antonio Jose Lizarazo Ocampo así:

“...En ese sentido, señala que lo anterior se justifica, en primer lugar, dada la relación de este derecho con otros derechos humanos como la vida digna; y, por otro lado, en lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto, el cual establece que no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal, debe contar con una seguridad y una infraestructura básica entre otros muchos elementos, todos ellos acompañados del calificativo “adecuados”^[53].

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

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

(...) En consecuencia, y dada la gran importancia que comporta la materialización del derecho a la vivienda digna en relación con la posibilidad de poder llevar a cabo un proyecto de vida y la dignidad del ser humano, en aquellos eventos en los que en los que el inmueble se encuentre ubicado en una zona que implica un riesgo para quienes lo habitan, se puede entender que el bien no cumple con unos requisitos mínimos para ajustarse a lo que se reconoce como habitabilidad y asequibilidad adecuadas y, por tanto, no sólo se



encuentra amenazado el derecho fundamental a la vivienda digna, sino también, a la seguridad e integridad personal, debido a la inacción de las autoridades responsables de brindar solución a la situación, motivo por el cual, se hace imperativa la intervención del juez constitucional^[60]....” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

9. Normas aplicables:

- i) Artículo 11 de la Constitución Política.
- ii) Artículo 12 de la Constitución Política
- iii) Artículo 51 de la Constitución Política
- iv) Artículo 25 del Decreto 2351 de 1965.
- v) Artículo 86 de la Constitución Política.
- vi) Artículos 9, 12, 14, 27, 28, 29, 32 y 37 de la ley 1523 de 2012
- vii) Decreto 173 de 2014

10. Caso concreto:

Al analizar las prenombradas reglas jurisprudenciales, así como los informes rendidos y las pruebas recaudadas en el expediente, es menester de entrada estimar que la acción de tutela como mecanismo para propender por la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y vivienda digna invocados por la accionante resulta procedente en el sub examine en primera oportunidad porque la actora no cuenta con un medio idóneo, adecuado y eficaz para solucionar las circunstancias en que se funda su pedimento, e igualmente en la actualidad todavía persiste un riesgo y peligro inminente frente al cual es necesario adoptar medidas para prevenir un supuesto mitigable.

Ahora bien, en principio el despacho desde el año 2019 el IDIGER emitió diagnóstico técnico DI-13853 a través del cual realizó un estudio del riesgo y la posibilidad de colapso del muro de piedra localizado en el costado oriental del predio concluyendo que existe compromiso estructural y emitiendo unas recomendaciones a la Alcaldía Local de San Cristóbal para garantizar la reparación integral del muro.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la Alcaldía Local de San Cristóbal en el informe rendido adujo que para el sub examine se efectuaron las siguientes gestiones:

- Acciones de reducción de riesgos incluyendo manejo de aguas en el talud, cerramiento paso peatonal y del paso del parqueadero
- Acciones de cerramiento del parqueadero y seguimiento del punto
- Seguimiento y monitoreo de las condiciones estipuladas en el sector de la ciudadela parque la roca
- Mantenimiento de senderos peatonales
- Se atendió la solicitud con radicado 202115410016742
- Se realizaron requerimientos a las entidades correspondiente el día 3 de mayo de 2021
- Se requirió al IDIGER para que contemple la ejecución de obras de mitigación en el punto
- Se convoca a mesa de trabajo para coordinar las acciones interinstitucionales

No obstante, a pesar de las acciones adelantadas por las autoridades convocadas desde octubre de 2019 se presentó el colapso del muro de contención y la desestabilización del talud de tierra el día 3 de mayo de 2021, lo cual indudablemente comporta la configuración de un daño consumado en relación con



Rama Judicial del Poder Público
JUZGADO VEINTIDÓS CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.
Carrera 10 No 14 – 33 piso 8 – Telefax: 284 5514 – Bogotá – Colombia
Correo: cmpl22bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

el perjuicio causado a la vivienda de la accionante como lo ha establecido el máximo órgano de la jurisdicción constitucional mediante sentencia T-038 de 2019 MP Cristina Pardo Schlesinger que en su parte pertinente reza

“...Es aquel que se presenta cuando se ejecuta el daño o la afectación que se pretendía evitar con la acción de tutela, de tal manera que, el juez no puede dar una orden al respecto con el fin de hacer que cese la vulneración o impedir que se materialice el peligro. Así, al existir la imposibilidad de evitar la vulneración o peligro, lo único procedente es el resarcimiento del daño causado por la violación de derecho. No obstante, la Corte ha indicado que, por regla general, la acción constitucional es improcedente cuando se ha consumado la vulneración pues, esta acción fue concebida como preventiva más no indemnizatoria...”

Este orden de ideas, el daño consumado trae consigo la necesidad de resarcimiento del perjuicio eventual acaecido, sin embargo este aspecto de índole económico no será resuelto mediante la presente acción de tutela habida cuenta que esta vía subsidiaria propende por salvaguardar derechos fundamentales y excepcionalmente se erogan elementos de orden pecuniario, aún más cuando la accionante cuenta con otro mecanismo para su reconocimiento como lo es el medio de control de reparación directa ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Pese a que se sobrevino un daño consumado por las afectaciones que se suscitaron en la vivienda de la accionante, esto no significa que la vulneración de los derechos fundamentales ha cesado o se suscite un hecho superado, sino por el contrario todavía persiste y a medida que transcurre el tiempo se acrecienta la probabilidad de una tragedia por la ruptura del muro de contención y al deslizamiento constantes de talud de tierra que actualmente no tiene una solución efectiva.

Conforme lo expuesto, resulta evidente que las acciones realizadas por la Alcaldía Local de San Cristóbal no fueron suficientes, adecuadas ni tampoco contundentes para prevenir la ruptura del muro de contención, aún más cuando en el diagnóstico técnico DI-13853 emitido por el IDIGER desde octubre de 2019 acorde con los riesgos asociados se precisó en las recomendaciones se debía implementar las acciones para garantizar la reparación integral del muro en piedra pegada y las obras de estabilización del talud.

Por el contrario, dentro de las acciones efectuadas por la Alcaldía Local de San Cristóbal se realizó gestión de prevención de las aguas, cierres peatonales y paso de parquero, pero NO se ejecutaron actuaciones para la reparación del muro, así como estabilización del talud acorde con las recomendaciones del diagnóstico emitido por el IDIGER, máxime cuando en los diagnósticos DI-14004 y 15428 posteriormente emitido por la entidad no derogó la recomendación dada inicialmente.

Así mismo, la Alcaldía Local de San Cristóbal en la contestación de la tutela refiere que solicitó al IDIGER contemplar la realización de las obras de mitigación para la reducción del riesgo al no contar con recursos al estar sujetos a presupuestos participativos donde no se priorizó mayor inversión lo cual se evidencia con la comunicación 2021542025111, empero llama la atención de este juzgador que este documento data del 5 de mayo de 2021 (posterior al colapso del muro de contención y deslizamiento del talud de tierra)

Es decir, que a pesar de existir un diagnóstico desde octubre de 2019 en el cual se impartían recomendaciones para el mantenimiento del muro y del talud de tierra, la Alcaldía Local de San Cristóbal no realizó estas acciones y si en dado caso presentaba un déficit presupuestal para ejecutar las mismas, entre octubre de 2019



Rama Judicial del Poder Público
JUZGADO VEINTIDÓS CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.
Carrera 10 No 14 – 33 piso 8 – Telefax: 284 5514 – Bogotá – Colombia
Correo: cmpl22bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

y mayo de 2021 transcurrieron aproximadamente 17 meses sin haberse efectuado comunicado al IDIGER o autoridad alguna informando sobre dicha imposibilidad y espero solamente hasta que se suscitara el daño para erogar dicha circunstancia, lo cual demuestra la inacción de la autoridad responsable de brindar solución a la situación, lo cual hoy por hoy todavía representa una afectación inminente a los derechos fundamentales de la accionante.

Ahora bien, con respecto a entidad obligada a realizar las acciones de mitigación del riesgo, reparación del muro y estabilización del talud de tierra, se observa en el marco normativo regulatorio de este tipo de escenarios que en principio establece la obligación de mitigación de riesgo en cabeza de la Alcaldía Local.

En vista de ello, la Alcaldía Local de San Cristóbal solicita que en aplicación a lo establecido en el Decreto 174 de 2014 el IDIGER contemple la elaboración de las obras de mitigación, no obstante, indagando detenidamente en el decreto citado por la convocada, se evidencia que dentro de las funciones del IDIGER en su artículo 3º numeral 8.4. se establece lo siguiente:

“...Artículo 3º.- Funciones del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER. El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER- como entidad encargada del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -SDGR-CC, cumplirá las funciones establecidas en el Acuerdo Distrital 546 de 2013, las cuales se detallan en el presente artículo

(...) 8.4. Ejecutar las obras de mitigación de riesgos por fenómenos de remoción en masa, en forma complementaria con las entidades del Distrito Capital responsables de la protección de la infraestructura, y en forma subsidiaria con las Alcaldías Locales cuando las áreas de afectación involucren viviendas...”

Del texto normativo traído a colación, se logra extraer que la obligación principal de ejecutar las obras de mitigación en los casos como el estudiado en el plenario es exclusivamente de las alcaldías locales – específicamente de la Alcaldía Local de San Cristóbal – y solo de manera subsidiaria le correspondería al IDIGER, sin que se conste razones justificables para que la Alcaldía Local de San Cristóbal se abstenga de realizar las obras de mitigación de manera directa.

Acto seguido, es deber del juez constitucional velar y procurar porque las ordenes dadas en sus sentencias se cumplan en debida forma, es así; que si bien es cierto de la investigación realizada en precedencia se logró corroborar que el IDIGER no ha hecho conducta alguna tendiente a la afectación de los derechos fundamentales incoados, no puede omitirse que es esta entidad quien ha venido realizando el seguimiento y emitiendo los diagnósticos del riesgo.

Tan es así, que los diagnósticos realizados por el IDIGER fueron precisos en establecer la vigencia de manera temporal mientras no se modifiquen significativamente las condiciones físicas del sector, pero con la caída del muro y deslizamiento del talud de tierra se ocasionó una variación de los supuestos facticos iniciales, siendo necesario que previamente el IDIGER como ente especializado realice nuevamente un diagnóstico emitiendo las recomendaciones a seguir para mitigar el riesgo, de cara a la reparación del muro de contención y estabilización del talud de tierra por parte de la Alcaldía Local de San Cristóbal.

Por otra parte, en relación con las vinculadas a la presente acción constitucional, se verifica la inexistencia de acciones u omisiones que vulneraren los derechos fundamentales deprecados, por consiguiente, no se emitirán orden alguna frente a las mismas.



Rama Judicial del Poder Público
JUZGADO VEINTIDÓS CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.
Carrera 10 No 14 – 33 piso 8 – Telefax: 284 5514 – Bogotá – Colombia
Correo: cmpl22bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR la configuración de daño consumado en relación con el perjuicio causado a la vivienda de la accionante, producto del colapso de muro de contención y deslizamiento del talud de conformidad con lo motivado.

SEGUNDO.- TUTELAR los derechos fundamentales de vida, integridad y vivienda digna deprecados por la señora María Luisa Melo Navarrete, identificada con C.C. No. 20.291.970 frente a la accionadas **ALCALDÍA LOCAL DE SAN CRISTÓBAL e INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO IDIGER**

TERCERO.- ORDENAR al INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO IDIGER a través de su representante legal o quien haga sus veces que dentro del **termino de noventa y seis (96) horas** contadas a partir del recibo de la notificación de esta determinación, proceda a realizar un nuevo diagnostico técnico atendiendo que ha existido una modificación significativa en las condiciones físicas del sector y proceda a notificarlo a la Alcaldía Local de San Cristóbal.

CUARTO.- ORDENAR a la ALCALDIA LOCAL DE SAN CRISTÓBAL por intermedio del señor(a) ALCALDE(AS) LOCAL que dentro del **término de cuarenta y ocho (48) horas** contadas a partir de la emisión y notificación del diagnóstico técnico emitido por el IDIGER, inicie y adopte las recomendaciones dadas por la mencionada entidad.

QUINTO.- DESVINCULAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Personería de Bogotá, Junta de Acción Comunal del Barrio Ciudadela Parque de la Roca, Personería Local de San Cristóbal, Comité y/o Consejo Local de Gestión del Riesgo y Cambio Climático de San Cristóbal, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Departamento Administrativo defensoría del Espacio Público DADEP.

NOTIFICAR esta decisión a los interesados, conforme lo ordena los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para eventual revisión, en el evento que no se impugne la presente decisión.

NOTIFÍQUESE,


CAMILO ANDRÉS BAQUERO AGUILAR
Juez