



Demandantes: Olga Lucía Echeverry y otros  
Demandados: Tribunal Administrativo de Antioquia y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2021-06979-00

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D. C., tres (3) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-06979-00  
**Demandantes:** OLGA LUCÍA ECHEVERRY Y OTROS  
**Demandados:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA Y OTROS

**Temas:** Tutela de fondo – petición de cumplimiento de órdenes impartidas en el medio de control de protección de intereses colectivos – Derecho fundamental a la vivienda digna.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala resuelve la solicitud de amparo constitucional presentada por Olga Lucía Echeverry y otros, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 26 de mayo de 2015, modificado por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

1. Con escrito enviado el 11 de octubre de 2021 al buzón *web* del Juzgado Octavo Penal Municipal de Función de Control de Garantías de Antioquia, remitido por competencia el día siguiente al Consejo de Estado, los señores Olga Lucía Echeverry, Félix Antonio García, en calidad de presidente y vicepresidente, respectivamente, de la Veeduría Comunitaria Microcuenca Quebrada La Picacha; Alejandra María Rojas Penagos, Santiago Blandón Rojas (hijo); Óscar de Jesús Rojas Gil, María Leonor Penagos Montoya; Froilán de Jesús Pinillos Muñoz, Yuli Duran Zúñiga, María Fabiola Muñoz Pino; Flor Mireya Caro; Sebastián Monsalve, Ckeisy Jhen Ramos Castrillón, en representación de sus hijas menores María José Monsalve y María Antonia Monsalve Ramos; Tania Shirley Espinosa Osorio, en representación de su hija María Betancur Espinosa, ejercieron acción de tutela contra el Municipio de Medellín y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), con el fin de que les sean amparados sus “*derechos fundamentales a la vida, integridad personal, vivienda digna, participación y a la tutela judicial efectiva.*”



2. Los accionantes consideraron vulneradas las referidas garantías constitucionales con ocasión del incumplimiento por parte de las autoridades administrativas accionadas de las órdenes impartidas en las providencias dictadas el 2 de agosto de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia y el 16 de octubre de 2014 por el Consejo de Estado – Sección Primera, en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos que se tramitó bajo el radicado 05001-23-33-000-2013-01310-00.

3. También alegaron la vulneración de sus derechos con ocasión de las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas en relación con la asignación de los subsidios de vivienda a los cuales consideran tener derecho.

## 1.2. Pretensiones

4. A título de amparo constitucional, la parte actora solicitó:

*“PRIMERA. - Con fundamento en los hechos relacionados, solicitamos el amparo por vía de tutela de los Derechos Constitucionales Fundamentales a la VIVIENDA DIGNA entendiendo que la realización de este derecho fundamental en el caso concreto de TODAS las familias accionantes está estrechamente ligado al proceso de participación en la adopción de decisiones sobre las condiciones especiales sobre las cuales se diseñó el proceso de reasentamiento en el proyecto de La Playita, Plan Parcial Belén Rincón. Este derecho está así indispensablemente vinculado al derecho fundamental a la PARTICIPACIÓN, por lo que solicitamos el amparo expreso de este derecho.*

*SEGUNDA. - Con fundamento en los hechos relacionados, solicitamos el amparo por vía de tutela de los Derechos Constitucionales Fundamentales a la VIVIENDA DIGNA, la VIDA INTEGRIDAD PERSONAL y LA SEGURIDAD de las personas, sujetos de especial protección constitucional, por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad y actualmente habitantes en el sector La Playita, vereda Aguas Frías del Corregimiento de Altavista de Medellín. Estas personas serían: FLOR MIREYA CARO (mujer cabeza de familia); SEBASTIAN MONSALVE CARO y CKEISY JHEN RAMOS (mujer) sus hijas las niñas MARÍA JOSÉ MONSALVE RAMOS y MARÍA ANTONIA MONSALVE RAMOS; TANIA SHIRLEY ESPINOSA OSORIO (mujer cabeza de familia); y su hija la niña MARIANA BETANCUR ESPINOSA.*

*TERCERA. Vinculada a la PRETENSIÓN PRIMERA, solicitamos el amparo por vía de tutela del derecho CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN de la Veeduría Comunitaria Microcuenca Quebrada La Picacha, con fundamento en los hechos relacionados.*

*CUARTA.- Conforme a la PRETENSIÓN PRIMERA y SEGUNDA, se ORDENE al Municipio de Medellín y al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED, MANTENER y GARANTIZAR las condiciones de reasentamiento acordadas en el proceso de participación para el reasentamiento de los núcleos familiares de La Playita, aquí accionantes ((i) ALEJANDRA MARÍA ROJAS PENAGOS Y SANTIAGO BLANDÓN ROJAS; (ii) OSCAR DE JESÚS ROJAS GIL Y MARIA LEONOR PENAGOS MONTOYA; (iii) FROILÁN DE JESÚS PINILLOS MUÑOZ, YULY DURÁN ZUÑIGA Y MARÍA FABIOLA MUÑOZ PINO; (iv) SEBASTIÁN MONSALVE CARO, CKEISY JHEN RAMOS CASTRILLON, FLOR MIREYA CARO, MARIA*



JOSE MONSALVE RAMOS Y MARIA ANTONIA MONSALVE RAMOS; (v) TANIA SHIRLEY ESPINOSA OSORIO Y MARIANA BETANCUR ESPINOSA), conforme con el compromiso de entregar los subsidios de vivienda en el proyecto constructivo “La Playita” en el Plan Parcial de Belén Rincón en cumplimiento de la medida cautelar proferida el 2 de agosto de 2013 por el Juzgado 24 Administrativo de Medellín y adicionada el 16 de abril de 2014 por el Consejo de Estado.

QUINTA.- Para el caso particular de SEBASTIÁN MONSALVE CARO, que se RECONOZCA al Sr. SEBASTIÁN MONSALVE CARO como jefe de hogar y su núcleo familiar autónomo conformado por CKEISY JHEN RAMOS CASTRILLON, compañera permanente y a sus hijas MARIA JOSE MONSALVE RAMOS y MARIA ANTONIA MONSALVE RAMOS en la línea base del censo de las familias a ser reasentadas en el Proyecto La Playita y sean reasentados en el Proyecto La Playita del Plan Parcial Belén Rincón, otorgando el respectivo subsidio de vivienda en este proyecto.

SEXTA. - Para el caso particular de TANIA SHIRLEY ESPINOSA OSORIO, que se GARANTICE el cumplimiento de la Resolución 0642 del 2014 de ISVIMED respetando el reconocimiento otorgado a TANIA SHIRLEY ESPINOSA OSORIO como jefe de hogar, junto con su hija Mariana Betancur Espinosa dentro del grupo familiar y sean reasentadas en el Proyecto La Playita del Plan Parcial Belén Rincón, otorgando el respectivo subsidio de vivienda en este proyecto.

SEPTIMA. - Como consecuencia de la PRETENSIÓN PRIMERA, SEGUNDA y TERCERA anterior, que se ORDENE al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED- y al Municipio de Medellín que en las actuaciones administrativas que en adelante deban realizarse dentro del proceso de reasentamiento se propenda por otorgar a las familias la mayor seguridad jurídica, se actúe de buena fe y se honre la «palabra dada» por la Administración en cumplimiento del principio de confianza legítima:

Lo anterior mediante la adopción de medidas como:

i) comunicación escrita de las decisiones, propuestas y demás información que deba ponerse en conocimiento de los accionantes y que dicha comunicación se informe por medio legal idóneo;

ii) reuniones conjuntas de socialización (no individuales) con las familias, las organizaciones sociales como la Veeduría Comunitaria La Picacha, y actas de dichas reuniones con copia a cada uno de los participantes;

iii) que se respeten las condiciones de los procesos participativos creados dentro del proceso de reasentamiento y se tomen debidamente en cuenta sus aportes;

iv) las demás que el Despacho considere pertinentes.

Y se mantengan las condiciones de reasentamiento para las familias en el Proyecto La Playita del Plan Parcial Belén Rincón tal y como fueron acordados en el proceso de concertación del reasentamiento con ISVIMED”.

### 1.3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:



### **1.3.1. Hechos relacionados con el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos**

#### **1.3.1.1. Demanda**

5. Los ciudadanos Félix Antonio García, John Freddy Ortiz Montoya, Luisa Fernanda Vélez Pineda e Irene Stella Ospina Castrillón, actuando como representantes legales de las Juntas de Acción Comunal de los barrios Ciprés Las Mercedes, Belén Las Violetas, San Pablo Belén - Vereda Aguas Frías (Altavista Comuna 70), Vereda Aguas Frías Parte Alta (Comuna 70), presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos en contra del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el municipio de Medellín y la Corporación Autónoma Regional de Antioquia (CORANTIOQUIA), por la presunta vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles.

6. En la demanda expusieron que la microcuenca de la quebrada “La Picacha” presenta problemas erosivos y movimientos de masa que causan agrietamiento en las viviendas, hundimientos de piso e inundaciones que han ocasionado pérdidas humanas y económicas a los habitantes de la Comuna 16.

7. Con fundamento en lo anterior, solicitaron que se declarara que las entidades demandadas vulneraron los derechos colectivos invocados, para que, en consecuencia, se les ordenara, entre otras, la ejecución inmediata de las obras pertinentes para recuperar, adecuar y mejorar las características del cauce de la quebrada “La Picacha”, así como las áreas con amenaza por movimientos en masa o inundaciones y avenidas torrenciales; reforestar la zona e implementar el sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y realizar las demás obras que resultaran necesarias para prevenir, compensar, corregir, mitigar y restaurar los riesgos y desastres.

#### **1.3.1.2. Trámite impartido al proceso**

8. El conocimiento de la demanda le correspondió al Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín, el cual el cual, en auto del 2 de agosto de 2013, decretó de oficio medidas cautelares, con fundamento en la declaración rendida por el ingeniero geólogo Jorge Enrique Delgado Vélez, funcionario de CORANTIOQUIA.

9. En la citada providencia, dispuso:

“1. DECRETAR DE OFICIO LA PRÁCTICA DE LAS SIGUIENTES MEDIDAS CAUTELARES:

1.1. Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, que de manera INMEDIATA,



inicie todos los trámites administrativos necesarios que conlleven a frenar el crecimiento desmedido de viviendas construidas irregularmente en las franjas de retiro de protección de la quebrada La Picacha.

1.2. Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, que de manera INMEDIATA, inicie todos los trámites administrativos para la implementación inmediata de los programas y proyectos que tienen formulados o que se tienen formulados en el componente de gestión del riesgo del acuerdo 046 (Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín), especialmente en las áreas catalogadas como de riesgo no mitigable.

1.3. Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, disponer y adelantar la evacuación de las viviendas e infraestructura en general en situación de alto riesgo y su correspondiente reubicación, así como todas medidas que considere indispensables en coordinación con el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo del ente territorial, a fin de conjurar de manera efectiva el inminente peligro que amenaza los moradores de las zonas catalogadas en alto y mediano riesgo. Esta actividad deberá ser desarrollada en un término no superior a un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente providencia. Ello, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 25 de la Ley 472 de 1998.

2. Una vez adoptadas las órdenes impartidas en la presente providencia, el ente territorial deberá dar cuenta de las mismas a esta Instancia judicial.

3. Notifíquese esta decisión por el medio más expedito a los sujetos procesales.

4. Exhórtese a la Personería del Municipio de Medellín a fin de que informe al Despacho las actuaciones desplegadas por dicha autoridad respecto a la orden impartida por esta instancia judicial en la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el día 21 de junio de la presente anualidad, en la cual se indicó de manera concreta, que desplegara “toda la actividad que le compete tendiente a que las autoridades que se encuentren involucradas a la presente acción ejerzan sus competencias”. En el evento de no haber procedido de conformidad, SE SIRVA PROCEDER DE LA FORMA INDICADA POR EL DESPACHO.

5. Las anteriores órdenes, sin perjuicio de que el Juzgado se reserve la facultad de decretar nuevas medidas de evidenciar su necesidad.””

10. El 6 de agosto de 2013, el referido despacho judicial consideró que carecía de competencia para continuar el trámite de la acción, porque se encontraba vinculada CORANTIOQUIA como parte pasiva, que es una entidad pública del orden nacional, por lo que dispuso la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia.

11. El Tribunal Administrativo de Antioquia asumió el conocimiento, absteniéndose de declarar la nulidad de lo actuado, por considerar que no se vulneró el debido proceso de las partes, mantuvo las medidas cautelares decretadas y concedió los recursos de apelación que en contra de las mismas interpusieron en su oportunidad el municipio de Medellín y las Universidades Pontificia Bolivariana y de Medellín.



12. Los recursos de apelación fueron resueltos por el Consejo de Estado, Sección Primera, en auto interlocutorio dictado el 16 de octubre de 2014, en el que se resolvió:

“PRIMERO. CONFÍRMASE el auto de 2 de agosto de 2013, proferido por el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín.

SEGUNDO. ADICIÓNASE el auto de 2 de agosto de 2013, como sigue:

1.4. ORDÉNASE al Municipio de Medellín, que de forma previa a la realización de la evacuación de las viviendas e infraestructura en situación de riesgo, así como la correspondiente reubicación, en aras de asegurar la garantía de los derechos fundamentales de las familias que se encuentran asentadas en las zonas de alto riesgo de la quebrada La “Picacha”, a más tardar dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, (i) realice una caracterización de dichas familias; (ii) identifique de manera concreta las soluciones habitacionales para estas; (iii) socialice con ellas las medidas a adoptar; y (iv) convoque a la Defensoría del Pueblo para que en el marco de sus funciones acompañe el proceso de evacuación y reubicación. Esta etapa previa deberá desarrollarse a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia.”

13. Lo anterior, al aplicar al caso concreto el principio de precaución y encontrar acreditada la posible amenaza que enfrentan las familias que habitan en las inmediaciones de la quebrada La Picacha.

14. Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado, tuvo en cuenta los principios de apariencia de buen derecho y peligro por la posible demora, que se traduce en el riesgo que representa para el objeto del proceso el paso del tiempo, por la posible consumación del daño.

15. El expediente regresó al tribunal de origen el 23 de abril de 2015, el cual dictó auto de obediencia a lo dispuesto por el superior el 27 de abril siguiente.

16. El 25 de junio de 2015, la parte actora del referido medio de control solicitó que se iniciara incidente de desacato por el incumplimiento de las órdenes impartidas en el auto que decretó las medidas cautelares, en relación con el cual, previa vinculación del Instituto Social de Vivienda de Medellín - ISVIMED, se decretó la formal apertura, según auto del 16 de octubre de 2015.

17. El incidente de desacato se resolvió en auto dictado el 6 de abril de 2016, en el que se declaró que el municipio de Medellín desacató las órdenes dictadas por el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín el 2 de agosto de 2013, adicionadas por el Consejo de Estado – Sección Primera, en proveído del 14 de octubre de 2014.

18. Como consecuencia de lo anterior, se sancionó al exalcalde Aníbal Gaviria Correa, en contra de quien se abrió el incidente de desacato, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo para la Defensa de



Derechos e Intereses Colectivos. Igualmente se requirió a quien lo reemplazó en el cargo para que cumpliera las órdenes impartidas, esto es, a Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga.

19. La decisión sancionatoria se remitió al Consejo de Estado para que se surtiera el grado jurisdiccional de consulta, Corporación que, mediante auto del 15 de diciembre de 2017, revocó la sanción impuesta, por considerar que *“como quiera que el señor Aníbal Gaviria Correa se desempeñó como Alcalde del Municipio de Medellín en el periodo de 2012 – 2015, no resulta procedente imponerle sanción pecuniaria alguna en tanto no funge en la actualidad como representante legal de la entidad territorial que incumplió las órdenes impartidas en las providencias de 2 de agosto de 2013 y 16 de octubre de 2014, proferidas respectivamente por el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín y la Sección Primera del Consejo de Estado.”*

20. En la misma providencia, le ordenó al *a quo* que, de manera inmediata, iniciara un nuevo incidente de desacato en contra de Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga, quien es la persona que ostentaba el cargo de alcalde de Medellín, decidiendo el tribunal requerir un informe previo a la apertura del incidente.

21. La actuación principal siguió igualmente el trámite y en ella se corrió traslado para alegatos de conclusión y para concepto del Ministerio Público, según auto expedido el 18 de noviembre de 2016 y se dictó sentencia el 28 de junio de 2017, en la que se resolvió, entre otros aspectos, lo siguiente:

[...] QUINTO: Se ordena proteger los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

[...]

SÉPTIMO: En consecuencia, se ordena al Municipio de Medellín, realizar, de manera urgente, el censo poblacional, a fin de determinar con exactitud alrededor de toda la Quebrada y no únicamente en un sector de ella, cuáles familias se encuentran en zonas de riesgo mitigables y zonas de riesgo no mitigables, para ello es necesaria la intervención del DAGRD. Para ello, se le concede al Municipio el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, para que acredite el cumplimiento del mismo.

Este censo, por supuesto, no se limita al sector de la Playita, como lo ha pretendido mostrar el Municipio, ya que, también está probado en el expediente, que se encuentran en riesgo las familias que habitan en forma aledaña a los barrios Ciprés, Las Mercedes, Belén, Las Violetas, San pablo Belén – Vereda Aguas Frías (Altavista Comuna 70), Vereda Aguas Frías Parte Alta (Comuna 70), por lo cual, es necesario censarlas así como a toda la población aledaña que se encuentre en situación de riesgo. Adicionalmente, debe realizarse un censo con enfoque diferencial, teniendo en cuenta qué familias deben evacuar de manera temporal y cuáles de manera definitiva, por lo cual, en su actividad, el ISVIMED, no puede imponer trabas de tipo



administrativo que impida el acceso al subsidio de vivienda a las personas que requieran ser evacuadas, es decir, que, en tanto y en cuanto el DAGRD determine que la vivienda debe ser evacuada de manera definitiva, el Municipio debe ofrecerle una solución habitacional definitiva. De la misma manera, deben ofrecerse soluciones habitacionales temporales a quienes se encuentren en situación de riesgo temporal o mitigable. Una vez se sepa cuáles familias, por su situación de riesgo, deben ser desalojadas, el Municipio de Medellín debe tomar las siguientes medidas, con el acompañamiento de la Secretaría de Mujeres del Municipio, así como de la Personería de Medellín y la Secretaría de Gobierno Municipal:

- i) Notificar a los interesados debidamente del plan que se llevará a cabo (1 mes después del censo).
- ii) Difundir información previa relevante para el proceso, que incluya una propuesta de restablecimiento de viviendas (1 semana después del punto i)
- iii) Proveer un tiempo razonable para la revisión del Plan (15 días después del punto ii).
- iv) Proveer asesoramiento técnico y jurídico a las personas afectadas por el desalojo (1 mes después del punto iii).
- v) Celebrar audiencias populares para ofrecer a los particulares afectados, “la oportunidad de criticar la decisión de desalojo forzado y/o de presentar propuestas alternativas de desalojo forzado” (1 semana después del punto iv).
- vi) Ofrecer soluciones habitacionales definitivas en caso de desalojo (únicamente a quienes tengan recomendación por parte del DAGRD de evaluación definitiva) (A lo anterior, no podrá oponer situaciones técnicas o actos administrativos que den al traste con la garantía de los derechos fundamentales de quienes serán desalojados) (2 meses después del punto anterior).
- vii) Cualquier desalojo, que debe estar justificado en que los moradores de esas viviendas se encuentren en situación inminente de riesgo, debe cumplir con los trámites anteriores y contar con la presencia de la Defensoría del Pueblo, además de que el Municipio tiene el deber de habilitar servicios esenciales de salud, seguridad, confort, alimentación, vivienda a precios asequibles; alojamientos seguros y habitables; un espacio adecuado para para la protección contra el frío y la lluvia y una ubicación que permita acceder a establecimientos educativos, de salud, centros de cuidado para niños y oportunidades laborales.

Se advierte al Municipio que, en cualquiera de estas acciones debe actuar con sumo cuidado, a fin de evitar que estas personas se conviertan en indigentes y sin hogar, expuestos a otras violaciones de derechos humanos. Todas estas medidas deben ser llevadas a cabo teniendo en cuenta la participación de las mujeres, en especial, de las madres cabeza de familia que residan en el sector.

OCTAVO: Se ORDENA al ISVIMED, previo censo por parte del DAGRD, otorgar SOLUCIÓN habitacional permanente, a las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente y evacuación definitiva, que se encuentre en la PICACHA y que requieran ser desalojadas de manera perentoria, porque su vida se encuentra en peligro, sin oponerles como negativa el contenido del Decreto 2339 de 2013, o cualquier otras disposiciones (sic) cuyo contenido contrarie el alcance de los derechos





constitucionales fundamentales.

NOVENO: Se ORDENA al Municipio de Medellín, contar con sistemas de alertas tempranas con el fin de evitar o mitigar los desastres naturales, que, teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad de la comunidad que residen en el territorio, deben informar oportunamente sobre la posibilidad de ocurrencia de un evento que pueda causar daño a la comunidad.”

22. El Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín interpuso recurso de apelación contra la sentencia referida, el cual fue concedido mediante auto dictado el 9 de junio de 2021, en el efecto suspensivo. En el proceso igualmente se solicitó la aclaración y la adición de la sentencia.

23. El *a quo* de la acción popular, en autos proferidos el 23 de febrero de 2021, decidió: i) negar las solicitudes de aclaración y adición de la sentencia, presentadas por el municipio de Medellín; ii) negar la petición de aclaración de la sentencia presentada por el ISVIDED; y iii) adicionar la parte resolutive de la sentencia, en el sentido de modificar el numeral décimo tercero del fallo, el cual quedó así: *“Conformar el Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia con el magistrado ponente de la presente providencia, un delegado de los coadyuvantes, un delegado de la Defensoría del Pueblo, un Delegado del Municipio de Medellín, un delegado de CORANTIOQUIA, un delegado del Área Metropolitana del Valle del Aburrá y un delegado del ISVIMED.”*

24. El 9 de junio de 2021, el referido despacho judicial: i) requirió al alcalde de Medellín para que informara sobre el cumplimiento de la medida cautelar; y ii) concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación.

25. El 3 de diciembre de 2021, el Consejo de Estado – Sección Primera ajustó al efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto y dispuso comunicar la decisión al Tribunal Administrativo de Antioquia.

26. El 11 de agosto de 2021, la Defensoría del Pueblo solicitó que se diera apertura al incidente de desacato en contra del actual alcalde de Medellín Daniel Quintero. Posteriormente, el 6 de octubre de la citada anualidad el ente de control pidió que se citara al Comité de Verificación del cumplimiento del fallo.

27. Estas últimas solicitudes se encuentran al despacho del magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Antioquia para resolver.

#### 1.4. Sustento de la vulneración

28. Los accionantes informaron que, en los meses de junio y septiembre de 2021, las familias que se encuentran pendientes de ser reasentadas fueron citadas por el ISVIMED para informales que no podían acceder al proyecto La Playita; que el valor de las soluciones ya no correspondía a vivienda de interés prioritario (VIP), sino a vivienda de interés social (VIS) y que las normas que regulan la materia no les permiten asignarles subsidios.



29. En virtud de lo anterior, les ofrecieron otros proyectos o acogerse a vivienda usada, de tal manera que continúan esperando una solución.

30. Citaron el caso de los señores Alejandra María Rojas Penagos y Óscar de Jesús Rojas Gil, a quienes el ISVIMED, mediante oficio del 21 de junio de 2021, les informó que no pueden optar por la solución de vivienda en el proyecto “La Playita”, sin completar el valor restante, en aplicación del Decreto 1053 de 2020, expedido por el municipio de Medellín, por el cual se reglamenta el Acuerdo 05 de 2020, sobre la administración del subsidio municipal de vivienda, el cual establece la cuantía destinada a la población sujeta a reasentamiento, por habitar zona de alto riesgo no mitigable, que, en el caso particular, sería el precepto aplicable, cuyo contenido normativo cuestionaron en esta sede.

31. Agregaron que, al accionante Sebastián Monsalve Caro pretenden incluirlo en el grupo familiar en el cual fue censado cuando era menor de edad, no obstante que el mismo conformó un nuevo núcleo con su compañera permanente Ckeisy Jhen Ramos Castrillón, unión de la cual tienen dos hijas María José Monsalve Ramos y María Antonia Monsalve Ramos, por lo que consideran que se le debe brindar una solución de vivienda en forma independiente.

32. Se refirieron a la situación de Tania Shirley Espinoza Osorio, indicando que, no obstante que en el año 2014 se le censó como jefe de hogar junto con su hija Mariana Betancur Espinosa, se le está negando el subsidio, con fundamento en la norma jurídica que regula actualmente la materia, y, adicionalmente, porque aparece como hija de Flor del Socorro Obando Moncada, admitiéndose que se postule como parte de ese grupo familiar, al cual no pertenece.

33. Sin embargo, con respecto a esta accionante indicaron que presentó una acción de tutela, entre los meses de agosto y septiembre de 2017, la cual le fue negada en primera instancia y confirmada en sede de impugnación por haber considerado el despacho judicial que no era este el mecanismo para controvertir actos administrativos y que se podía unir al grupo familiar en el que se encontraba registrada que corresponde a su vecino, con quien no comparte baño ni cocina.

34. En el escrito por medio del cual subsanaron la demanda, los accionantes precisaron que la presente acción de tutela se dirige contra las actuaciones y omisiones del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) y del municipio de Medellín, con ocasión del proceso de reasentamiento de La Playita.

35. Argumentaron que, desde el año 2016, las entidades administrativas referidas fueron declaradas en desacato en el proceso que cursa en el Tribunal Administrativo de Antioquia y continúan incumpliendo *“las órdenes confirmadas y adicionadas por el Consejo de Estado”*.



36. Afirmaron que el 28 de junio de 2017, se dictó sentencia en la acción popular, en la cual se ampararon los derechos colectivos invocados y, en consecuencia, se dispuso que el Municipio de Medellín debía realizar el censo poblacional alrededor de La Picacha, con el objetivo de determinar cuáles familias se encontraban en zonas de riesgo mitigable y no mitigable.

37. La orden en cuestión se debía cumplir dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecución de la sentencia, con la ayuda del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres – DAGRD, para que realizaran un enfoque diferencial y de esa manera se determinara qué familias debían evacuar temporalmente y cuáles debían hacerlo definitivamente.

38. Indicaron que, pese a que el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió sentencia favorable el 28 de junio de 2017 ello no se ha hecho efectivo, además de que se desconocen, entre otros factores, el enfoque de género y la condición de familias desplazadas por el conflicto armado.

39. Consideraron que no se les debía aplicar el artículo 34 del Decreto 1053 de 2020 expedido por el municipio de Medellín, por afectar el derecho a la participación<sup>1</sup>, porque con la expedición de esta norma cambiaron las condiciones para acceder a la vivienda, con lo cual se afectó el principio de confianza legítima y se han desconocido las diferentes reuniones y acompañamiento que ha efectuado la Veeduría ciudadana con respecto al cumplimiento estricto del fallo dictado en la acción popular.

40. Aclararon que, el cambio en las condiciones para el reasentamiento de las familias modifica las órdenes impartidas en los autos por medio de los cuales se decretaron las medidas cautelares y que ello se realizó sin la aquiescencia del magistrado del Tribunal Administrativo de Antioquia que tiene a su cargo la dirección del proceso.

41. Reconocieron que el mecanismo idóneo para el trámite de estas solicitudes es el incidente de desacato, pero consideran que, dada la calidad de los derechos involucrados y el posible perjuicio que podrían sufrir las familias con ocasión de la aplicación del Decreto 1053 de 2020 que no les garantiza acceder al subsidio de vivienda en las condiciones concertadas, el tema se debe abordar a través de la acción de tutela.

42. Advirtieron que el informe presentado por la Defensoría del Pueblo el 11 de agosto de 2021 al Tribunal Administrativo de Antioquia acredita que la actuación del ISVIMED contraría abiertamente las providencias judiciales que dispusieron las medidas cautelares, sin que a las solicitudes presentadas por el ente de control se

---

<sup>1</sup> Sobre este aspecto, los actores señalaron que “el artículo 34 del Decreto 1053 de 2020 afecta directamente la protección del derecho fundamental a la participación por cuanto como quedó suficientemente explicado y probado, esta norma ha sido fundamental para desconocer los acuerdos y el proceso de participación”.



le haya dado trámite por parte del Tribunal, el cual ha tardado más de tres años para resolver las peticiones de los intervinientes.

43. Finalizaron su escrito afirmando que hasta el 8 de noviembre de 2021 el ISVIMED no ha asignado las viviendas a las familias que presentan la acción de tutela ni a las que se les ofreció una solución distinta al proyecto de La Playita en el Plan Parcial de Belén Rincón.

44. Informaron que, actualmente el referido instituto de vivienda tiene una convocatoria abierta para entregar el proyecto La Playita a organizaciones populares de vivienda o a juntas de vivienda comunitaria, *“con lo cual se comprueba que el proyecto que una vez fue asignado al cumplimiento de la medida cautelar de la acción popular se destinó a un objeto distinto.”*

## **1.5. Actuaciones procesales relevantes**

### **1.5.1. Auto inadmisorio de la demanda**

45. Mediante auto de ponente, dictado el 2 de noviembre de 2021, se inadmitió la demanda de tutela. Lo anterior por considerarse que no se explicaron, en forma clara y precisa, el interés de cada uno de los accionantes en la actuación ni las razones por las cuales la autoridad judicial y las entidades administrativas vulneraron los derechos fundamentales y qué medida lo realizaron cada una de ellas.

46. Se señaló que se advertía confusión respecto de si la acción de tutela se dirige contra las decisiones judiciales adoptadas por el Tribunal Administrativo de Antioquia o por la omisión en el cumplimiento por parte de las autoridades accionadas.

### **1.5.2. Auto admisorio**

47. Con fundamento en el escrito por el cual se subsanó la demanda, esta se admitió por auto dictado el 29 de noviembre de 2021, en el cual se dispuso la notificación a los accionantes, a los magistrados del Tribunal Administrativo de Antioquia, al municipio de Medellín y al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) como autoridades judiciales y administrativas accionadas.

48. En la misma providencia se dispuso vincular en calidad de terceros con interés jurídico legítimo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, al Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Medellín y a los magistrados del Consejo de Estado - Sección Primera, autoridades judiciales que conocieron la acción popular con radicación 05001-23-33-000-2013-01310-00. Así mismo se ordenó notificar a CORANTIOQUIA, al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, al Concejo de Medellín, a la Defensoría del Pueblo, a la Alianza Fiduciaria, a la Unión Temporal



H.I: “Construcción del Proyecto habitacional de Interés Prioritario denominado La Playita, al Comité Ciudadano de Obra del proyecto constructivo “La Playita” en el Plan Parcial de Belén Rincón, a la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín, a la Defensora Regional de Antioquia, a la Personería municipal de Medellín y los funcionarios que conforman el Comité de Verificación del Cumplimiento del fallo.

49. También se ordenó vincular a la presente acción y notificar efectivamente a los demás sujetos procesales que fungieron en calidad de demandantes, demandados, terceros con interés y coadyuvantes en la acción popular con radicado 05001-23-33-000-2013-01310-00.

### **1.5.2. Intervenciones de las autoridades accionadas y de los terceros vinculados**

En su orden, se recibieron las siguientes intervenciones:

#### **1.5.2.1. Defensoría del Pueblo**

50. La Defensora del Pueblo de la Regional de Antioquia informó que conoció sobre la difícil situación de los habitantes del sector La Playita y demás viviendas localizadas en la riberita de la quebrada La Picacha con ocasión de la solicitud de intervención que realizó el 3 de junio de 2021 la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín.

51. Con fundamento en esa solicitud llevó a cabo una reunión a la que únicamente comparecieron beneficiarios de la acción popular y, posteriormente, realizó una visita en la zona de influencia, de la cual concluyó que *“se venía presentando un incumplimiento a las órdenes expedidas como MEDIDA CAUTELAR proferida por el Juzgado 24 Administrativo Oral del y adicionada por el Consejo de Estado el 16 de octubre de 2014.”*

52. Agregó que, con fundamento en lo anterior, el 9 de agosto de 2021 le solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia que iniciara incidente de desacato y que convocara al Comité de Verificación del Cumplimiento de la sentencia, peticiones que a la fecha no han sido resueltas, por lo que entiende la inquietud de la comunidad que no ha recibido un tratamiento adecuado de las autoridades administrativas encargadas de dar alcance al fallo.

53. Allegó al proceso el registro fotográfico, copia del convenio celebrado por el municipio y las solicitudes que presentó ante el Tribunal Administrativo de Antioquia.

#### **1.5.2.2. Solicitud de coadyuvancia presentada por Juliana Vélez Echeverry, asociada al *Reading Centre for Climate and Justice* adscrito a la Universidad de Reading – Reino Unido**



54. La ciudadana Juliana Vélez Echeverry, quien manifestó tener la calidad de asociada del *Reading Centre for Climate and Justice* adscrito a la Universidad de Reading – Reino Unido, condición en la que coadyuva la pretensión de tutela.

55. Informó que el centro al cual se encuentra adscrita es una plataforma de trabajo que investiga problemas sociales causados por los impactos del cambio climático desde un enfoque de justicia, con el objetivo de proveer herramientas a agentes de cambio para la búsqueda de soluciones que protejan y beneficien a las poblaciones más vulnerables a los efectos del cambio climático.

56. Solicitó que se protegieran los derechos a la vivienda digna de los accionantes que –en su sentir– se encuentran *“vulnerados por el incumplimiento de la ejecución de un proceso de reasentamiento con un enfoque de derechos, materializado en los numerosos retrasos en la construcción del proyecto habitacional La Playita y la posterior exclusión de los accionantes de ese plan de vivienda. Ello ha generado una situación de desarraigo y rompimiento de las redes de apoyo comunitarias que son indispensables para la supervivencia y bienestar de los accionantes.”*

57. Advirtió que el incumplimiento de las órdenes lleva más de siete (7) años, contados desde el mes de julio de 2014, oportunidad en la que se resolvió por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado el recurso de apelación. Se refirió ampliamente a los riesgos que conlleva un reasentamiento realizado como lo están efectuando las entidades administrativas, sin tener en cuenta que el riesgo de inundación puede ser menor al que implica el desarraigo y el abandono de las familias.

### **1.5.2.3. Alianza Fiduciaria**

58. La entidad, por intermedio de la apoderada general para asuntos judiciales, presentó informe en el que señaló que, el 23 de diciembre de 2015, se celebró contrato de fiducia en la modalidad de administración y pagos (SIGED M459121), por medio del cual se creó el Fideicomiso La Playita.

59. Solicitó que se niegue la petición de amparo y precisó que solo actuó como vocera y administradora del fideicomiso pero que no administra los subsidios de vivienda, por lo que no es la entidad que vulneró los derechos fundamentales de los accionantes.

### **1.5.2.4. Consejo de Estado – Sección Primera**

60. El magistrado que tiene a su cargo la segunda instancia del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos informó el trámite que se le ha impartido al proceso en primera y segunda instancia y las actuaciones que se llevaron a cabo en el incidente de desacato por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia y por esa corporación en grado jurisdiccional de consulta.



61. Se refirió a las pretensiones de la demanda y consideró que no involucraban a la Sección Primera del Consejo de Estado, por lo que solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa y, en su defecto, se negaran las pretensiones de la demanda.

62. Con respecto a la primera solicitud, señaló que la tutela no tiene por objeto el desconocimiento o la amenaza de un derecho fundamental como consecuencia de las decisiones proferidas por esa Sección. Agregó que, no le corresponde tramitar ni decidir si las autoridades competentes han cumplido la medida cautelar decretada ni imponer una sanción.

#### **1.5.2.5. Instituto Social de Vivienda y Habitar de Medellín - ISVIMED**

63. La subdirectora jurídica de la entidad rindió informe, según escrito radicado el 9 de diciembre de 2021, en el que señaló las órdenes impartidas en la sentencia de primera instancia dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia que amparó los derechos colectivos de las familias que residen en las inmediaciones de la quebrada La Picacha.

64. Señaló que, para dar cumplimiento a las medidas cautelares decretadas y, posteriormente, al fallo dictado en la acción popular, la entidad diseñó e inició la ejecución del proyecto habitacional La Playita, siendo el ISVIMED, el competente para asignar los subsidios municipales de vivienda a la población afectada, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2339 de 2013, el cual fue derogado por el Decreto 1053 de 2020, actualmente vigente.

65. Precisó que, desde el año 2018 el instituto ha venido realizando la calificación de las familias a quienes se les deben asignar unidades habitacionales en el proyecto La Playita. Afirmó que, sin embargo, al revisar los condicionamientos de atención de la población afectada por la quebrada La Picacha, *“inicialmente pensada para reubicar en el proyecto indicado, la entidad encontró que la misma se enmarca como afectados por desastre natural, antropogénico o por calamidad y su atención debe ser en su integridad o hasta completar el 100% de la solución habitacional con subsidio de vivienda según lo descrito en el artículo 34 del Decreto Municipal 1053 de 2020, es decir, se entrega subsidio para adquirir una vivienda sin superar el tope VIP de 90 SMLMV.”*

66. Argumentó que, al examinar nuevamente los estudios y diseños del proyecto habitacional, encontró que las unidades de vivienda superan los 90 SMLMV, por lo que solo pueden ser asignadas a la población *“de demanda libre”*, descartando a los beneficiarios de la sentencia dictada en la acción popular, pues -según la entidad- se requiere hacer cierre financiero, incluyendo aporte familiar u otros subsidios de vivienda para, con ello, hacer viable el proyecto y disminuir los riesgos que impidan su ejecución.



67. Señaló que, en el mes de junio de 2021 citó a los hogares para brindarles información frente al proyecto y les notificó que solo se les podían entregar unidades en este si pagaban la suma de \$54.511.560 pesos, como diferencia entre el subsidio al cual tenían derecho y el valor de los apartamentos en el conjunto residencial La Playita.

68. En ese orden, los hogares pueden esperar a que se termine la construcción de ese proyecto, pagando la diferencia entre el subsidio y el valor real de las unidades u optar por vivienda nueva en el proyecto Tierra Paraíso en el sector de San Javier, en el que se les entregaría una unidad por 90 SMLMV, con un aporte de \$0 o, en su defecto, pueden acceder a vivienda usada en igual cuantía.

69. Aclaró que, lo anterior en aplicación de la nueva normatividad contenida en el Decreto 1053 de 2020, que establece las condiciones para el otorgamiento de los subsidios.

70. Sobre las soluciones de vivienda efectivamente ofrecidas, certificó que *“De los ciento seis (106) hogares registrados en la resolución 462 de 2014 “Por la cual el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - Isvimed, adopta la línea base que identifica la población del área de influencia del reasentamiento por desastre del sector la Playita, Quebrada la Picacha del Corregimiento Belén AltaVista, sector Aguas Frías, de la ciudad de Medellín”, se han brindado treinta y dos (32) soluciones definitivas de vivienda y estarían pendientes de recibir solución definitiva un total de cincuenta y cuatro (54) hogares, esto toda vez que nueve (9) hogares registran como meros tenedores y once (11) hogares no cumplen con los requisitos exigidos por la norma que regula la administración del subsidio de vivienda.”*

71. Se refirió a los hechos de la demanda de tutela, aceptando algunos y aclarando otros e informó la situación particular de los actores de la presente acción.

72. Aceptó como cierto que Sebastián Monsalve Caro es beneficiario junto con su madre Flor Mireya Caro del programa de reasentamiento, sin embargo, *“por dicha razón no puede reconocerse como hogar independiente al que conforma junto con su compañera permanente CKEISY JHEN RAMOS CASTRILLON identificada con número de cedula 1.152.467.254, y sus hijas MARIA JOSE MONSALVE RAMOS y MARIA ANTONIA MONSALVE RAMOS, pues ya tiene un beneficio adquirido.”*

73. Transcribió la respuesta entregada por la entidad frente a la petición presentada por el accionante, encaminada a obtener el reconocimiento de un derecho independiente del grupo familiar en el que fue censado.

74. Señaló que la accionante Tania Shirley Espinoza Osorio no cumple con los requisitos establecidos para ser beneficiaria del subsidio de vivienda, dado que fue remitida como integrante de otros grupos familiares, no habitaba el territorio al momento de la evacuación y tiene la vivienda arrendada.





75. Indicó que la referida accionante presentó una acción de tutela previa por los mismos hechos, la cual fue negada en primera instancia y en sede de impugnación, por cuanto se estaban cuestionando actos administrativos que se ajustaban a la legalidad, lo cual tornaba improcedente la acción. Indicó que el proceso cursó en el Juzgado Catorce Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías – Rad. 2017-170.

76. La referida acción de tutela fue declarada improcedente en fallo dictado el 4 de septiembre de 2017, confirmado el 9 de octubre de 2017 por el Juzgado Décimo Penal del Circuito Judicial de Medellín, autoridad que estudió el fondo del asunto para advertir que no existió vulneración de los derechos alegados porque la accionante formaba parte de un grupo familiar diferente y así quedó consignado en las fichas técnicas que levantó el DADR. D.

77. Aclaró que Olga Lucía Echeverry, no hace parte de la acción popular, ni de la Resolución 642 de 2014, es una líder del sector. Por su parte, el señor Félix Antonio García, tiene la calidad de accionante en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, pero no hace parte de la Resolución N.º 000642 de 2014, siendo igualmente un líder comunitario, argumentos con ocasión de los cuales consideró que no les asiste legitimación en la causa en esta acción de tutela en la que se pretende la garantía de derechos fundamentales de los cuales no son titulares.

78. Certificó que los señores Alejandra María Rojas Penagos y Santiago Blandón Rojas, madre e hijo han recibido asesoría de la entidad sobre el estado de su postulación, lo cual ha quedado consignado en la ficha técnica elaborada por los funcionarios de la institución. Expuso las razones por las cuales la beneficiaria no solo no aceptó la oferta habitacional, sino que tampoco compareció a las convocatorias realizadas por la entidad a diligenciar los formularios de postulación al subsidio, los cuales eran necesarios como parte del trámite administrativo.

79. Precisó que el señor Óscar de Jesús Rojas Gil es el cónyuge de María Leonor Penagos Montoya, núcleo familiar con respecto al cual acreditó la asesoría brindada y la falta de diligenciamiento de los formularios exigidos para la postulación al subsidio. Acreditó las ofertas de vivienda realizadas, las cuales se encuentran pendientes de aceptación.

80. Con respecto a la accionante Olga Lucía Pinillos Muñoz, quien figura como jefe de hogar, se indicó que en el SIFI aparece la siguiente información:



Demandantes: Olga Lucía Echeverry y otros  
 Demandados: Tribunal Administrativo de Antioquia y otros  
 Radicado: 11001-03-15-000-2021-06979-00

Ficha Activa

INFORMACIÓN GENERAL

Jefe de Hogar  
 43150843 OLGA LUCIA PINILLOS MUÑOZ  
 Dirección del evento  
 CRA 107 31AA 105 (186)

Datos Complementarios del Jefe de Hogar

Esta Caracterizado?: SI  
 Verificación BDU A

Teléfono: 3137489671 - 3148526571 - 3137489671 - 3148526571

Estado BDU A: ACTIVO - Regimen: SUBSIDIADO - Tipo de Afiliado: CABEZA DE FAMILIA

Ingresos: \$ 1.562.484

Consulta BDU A: NO

Documentación de núcleo (físicos): COMPLETA

Beneficiarios

- \* MARIA FABIOLA MUÑOZ PINO - C.C. 32555008
- \* LEANDRO AYALA PINILLOS - C.C. 1152454872
- \* VALERIA VERGARA PINILLOS - T.I. 1001017384
- \* ANGIE LOPEZ PINILLOS - R.C. 1027810119

81. No obstante, no explicó si se le había efectuado entrega o no del subsidio o de la solución de vivienda para completar el reasentamiento.

82. En relación con María Fabiola Muñoz Pino, madre de Olga Lucía Pinillos Muñoz, certificó que recibieron una vivienda usada, lo cual acreditaron con los reportes del sistema:

83. Con respecto a “FROILAN DE JESÚS PINILLOS MUÑOZ, se informa que su madre es MARIA FABIOLA MUÑOZ PINO. Sin embargo, no cumple diferentes requisitos para acceder al subsidio, dado que fue remitido como integrantes de otros grupos familiares, no habitaban el territorio al momento de la evacuación y tiene la vivienda arrendada, no acreditó tenencia o adquirieron el inmueble luego del evento que recomendó la evacuación. A continuación, se muestra que en la ficha social que reposa en SIFI se indicó que la vivienda que ocupaba al momento de los hechos que dieron origen a la acción popular estaba arrendada.” (Sic para lo transcrito)

84. Para acreditar lo anterior, incluyó la siguiente ficha técnica:



Demandantes: Olga Lucía Echeverry y otros  
Demandados: Tribunal Administrativo de Antioquia y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2021-06979-00

#### 7. DATOS DE LA VIVIENDA

<b>TIPO DE VIVIENDA:</b> *Casa ___ *Apartamento <input checked="" type="checkbox"/> *Pieza ___ *Rancho ___ *Prefabricada ___ *Local ___	<b>MATERIAL PREDOMINANTE PISOS:</b> *Baldosa ___ *Cemento <input checked="" type="checkbox"/> *Madera ___ *Tierra ___ *Piedra ___ **Otros ___ Cual ___
<b>MATERIAL PREDOMINANTE PAREDES:</b> *Ladrillo <input checked="" type="checkbox"/> *Tapia ___ *Baqueque ___ *Madera ___ *Zinc ___ *Prefabricada ___ *Desechos (Cartón, Latas, Plástico) ___	<b>MATERIAL PREDOMINANTE TECHOS:</b> *Loza ___ *Teja de Barro ___ *Eternit ___ *Zinc <input checked="" type="checkbox"/> *Desechos (Cartón, Lata, Plástico) ___ Baqueque ___ *Madera ___
<b>TENENCIA DE LA VIVIENDA:</b> *Propia ___ **Alquilada <input checked="" type="checkbox"/> *Prestada ___ *Invadida ___ ** Si la vivienda es Alquilada y/o prestada : Propietario <u>Yuly Durán</u> Teléfono _____	<b>DOCUMENTOS DE LA VIVIENDA:</b> *Escritura ___ *Promesa de Compraventa ___ *Posesión ___ *Impuesto Predial ___ *Ninguno <input checked="" type="checkbox"/> *Otros Cuales _____
<b>UNIDAD PRODUCTIVA:</b> (Si / No) Cual _____	

#### 8. SERVICIOS PUBLICOS

ENERGIA	ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	TELEFONO	SUMINISTRO DE GAS
(Si / No) Fraude: ___ Prepago: ___	(Si / No) Fraude: ___ Comunal <input checked="" type="checkbox"/> Veredal ___	(Si / No) Fraude: ___ Comunal <input checked="" type="checkbox"/> Veredal ___	(Si / No) Fraude: ___	(Si / No) Fraude: ___ Pipeta: <input checked="" type="checkbox"/> Red: ___

#### 9. MIGRACION

Es usted Desplazado? (Si / <del>No</del> ) IntraUrbano? (Si / <del>No</del> ) Intermunicipal? (Si / <del>No</del> ) Esta Registrado (Si / <del>No</del> ) Hace Cuánto? _____ De Donde? _____ Número de Registro _____ Bosque Auxiliar? (Si / <del>No</del> ) Cuántos de Auxiliar: _____
---

85. Indicó que, por las mismas razones Yuli Durán Zúñiga, esposa de Froilán de Jesús Pinillos Muñoz, puede ser atendida por el ISVIMED.

#### 1.5.2.6. Tribunal Administrativo de Antioquia

86. El magistrado sustanciador de la acción popular informó el trámite que le ha dado al proceso y señaló que los cuestionamientos se dirigen contra las actuaciones y omisiones de las autoridades administrativas y no de ese Tribunal.

87. Indicó que ha venido recaudando numerosas pruebas y que el expediente es muy voluminoso, tiene más de diez cuadernos y tuvo que ser digitalizado con recursos propios del magistrado.

88. Advirtió que si el proceso ha presentado alguna demora ello obedece a que tiene una significativa carga laboral y cuenta con cuatro empleados para un volumen de 1083 procesos activos sin hacer mención a más de 1500 procesos correspondientes a controles inmediatos de legalidad que fueron radicados en el tribunal con ocasión de las declaratorias de los estados de excepción.

#### 1.5.2.7. Corporación Jurídica Libertad

89. La Corporación Jurídica Libertad, por intermedio de su representante legal solicitó ser reconocido como coadyuvante de la parte accionante. Afirmó que es una organización defensora de derechos humanos que acompaña a víctimas del conflicto armado y a personas en condiciones de vulnerabilidad.

90. Hizo referencia al derecho a la vivienda digna con fundamento en pronunciamientos de la Corte Constitucional de los que señaló los requisitos de procedencia de la acción de tutela para su protección efectiva.



91. Argumentó que la falta de solución definitiva de vivienda por la mora en la entrega del proyecto constructivo “La Playita” en el Plan Parcial de Belén Rincón vulnera los derechos fundamentales a los sujetos de especial y reforzada protección constitucional accionantes en la presente acción.

92. Agregó que, la falta de cumplimiento de la medida cautelar que ordena el reasentamiento de las familias ubicadas en la microcuenca de la quebrada La Picacha genera una violación al derecho a la participación en su concepción política y democrática, *“entendida como la posibilidad real y efectiva de decidir y en la cual se incluyan de manera directa las formas de ser, sentir y habitar de las comunidades, sino también a los derechos fundamentales aparejados en el proceso de reasentamiento y que se encuentran conculcados.”*

93. Se refirió a la vulneración del principio de confianza legítima toda vez que siempre se le informó a la comunidad que tendría derecho al proyecto La Playita y finalmente decidieron no adjudicarles viviendas en el mismo con fundamento en una reglamentación proferida en el año 2020.

#### **1.5.2.8. Área Metropolitana del Valle de Aburrá**

94. Por intermedio de apoderado judicial debidamente constituido, contestó la demanda de tutela afirmando que supone que fue vinculado por haber participado en la acción popular. Sin embargo, advirtió que, en virtud de la forma como aparecen redactados los hechos de la tutela, resulta evidente que lo solicitado por los actores escapa a la órbita de competencia de la entidad, que no tiene a su cargo la adjudicación de subsidios de vivienda ni la reubicación de los actores.

95. Hizo referencia a las normas de creación de la entidad y a las funciones que le corresponde cumplir en el marco del artículo 319 de la Constitución Política y de la Ley 1725 de 2013 orgánica de áreas metropolitanas.

96. Al margen de lo anterior señaló que la acción de tutela de la referencia es improcedente por no concurrir el requisito de subsidiariedad. Lo anterior, por considerar que *“el no acceso a un subsidio de vivienda per se, no representa un perjuicio irremediable; por lo que se debe probar por los accionantes -en cada caso en concreto-, la afectación de los derechos fundamentales conculcados para cada familia con la negación de dicho subsidio. Además, todos ellos cuentan con el desacato de la acción popular para garantizar los derechos.”*

#### **1.5.2.9. Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín**

97. Por intermedio de su directora, como coadyuvante de la acción popular que dio origen a las medidas cautelares, previo recuento sobre el contexto de vulneración de los derechos colectivos que fueron amparados por el Tribunal Administrativo de Antioquia señaló que *“las actuaciones administrativas se identifican por una serie de actuaciones informales, que carecen de un procedimiento claro y regulado sobre el*



*manejo del acceso a la información y a la participación por parte de la población víctima, y las garantías de sus derechos fundamentales durante todo el proceso de gestión del desastre.”*

98. Señaló que los procesos de reasentamiento no se limitan a la postulación para subsidios de vivienda de población de escasos recursos y en el caso de La Playita se trata de un proyecto asociado al cumplimiento de una medida cautelar proferida por el Consejo de Estado en el marco de una acción popular que busca la protección de los derechos de población vulnerable.

99. Advirtió que *“se trata de medidas de protección de derechos que no están sometidas al parecer o intereses de los funcionarios de turno que cambian las condiciones de los procesos participativos, que irrespetan las decisiones judiciales y que no integran todos los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano tanto a partir la Convención Marco de Cambio Climático, el Acuerdo de Paris y los marcos de adaptación, y desde la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UN) en el Marco de Acción de Sendai.”*

**1.5.2.10.** El Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Medellín, CORANTIOQUIA, el municipio de Medellín, el Concejo de Medellín, el Comité Ciudadano de Obra del proyecto constructivo “La Playita” en el Plan Parcial de Belén Rincón, la Personería municipal de Medellín, los funcionarios que conforman el Comité de Verificación del Cumplimiento del fallo y los demás sujetos procesales que fungieron en calidad de demandantes, demandados, terceros con interés y coadyuvantes en la acción popular con radicado 05001-23-33-000-2013-01310-00 no presentaron intervenciones en el presente proceso, no obstante estar debidamente vinculados y notificados.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

100. Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por **Olga Lucía Echeverry y otros**, con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

101. Lo anterior, por cuanto a la acción de tutela se encuentran vinculados, entre otros, el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Consejo de Estado – Sección Primera y, por ende, le corresponde el conocimiento a otra Sección de la misma Corporación, en virtud de lo consagrado en el numeral 5º del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015.



## 2.2. Cuestiones previas

### 2.2.1. Referida a las solicitudes de coadyuvancia presentadas por Juliana Vélez Echeverry y por la Corporación Jurídica Libertad

#### 2.2.1.1. Procedencia de la coadyuvancia en acciones de tutela

102. La figura jurídica de la coadyuvancia en la acción de tutela está expresamente consagrada en el inciso 2º del artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, el cual señala que *“Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”*.

103. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha destacado que *“(…) la coadyuvancia surge en los procesos de tutela, como la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela, sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante (…)”*<sup>2</sup>

104. También ha precisado que el coadyuvante es un tercero que tiene con una de las partes una relación sustancial y que, por ello, indirectamente, puede verse afectada si la parte a la que coadyuva obtiene un fallo desfavorable.<sup>3</sup>

105. En consecuencia, en la acción de tutela los terceros que solicitan la vinculación al proceso deben acreditar un interés legítimo que depende de si el resultado de la actuación puede afectarlos por la existencia de una relación sustancial con las partes del proceso o porque también son titulares de los derechos fundamentales que subyacen a la petición de amparo constitucional.

106. Esta Corporación ha considerado igualmente que la vinculación de terceros a la acción de tutela, incluidos aquellos que se presentan como coadyuvantes exige un único requisito *“demostrar un interés legítimo en el resultado del proceso.”*<sup>4</sup>

#### 2.2.1.2. Examen del interés legítimo de quienes solicitan ser reconocidos como coadyuvantes

107. Al aplicar el contexto normativo y teórico referido en el acápite anterior, la Sala advierte que la ciudadana Juliana Vélez Echeverry adujo tener la calidad de asociada al *Reading Centre for Climate and Justice* adscrito a la Universidad de Reading – Reino Unido<sup>5</sup>, señalando que se trata de una plataforma de trabajo que

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-070 del 1.03.2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1062 del 16.12.2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Reitera posición contenida en la sentencia T-304 de 1996

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “B”, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Rad. : 25000-23-41-000-2014-01380-01(AC)

<sup>5</sup> <https://research.reading.ac.uk/centre-for-climate-and-justice/>



investiga problemas sociales causados por los impactos del cambio climático desde un enfoque de justicia, con el objetivo de proveer herramientas a agentes de cambio para la búsqueda de soluciones que protejan y beneficien a las poblaciones más vulnerables a los efectos del cambio climático.

108. Cabe destacar que, si bien es cierto que el objeto de investigación de la peticionaria y de la institución a la cual se encuentra adscrita guarda relación con la problemática que se debatió ampliamente en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos y con la fijación del contenido constitucionalmente vinculante de estos derechos que se encontraron afectados, también lo es que entre la interviniente y los accionantes no existe una relación de carácter sustancial ni la misma es titular de los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la vivienda cuya protección solicitaron los accionantes.

109. Lo anterior, en consideración a que no hizo parte en la acción popular y tampoco está incluida en el censo que dio lugar a la expedición de la Resolución 462 de 2014 *“Por la cual el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - Isvimed, adopta la línea base que identifica la población del área de influencia del reasentamiento por desastre del sector la Playita, Quebrada la Picacha del Corregimiento Belén AltaVista, sector Aguas Frías, de la ciudad de Medellín”* actuaciones judicial y administrativa de las que surgieron los derechos fundamentales que son objeto de la presente acción.

110. En consecuencia, no se evidencia el interés jurídico claro, preciso y concreto que se requiere para aceptar la intervención de un tercero a título de coadyuvante en sede de tutela, lo que torna imperativo negar la solicitud, no sin antes advertir que sus argumentos y las consideraciones y lineamientos contenidos en su intervención serán valorados como conceptos por este juez constitucional para adoptar las decisiones correspondientes.

111. Igual situación acaece con respecto a la Corporación Jurídica Libertad, organización encargada de la defensa de los derechos humanos de víctimas del conflicto armado y de desastres naturales, en quienes no se encuentra radicado un derecho individual ni tienen un vínculo jurídico particular y concreto con los accionantes de la presente tutela.

112. En consecuencia, al igual que en el caso anterior se negará la coadyuvancia pero su intervención se tendrá como garantía del derecho a la participación y por los significativos aportes teóricos para la solución del caso concreto, pues se advierte la concreción del principio de solidaridad en su intervención en este proceso.

## **2.2.2. Relacionada con la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por el Consejo de Estado – Sección Primera, Alianza Fiduciaria y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá**



113. El Consejo de Estado – Sección Primera, Alianza Fiduciaria y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá presentaron como excepción la falta de legitimación en la causa y solicitaron ser desvinculados de la presente acción de tutela por considerar que los supuestos fácticos en los que se fundamenta la solicitud no guardan relación con acciones u omisiones que les resulten imputables.

114. Precisaron que no están llamados a proteger los derechos fundamentales que los accionantes consideraron vulnerados y, en esa medida, no les asiste responsabilidad alguna.

115. Al respecto la Sala aclara que los peticionarios fueron vinculados a la presente acción de tutela por el interés jurídico que les pudiera asistir en el resultado de la misma y, con la única finalidad de proteger el derecho fundamental al debido proceso del que son titulares.

116. En el caso del Consejo de Estado – Sección Primera la vinculación obedeció a que es la autoridad judicial que en sede de apelación confirmó y adicionó las medidas cautelares dictadas en la acción popular cuyo incumplimiento alega la parte accionante y adicionalmente tiene a su cargo la decisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que amparó los derechos colectivos de los accionantes.

117. La Alianza Fiduciaria fue vinculada a este proceso por cuanto la misma se encuentra relacionada con las actuaciones que ha desplegado la administración para el cumplimiento de la orden judicial impartida en la acción popular y así se le informó al Tribunal Administrativo de Antioquia en los tramites de los incidentes de desacato que se han dispuesto para garantizar que las órdenes sean acatadas.

118. En efecto, con ocasión de la medida encaminada al reasentamiento de la población víctima del desastre natural, el municipio de Medellín adquirió un lote de terreno para ejecutar el proyecto de vivienda denominado La Playita que ofreció como solución de vivienda para las víctimas.

119. Para la administración de los recursos destinados a la ejecución del citado proyecto se constituyó un fideicomiso entre ISVIMED y Alianza Fiduciaria, por lo que si bien es cierto no es la entidad llamada a garantizar los derechos de los accionantes, si tiene un interés en el resultado de este proceso y se reitera, lo que pretende el juez constitucional es garantizarle el derecho a la defensa.

120. Finalmente, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se vinculó a este proceso por haber tenido la condición de interviniente en la acción popular cuyo incumplimiento se predica en esta oportunidad.





121. En virtud de lo expuesto, la Sala declarará no probada la excepción de falta de legitimación en la causa y negará la desvinculación de las autoridades referidas.

### **2.2.3. Referida a la existencia de cosa juzgada constitucional en relación con la petición de amparo constitucional formulada por Tania Shirley Espinosa Osorio y su hija Mariana Betancur Espinosa**

122. Tanto la parte actora como el ISVIMED afirmaron que las mismas pretensiones de amparo constitucional, relacionadas con la asignación de un subsidio de vivienda independiente a para el núcleo familiar conformado por Tania Shirley Espinosa Osorio y su hija, fueron previamente resueltas en sede de tutela<sup>6</sup>, en primera instancia por Juzgado Catorce Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Medellín, en sentencia del 4 de septiembre de 2017 y, en segunda instancia, por el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, en fallo proferido el 9 de octubre de 2017.

123. La sentencia de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela y la de segunda instancia confirmó la decisión, no obstante el análisis de fondo realizado, del cual las autoridades concluyeron, previa valoración de las pruebas allegadas a la actuación, entre ellas, el censo realizado, la categorización de la accionante y las decisiones de la administración, que no existió vulneración de los derechos fundamentales. Esta conclusión quedó consignada en los siguientes términos:

En ese sentido, no se avizora vulneración de derechos fundamentales, cuando la accionada se ha ceñido a las normas o exigencias que establece el Art. 15 del decreto 2339 del 2013 para la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda en la ciudad de Medellín; y, sobre todo, cuando a la accionante se le está dando la posibilidad de ser objeto de atención del SMV como población reasentada o integrante del hogar del señor José Albán Grisales Obando. Ahora, si lo que busca es que la Entidad accionada rehaga las fichas técnicas y/o efectúe una nueva valoración de los hogares que sufrieron daños, no es la Acción de Tutela, la vía judicial idónea para sacar adelante sus pretensiones; para ello, debe acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en un proceso de Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tal como lo preceptúa el Art. 137 del Código Contencioso Administrativo.

124. El expediente contentivo de la acción de tutela fue remitido a la Corte Constitucional para eventual revisión del fallo, habiendo sido excluido de revisión

<sup>6</sup> La acción de tutela primigenia se tramitó bajo el radicado No. 2017-00170.



mediante auto dictado el 12 de marzo de 2018, notificado por estado el 3 de abril de 2018, con lo cual hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

125. No existe discusión entre las partes ni le asiste duda alguna a este juez constitucional sobre la triple identidad –de supuestos fácticos, causal petendi y partes– entre las dos acciones de tutela que se han ejercido en contra del Instituto Social de Vivienda y Habidad de Medellín - ISVIMED, la primigenia que se resolvió en el año 2017 e hizo tránsito a cosa juzgada constitucional en el 2018 y la presente acción que, igualmente, se encuentra encaminada a la obtención de un subsidio de vivienda para el núcleo familiar, independiente de aquel al cual tiene derecho el hogar del señor José Alban Grisales Obando en el cual se incluyó a la actora.

126. La Sala encuentra igualmente acreditado que el análisis se realizó en forma detallada, teniendo en cuenta la calidad de sujeto de especial protección de la actora y las condiciones de debilidad por las particulares circunstancias socioeconómicas, sin que se advierta la existencia de un hecho nuevo o una circunstancia especial que permita desconocer el carácter inmutable e inmodificable de las decisiones adoptadas por los jueces de tutela y que la Corte expresamente excluye de su revisión.

127. En virtud de lo expuesto, con respecto a las pretensiones que la actora dirige contra ISVIMED por considerar que esa entidad le está vulnerando sus derechos fundamentales, la Sala declarará la existencia de cosa juzgada constitucional, advirtiendo que no se acudirá a la figura jurídica de la temeridad, consagrada en el artículo 38 del Decreto Ley 2591 de 1991, por cuanto la tutelante expresamente puso en conocimiento de este juez constitucional la existencia de un pronunciamiento previo y, adicionalmente, no se advierte mala fe.

128. Contrario a ello, se evidencia el deseo de las accionantes de poder acceder a un subsidio de vivienda que les permita incrementar su calidad de vida, superar la situación de pobreza extrema, evitar el riesgo de desastres naturales y estar protegidas de las inclemencias del tiempo, pues al parecer su vivienda se encuentra ubicada en una terraza contigua a la del señor José Albán Grisales Obando, con respecto a la cual afirma que no comparte ni cocina de baño.

129. Esta circunstancia descarta la existencia de mala fe en la actuación de la accionante, al tiempo que demuestra la necesidad que tiene la actora de acceder a una solución de vivienda (independiente de la de sus progenitores) sin que concurran en su caso los requisitos para que sea tenida en cuenta como beneficiaria de los que se dispusieron en cumplimiento de la sentencia dictada en la acción popular reseñada en los antecedentes, por encontrarse acreditado que fue censada como integrante de otro grupo familiar y por cuanto no demostró la posesión o tenencia de un inmueble al momento de la evacuación.

130. Pese a lo anterior, la Sala, con fundamento en los distintos informes y pruebas allegadas al proceso, entre las cuales se encuentra el registro fotográfico que allegó la Defensoría del Pueblo – Regional Antioquia, están probadas las condiciones en las que actualmente habitan las familias que en su momento fueron víctimas del desastre natural y cuyos derechos colectivos se ampararon, advirtiendo que sus circunstancias y pertenencia a grupos familiares pudieron haber cambiado desde el año 2014 en el que se expidió la Resolución N.º 462 con base en el censo realizado.



131. Estas particulares condiciones socioeconómicas en las que se encuentran, entre otros, la tutelante Tania Shirley Espinosa Osorio y su hija Mariana Betancur



Espinosa, le imponen a la Sala el deber de adoptar una medida alternativa de protección de sus derechos a la vida, la integridad personal y la vivienda en condiciones dignas, esto es, diferente a que solicitó en esta acción en contra de ISVIDED, en torno a la cual se declaró la existencia de cosa juzgada constitucional.

132. La medida consistirá en ordenarle a la Defensoría del Pueblo que, previa verificación en el sitio (visita a la vivienda en la que actualmente residen las actoras) realice un acompañamiento especial y les brinde una asesoría integral, para que puedan postularse y acceder a un subsidio de vivienda nacional, departamental y/o municipal, teniendo en cuenta las condiciones de priorización decretadas por el Ministerio de Vivienda en la Resolución No. 765 del de junio de 2019<sup>7</sup> y las normas jurídicas que regulan la materia.<sup>8</sup>

133. La anterior medida se adopta ante la ausencia de elementos probatorios que permitan establecer el cumplimiento de los requisitos exigidos por las normas y por no encontrarse vinculados a otras entidades que tienen la función de asignar subsidios de vivienda como Fonvivienda. El defensor asignado deberá revisar el cumplimiento de las exigencias para la asignación de los subsidios a los cuales le sea dable postularse como un núcleo familiar independiente y como madre cabeza de familia.

### 2.3. Problemas jurídicos

134. Con fundamento en la situación fáctica expuesta por la parte actora, el material probatorio recaudado, las peticiones de amparo constitucional, las intervenciones realizadas en el proceso, el primer problema jurídico que subyace al caso concreto consiste en establecer si todos los accionantes están legitimados en la causa para presentar pretensiones individuales en sede de tutela.

135. De ser afirmativa la respuesta, se examinará si concurre el requisito de subsidiariedad que torne procedente examinar el fondo del asunto planteado.

136. En el evento de encontrar superado este presupuesto, se establecerá si ISVIMED, que es la entidad que tiene a su cargo el otorgamiento de los subsidios de vivienda a las familias que fueron caracterizadas como beneficiarias de los mismos, en virtud de la protección que se concedió a sus derechos colectivos en la sentencia dictada el 28 de junio de 2017, está vulnerando los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

<sup>7</sup> Por la cual se establecen los órdenes de priorización de los hogares potenciales beneficiarios y órdenes de selección de los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie de que trata el Libro 2, Parte 1, Capítulo 2, Sección 1 del Decreto 1077 de 2015.

<sup>8</sup> Esto es, las leyes 1537 de 2012, y 1785 de 2016, esta última establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos y los decretos reglamentarios del sector vivienda.



137. Concretamente, se resolverá si la modificación en las condiciones de entrega del proyecto denominado La Playita, inicialmente ofrecido como solución a las familias beneficiarias vulnera los derechos de éstas, al aplicarles una normatividad que no estaba vigente cuando se inició el procedimiento administrativo de asignación de subsidios de vivienda para la población sujeta a reasentamiento, por habitar zona de alto riesgo no mitigable.

138. Por razones de orden metodológico, se analizarán los siguientes temas *i)* legitimación en la causa, como presupuesto procesal de la acción; *ii)* cumplimiento del requisito de subsidiariedad; *iii)* núcleo esencial del derecho a la vivienda, y *iv)* análisis del caso de cada uno de los accionantes, con fundamento en los argumentos expuestos en el libelo introductorio y en las intervenciones de la autoridades accionadas y de los terceros vinculados.

## 2.4. Razones jurídicas de la decisión

### 2.4.1. Legitimación en la causa por activa

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

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

141. Desde el proferimiento, por parte de la Corte Constitucional, de la sentencia T-416 de 1997 se estableció que la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo, **en la medida en que se analiza la calidad subjetiva** de las partes respecto del interés sustancial que se discute en el proceso de tutela.

142. En la sentencia T-086 de 2010, la Corte reiteró que *“Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona”*.

143. Con posterioridad, en la sentencia T-176 de 2011, indicó que la legitimación en la causa por activa constituye una garantía de que la persona que presenta la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto del amparo que se



solicita al juez constitucional, “*de tal forma que fácilmente el fallador pueda establecer que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante*”.

144. En la sentencia T-435 de 2016, la Corte estableció las condiciones que deben concurrir para superar este presupuesto procesal. Hizo especial énfasis en la titularidad de los derechos fundamentales reclamados, lo cual quedó reiterado en la SU-454 de 2016, en la que, adicionalmente, señaló que el estudio de la legitimación en la causa de las partes es un deber de los jueces constitucionales y constituye un presupuesto procesal de la demanda.<sup>9</sup>

145. Teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto en el presente acápite y la excepción de falta de legitimación en la causa que propuso ISVIMED, con respecto a los accionantes Olga Lucía Echeverry y Félix Antonio García, la Sala analizará si los mismos son titulares de derechos fundamentales frente a la solicitud de protección constitucional en sede de tutela.

146. Al respecto, se advierte que la señora Olga Lucía Echeverry, quien tiene la calidad de Presidente de la Veeduría Comunitaria Microcuenca Quebrada La Picacha, que ha venido acompañando a los beneficiarios del amparo brindado en la acción popular, no tiene la calidad de interviniente en la misma ni fue incluida la Resolución N.º 642 de 2014, que se expidió con ocasión de las medidas cautelares decretadas y que corresponde al censo y caracterización de las víctimas del riesgo de desastre natural.

147. En esa medida, es cierto que es titular del derecho a la participación, como lo alega en esta oportunidad, pero no así de las garantías fundamentales a la vida, la integridad personal, la vivienda digna y la tutela judicial efectiva, sobre los cuales se pronunciará este juez constitucional, por ser aquellos cuyos núcleos esenciales se encuentran comprometidos y sus titulares están individualizados en el vocativo de la referencia.

148. En relación con Félix Antonio García, Vicepresidente de la Veeduría Comunitaria Microcuenca Quebrada La Picacha, tiene la calidad de accionante en la acción popular y, en esa medida, le asiste un claro interés en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia dictada en la misma, por lo que es titular de los derechos de participación y de acceso a la administración de justicia, en punto del cumplimiento de fallos judiciales, pero no lo es de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la vivienda, por cuanto no fue reconocido en la Resolución 642 de 2014 como beneficiario de los subsidios de vivienda por no estar incluido en la población afectada.

149. En consecuencia, al abordar el caso concreto, la Sala tendrá en consideración los derechos fundamentales de los cada uno de los tutelantes es

<sup>9</sup> Sobre el mismo tema, ver sentencia T-511/17 de la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.



titular para determinar el grado de protección que se brindará y el contenido de las órdenes que es dable impartir.

#### **2.4.2. Legitimación en la causa por pasiva**

150. La legitimación pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada.

151. En este caso, la acción se ejerció en contra del municipio de Medellín y de ISVIMED por presuntamente estar desconociendo -entre otros- los derechos a la vida, a la integridad personal y a la vivienda digna de los accionantes, entidades de las que efectivamente se predicen las acciones y omisiones presuntamente vulneradoras de los derechos fundamentales a quienes les correspondía el estricto cumplimiento tanto de las órdenes que se impartieron como medidas cautelares, como de las decisiones definitivas adoptadas en la sentencia que resolvió en primera instancia la acción popular.

152. Adicionalmente el ISVIMED es una institución pública descentralizada del municipio de Medellín, que tiene por objeto garantizar la construcción de soluciones de vivienda, a través de la gestión del Plan Estratégico Habitacional de Medellín, mediante la política pública de vivienda y hábitat y en correspondencia con los Planes de Desarrollo Municipal, Plan de Ordenamiento Territorial, actores públicos, privados y comunitarios.<sup>10</sup>

153. Las demás autoridades administrativas y judiciales vinculadas al presente trámite igualmente tienen legitimidad las primeras por haber estado vinculadas a la acción popular y las segundas por haber intervenido en el trámite de la misma, asistiéndoles interés legítimo en el resultado del proceso, según se dejó igualmente consignado al resolver la excepción previa.

#### **2.4.3. Análisis del cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el caso concreto – idoneidad del mecanismo judicial consagrado por el legislador – examen sobre la dilación del proceso en sede de la acción popular**

154. De la lectura de los supuestos fácticos y de las pretensiones incluidas en la demanda de tutela, se advierte que los accionantes alegan el incumplimiento de las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en primera instancia, y, por el Consejo de Estado, en segunda, que decretaron medidas cautelares, así como del fallo dictado en sede de la acción popular el 28 de junio de 2017.

<sup>10</sup> <https://isvimed.gov.co/quienes-somos/#:~:text=Nuestro%20prop%C3%B3sito%20es%20brindarles%20soluciones,a%20nivel%20local%20y%20regional.>



155. Al respecto, la Sala advierte que para hacer efectivas las órdenes judiciales dictadas por las autoridades competentes en acciones populares, el ordenamiento jurídico consagra, como mecanismo judicial idóneo, el incidente de desacato. Así se encuentra dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, norma que es del siguiente tenor:

**“ARTICULO 41. DESACATO.** La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.”

156. En el presente caso está acreditado que se tramitó un primer incidente de desacato, en el que se determinó que las autoridades accionadas incumplieron las órdenes contenidas en los autos que decretaron las medidas cautelares en la acción popular proferidos por el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito Judicial de Medellín el 2 de agosto de 2013, adicionado por el Consejo de Estado – Sección Primera, en proveído del 14 de octubre de 2014.

157. Al surtirse el grado jurisdiccional de consulta, la última autoridad referida revocó la decisión sancionatoria por no haberse dirigido contra quien en ese momento ejercía el cargo y le ordenó *al a quo* que, de manera inmediata, iniciara un nuevo incidente de desacato en contra de Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga, quien ostentaba el cargo de alcalde de Medellín, orden con respecto a la cual tan solo se realizó un requerimiento de información, pero no se continuó el trámite incidental.

158. Cabe destacar que, el 9 de junio de 2021, el Tribunal Administrativo de Antioquia requirió al alcalde de Medellín para que informara sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas, sin que se adviertan actuaciones adicionales, no obstante que el 11 de agosto de 2021, la Defensoría del Pueblo solicitó que se diera apertura al incidente de desacato en contra del actual alcalde de Medellín Daniel Quintero y que, el 6 de octubre de la citada anualidad, el ente de control pidió que se citara al Comité de Verificación del cumplimiento del fallo, convocatoria que no se ha llevado a cabo.

159. Las anteriores consideraciones nos llevan a concluir que existe otro mecanismo judicial de defensa, consistente en el incidente de desacato, para disponer que se cumplan las órdenes impartidas, sin embargo, tal mecanismo en el caso concreto no ha sido suficientemente idóneo para garantizar los derechos colectivos cuyo amparo se concedió, en la medida en que ha transcurrido un tiempo significativo desde que se impusieron las medidas cautelares sin que se





haya determinado si las mismas se han cumplido o no en relación con todos los beneficiarios.

160. Cabe destacar que, tal situación no puede imputarse a la Corporación judicial que tiene a su cargo el trámite del proceso, la cual acreditó una significativa carga laboral, aunada a la complejidad que reviste el presente caso, no sólo por el volumen del expediente, que tiene más de diez cuadernos y múltiples intervinientes, por el número de personas y núcleos familiares involucrados, sino también por la necesidad de decretar e incorporar las pruebas necesarias para verificar si se dio alcance a la orden, por lo que no puede concluirse que la dilación es injustificada, esto es que, exista mora judicial.

161. No obstante no ser injustificada la demora en resolver el incidente y en verificar el cumplimiento efectivo de las órdenes, sí se evidencian las consecuencias desfavorables para los intervinientes en la acción popular y para todos los beneficiarios de las órdenes, muchos de los cuales son sujetos de especial protección constitucional (mujeres, víctimas del conflicto armado, adultos mayores y personas en estado de vulnerabilidad) y se encuentran sometidos a un riesgo derivado de las condiciones socioeconómicas y los posibles eventos naturales.

162. En consecuencia, ante la necesidad de protección inmediata de los derechos fundamentales de los accionantes, la falta de eficacia que ha demostrado el mecanismo de defensa judicial, se considera procedente el amparo como mecanismo transitorio, en los términos establecidos en el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991, para evitar la concreción del perjuicio irremediable que se cierne sobre los tutelantes.

163. Las anteriores consideraciones llevan a la Sala, por un lado, a amparar el derecho de los tutelantes (con la única excepción de la señora Olga Lucía Echeverry, quien no actuó en la acción popular), incluido el del señor Félix Antonio García, quien tiene la calidad de accionante en el referido medio de control, **al acceso efectivo a la administración de justicia.**

164. En consecuencia, se le ordenará al Tribunal Administrativo de Antioquia que, en el término imperativo e improrrogable de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, le dé trámite a las solicitudes presentadas por los accionantes y la Defensoría del Pueblo, relacionadas con el incidente de desacato y la convocatoria del Comité de Cumplimiento del fallo e informe sobre ello a este juez constitucional.

165. Por otro lado, la Sala tendrá por superado el requisito de subsidiariedad en relación con los derechos a la vida, la integridad personal y la vivienda digna de los demás actores de la presente tutela, cuyos casos analizará de fondo y, en el evento de encontrar alguna vulneración, adoptará las medidas transitorias o definitivas que se consideren necesarias.



#### 2.4.4. Examen sobre la situación particular de cada uno de los accionantes

##### 2.4.4.1. Derechos fundamentales de los accionantes susceptibles de ser examinados en sede de tutela

166. Para abordar el fondo del asunto en relación con la situación concreta de los accionantes de esta tutela, la Sala advierte que, si bien a través de la acción popular se garantizaron derechos colectivos, algunas de las órdenes impartidas trajeron como consecuencia que se radicaran en los accionantes de la presente tutela derechos individuales de carácter fundamental susceptibles de ser protegidos a través de la acción de tutela.

167. Sobre la diferenciación entre unos y otros, la Corte Constitucional ha precisado que *“un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular”*.<sup>11</sup>

168. Sobre el punto la Corte ha considerado que *“la existencia de un derecho colectivo que pueda protegerse por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo, puesto que ‘en el proceso de tutela debe probarse la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento.”*

169. En el presente caso, de la orden contenida en la sentencia dictada en la acción popular, consistente en *“Ofrecer soluciones habitacionales definitivas en caso de desalojo (únicamente a quienes tengan recomendación por parte del DAGRD de evaluación definitiva) (A lo anterior, no podrá oponer situaciones técnicas o actos administrativos que den al traste con la garantía de los **derechos fundamentales de quienes serán desalojados**) (2 meses después del punto anterior)”* (negritas de la Sala) surgieron derechos subjetivos, individuales y fundamentales que deberán ser analizados por la Sala, como mecanismo transitorio de protección, mientras se surte el incidente de desacato, con respecto a esta particular disposición.

##### 2.4.4.2. Contenido constitucionalmente vinculante del derecho a la vivienda digna

170. Según el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social,

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-1116 de 2001, reiterada en la sentencia T-420 del 11.10.2018, M.P. Antonio José Lizarazo



sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas en la materia.

171. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante PIDESC, y otros instrumentos internacionales, establecen que toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11, núm. 1º).

172. Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha señalado que debe ser reconocido progresivamente y que se trata de un derecho fundamental autónomo, cuya protección a través de la tutela se encuentra condicionada a la posibilidad de que este se traduzca en un derecho subjetivo, que se aplica para todos, indistintamente de que se trate de personas o familias e independientemente de su edad, sexo o situación económica, es decir, sin sujeción a cualquier tipo de discriminación. Implica igualmente, el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.<sup>12</sup>

173. Con fundamento en este marco conceptual se analizará la situación de cada uno de los accionantes, cuya legitimidad con respecto a este derecho se haya reconocido y su situación no se haya resuelto en acápites previos.

#### **2.4.4.3. Alejandra María Rojas Penagos, Santiago Blandón Rojas (hijo), Óscar de Jesús Rojas Gil quien es el cónyuge de María Leonor Penagos Montoya**

174. Con respecto a este grupo de accionantes no cabe duda que tienen la calidad de beneficiarios de los subsidios de vivienda que deben ser entregados con ocasión de la orden impartida en la acción popular, por encontrarse censados, caracterizados e incluidos en el acto administrativo de reconocimiento de su condición de beneficiarios.

175. Los mismos radican la vulneración de sus derechos fundamentales en que ISVIMED, mediante oficio del 21 de junio de 2021, les informó que no pueden optar por la solución de vivienda en el proyecto “La Playita”, sin completar el valor restante, en aplicación del Decreto 1053 de 2020, expedido por el Municipio de Medellín, por el cual se reglamenta el Acuerdo 05 de 2020, sobre la administración del subsidio municipal de vivienda, el cual establece la cuantía destinada a la población sujeta a reasentamiento, por habitar zona de alto riesgo no mitigable, que, en el caso particular, sería el precepto aplicable, cuyo contenido normativo cuestionaron en esta sede.

176. Al respecto, los actores alegan, y ello se aceptó por las entidades administrativas accionadas y se acreditó en grado de certeza en esta acción, que el proyecto “La Playita” se elaboró, diseñó y se encuentra en ejecución para

<sup>12</sup> Ob.Cit.



brindar soluciones de vivienda a los beneficiarios de la condena impuesta en la acción popular.

177. El lote se adquirió con tal finalidad, la fiducia se constituyó con el fin de administrar los recursos dispuestos por el municipio de Medellín y el ISVIMED al cumplimiento del fallo y con destino a los accionantes de esta tutela y todos los incluidos en el acto administrativo que determinó el censo de adjudicatarios de los subsidios para solución permanente de vivienda y así se le informó al Tribunal Administrativo de Antioquia y, adicionalmente, a todos los núcleos familiares interesados, generando en ellos la seguridad y la confianza legítima consistente en que obtendrían allí una solución de vivienda.

178. El citado proyecto no solo fue ofrecido a las víctimas, sino que éstas iniciaron el procedimiento de postulación –en forma específica se les informó cuáles serían sus unidades– y adelantaron todas las acciones requeridas, hasta que el ISVIMED les indicó que ya no podían acceder al mismo por cambios en las disposiciones normativas y que tendrían que pagar una suma superior a \$50.000.000, porque esos inmuebles ya no eran para ellos.

179. En la página *web* de la entidad aparece el proyecto vinculado al cumplimiento de la acción popular, en los siguientes términos:

## **Así se viene desarrollando el proyecto habitacional La Playita**

– El Isvimed desarrolla el proyecto habitacional La Playita para la atención de familias a reasentar por acción popular de la quebrada La Picacha.

– El predio donde se construirá el proyecto hace parte del Plan Parcial “Ciudadela El Rincón” adoptado mediante decreto por la Administración Municipal en 2007 y desde entonces está destinado para la construcción de vivienda de interés social - VIS-.

180. A continuación, en la misma página oficial se puede establecer la información que le ha dado la entidad al juez popular y que entregó en su momento a la comunidad, a los actores de la referida acción y a los veedores y líderes comunitarios, así:



Demandantes: Olga Lucía Echeverry y otros  
Demandados: Tribunal Administrativo de Antioquia y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2021-06979-00

Producto de lo anterior, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED- viene estructurando el proyecto habitacional denominado La Playita, mediante la generación de 58 viviendas de interés prioritario para la atención de familias a reasentar en cumplimiento de la medida cautelar del proceso con radicado 1310 de 2013 que cursa en el Tribunal Administrativo de Antioquia: *“Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, disponer y adelantar la evacuación de las viviendas e infraestructura en general en situación de alto riesgo y su correspondiente reubicación, así como todas las medidas que considere indispensables en coordinación con el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo del ente territorial, a fin de conjurar de manera efectiva el inminente peligro que amenaza los moradores de las zonas catalogadas en alto y mediano riesgo. Esta actividad deberá ser desarrollada en un término no superior a un mes, contados a partir de la notificación de la presente providencia. Ello de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2° del Artículo 25 de la Ley 472 de 1998”.*

En noviembre de 2013 se realizó el censo poblacional del sector La Playita de la quebrada La Picacha, en la que se identificaron 106 hogares de los cuales 96 cumplen con los requisitos para la atención con subsidio de vivienda. A la fecha se han reasentado 14 hogares en vivienda usada y 14 hogares en vivienda nueva en otros proyectos del Isvimed. Actualmente quedan pendientes por atención 61 hogares, de los cuales 58 serán reasentados en el proyecto habitacional La Playita y los 3 restantes en vivienda usada; 24 de esos hogares se encuentran hoy en día en el proyecto de Arrendamiento Temporal.

181. Se afirma que, con la población que será reasentada en el proyecto se han realizado talleres de “*imaginarios*”, visitas domiciliarias, reuniones mensuales de socialización para informar los avances y sensibilización para que las familias que aún se encuentran en el territorio acepten el subsidio municipal de arrendamiento temporal.<sup>13</sup>

182. En este proceso la entidad accionada – ISVIMED aceptó no solo las significativas demoras que ha tenido el proyecto que decidió adjudicar a los beneficiarios de la condena sino también la decisión unilateral de modificarlo y adicionarlo, en unidades de vivienda y precio, de tal manera que no resultaría asequible a los tutelantes.

183. Tal decisión de incrementar el número de unidades y el precio de las viviendas en un proyecto que se viene ejecutando desde el año 2015, a juicio de la entidad, torna imposible la entrega de subsidios a los beneficiarios de la acción popular, entre los que se encuentran los señores María Rojas Penagos, Santiago Blandón Rojas (hijo), Óscar de Jesús Rojas Gil, cónyuge de María Leonor Penagos Montoya.

184. Lo anterior, por cuanto decidió aplicar una norma que no se encontraba vigente para el tiempo de iniciación del procedimiento administrativo, que nació a la vida jurídica con posterioridad a la sentencia dictada el 28 de junio de 2017 y

<sup>13</sup> <https://isvimed.gov.co/noticias/asi-se-viene-desarrollando-el-proyecto-habitacional-la-playita/>



que vulnera ostensiblemente los derechos fundamentales de los actores, esto es, el Decreto 1053 de 2020, expedido por el municipio de Medellín, por el cual se reglamenta el Acuerdo 05 de 2020.

185. No solamente se trata de una disposición posterior al inicio de la actuación administrativa que no puede aplicarse a la situación de los accionantes, sino que contraria abiertamente el numeral octavo de la sentencia dictada en sede de la acción popular, que textualmente señaló:

“OCTAVO: Se ORDENA al ISVIMED, previo censo por parte del DAGRD, otorgar SOLUCIÓN habitacional permanente, a las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente y evacuación definitiva, que se encuentre en la PICACHA y que requieran ser desalojadas de manera perentoria, porque su vida se encuentra en peligro, sin oponerles como negativa el contenido del Decreto 2339 de 2013, o cualquier otras disposiciones (sic) cuyo contenido contrarie el alcance de los derechos constitucionales fundamentales.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

186. En consecuencia, se amparará el derecho a la vivienda digna de los accionantes relacionados en el presente acápite por ser los mismos beneficiarios de la sentencia dictada en la acción popular, estar incluidos en la resolución del ISVIMED como sujetos de reasentamiento y no haber recibido hasta la fecha una solución de vivienda de carácter permanente. Por ello, se dispondrá que se les respete la opción de acceder a una unidad de vivienda en el proyecto La Playita en las condiciones en las que les fue inicialmente ofertado por la Administración, sin exigirles suma alguna adicional, pues las condiciones de la oferta no pueden variar por las decisiones unilaterales de la administración.

187. En todo caso, se inaplicará para este grupo de accionantes el contenido del Decreto 1053 de 2020, por ser violatorio de sus derechos fundamentales y por impedirles el acceso a una vivienda digna, en las circunstancias en las que les fue ofrecida por la entidad a través de un extenso proceso administrativo, cuyas demoras no les son imputables, como tampoco les son vinculantes las decisiones que los afectan.

188. Se destaca que la entidad accionada afirmó que los actores podían esperar la solución de vivienda en La Playita o, eventualmente, pueden aceptar otros proyectos e incluso vivienda usada, alternativas que deberá mantener a los actores para que, en todo caso, estos accedan en forma efectiva a la solución de vivienda que requieren.

#### **2.4.4.4. María Fabiola Muñoz Pino, madre de Olga Lucía Pinillos Muñoz**

189. En la demanda de tutela no se realizó un cuestionamiento especial en relación con las accionantes que señalara que sus derechos están siendo consultados. Por su parte, el ISVIMED certificó que este grupo de accionantes, beneficiarias de la condena, recibieron una vivienda usada, lo cual se encuentra debidamente registrado en el sistema, de tal manera que su derecho a una



vivienda digna y los derechos a la vida e integridad que surgen como inescindiblemente ligados a este, se encuentran garantizados.

190. En consecuencia, en relación con estas accionantes se negará la petición de amparo constitucional.

#### **2.4.4.5. Froilán de Jesús Pinillos Muñoz y Yuli Durán Zúñiga**

191. En la demanda de tutela no se plantearon supuestos fácticos específicos violatorios de los derechos fundamentales de los actores reseñados en el presente acápite.

192. Sin embargo en el escrito de contestación ISVIMED precisó que, con respecto a “*FROILAN DE JESÚS PINILLOS MUÑOZ, se informa que su madre es MARIA FABIOLA MUÑOZ PINO. Sin embargo, no cumple diferentes requisitos para acceder al subsidio, dado que fue remitido como integrantes de otros grupos familiares, no habitaban el territorio al momento de la evacuación y tiene la vivienda arrendada, no acreditó tenencia o adquirieron el inmueble luego del evento que recomendó la evacuación. A continuación, se muestra que en la ficha social que reposa en SIFI se indicó que la vivienda que ocupaba al momento de los hechos que dieron origen a la acción popular estaba arrendada.*” (Sic para lo transcrito)

193. Al respecto, se allegaron las pruebas que acreditan las circunstancias por las cuales el actor y su cónyuge no son beneficiarios de los subsidios.

194. Al no encontrarse prueba de la vulneración no se concederá el amparo como mecanismo transitorio, lo cual no obsta para que los mismos acudan al mecanismo principal señalado que es el incidente de desacato en la acción popular en la que podrán debatir la condición de beneficiarios que en esta oportunidad no está acreditada, sin que le sea dable al juez de tutela -se reitera- ante la ausencia de carga argumentativa y probatoria, adoptar decisiones adicionales.

#### **2.4.4.6. Flor Mireya Caro, Sebastián Monsalve Caro, Ckeisy Jhen Ramos Castrillón, en representación de sus hijas menores María José Monsalve y María Antonia Monsalve Ramos.**

195. Cabe destacar que, con respecto a Flor Mireya Caro, no se planteó ninguna pretensión en la demanda de tutela ni se señalaron supuestos fácticos que puedan considerarse vulneratorios de sus derechos que la Sala pueda analizar para proteger alguna situación particular.

196. De las pruebas allegadas a la actuación se pudo establecer que es la madre de Sebastián Monsalve Caro, quien para la época de los hechos era menor de edad, motivo por el cual no fue incluido en forma independiente, en el censo de



familias afectadas, como tampoco lo fueron su esposa y sus hijas menores que no se encontraban en el lugar del siniestro.

197. No se advierte, en consecuencia, en principio vulneración de los derechos de este grupo de actores, pues sobre la primera de las mencionadas no se incluyó una circunstancia que vulnerara sus derechos y, con relación a Sebastián Monsalve Caro se demostró que no está incluido –en forma independiente– como representante del núcleo familiar, por lo que no es posible en esta oportunidad acceder a la protección constitucional y dictar orden alguna encaminada a dejar sin efectos las actuaciones administrativas adelantadas en cumplimiento del fallo condenatorio.

198. Lo anterior no es óbice para ordenarle a la Defensoría del Pueblo que realice un acompañamiento y le brinde asesoría al accionante para establecer la forma como puede acceder a algún subsidio, previo estudio de sus condiciones socioeconómicas.

## 2.5. Conclusiones

199. En relación con algunos de los accionantes se encontró vulnerado el derecho fundamental a la vivienda digna cuyo amparo corresponde realizar, como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, por cuanto se aplicó al trámite de un procedimiento administrativo en curso una normatividad que fue expedida con posterioridad, la cual afecta significativamente su derecho de acceso a una solución de vivienda.

200. La protección constitucional se negó en los casos en que no se encontró carga argumentativa y probatoria suficiente o no se acreditó la vulneración de los derechos por existir un actuar ajustado al ordenamiento, análisis que se abordó con respecto a cada uno de los accionantes pero que no es óbice para que el juez de la acción popular competente se pronuncie de fondo sobre cada uno de los casos puestos a consideración.

## III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** la coadyuvancia formulada por Juliana Vélez Echeverry, asociada al *Reading Centre for Climate and Justice* y por la Corporación Jurídica Libertad, por no haber acreditado el interés jurídico que le asiste en relación con los derechos fundamentales cuya protección subyace en la presente acción de tutela.





**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por el Consejo de Estado – Sección Primera, Alianza Fiduciaria S.A. y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

**TERCERO: DECLARAR LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL** con respecto a la petición de amparo constitucional formulada por **Tania Shirley Espinosa Osorio y su hija Mariana Betancur Espinosa** con respecto al ISVIMED, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: ORDENAR** a la **Defensoría del Pueblo** – Regional de Antioquia que, previa verificación en el sitio (visita a la vivienda en la que actualmente residen las actoras) realice un acompañamiento especial a **Tania Shirley Espinosa Osorio y a su hija Mariana Betancur Espinosa** y les brinde una asesoría integral para que puedan postularse y, eventualmente, acceder un subsidio de vivienda nacional, departamental y/o municipal, teniendo en cuenta las condiciones de priorización decretadas por el Ministerio de Vivienda en la Resolución No. 765 del de junio de 2019 y las normas jurídicas que regulan la materia.

**QUINTO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN** en la causa por activa de Félix Antonio García Olga Lucía Echeverry con respecto a los derechos a la vida, a la integridad personal, la vivienda digna y a la tutela judicial efectiva y reconocer que este presupuesto le asiste para reclamar el derecho a la participación, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

**SEXTO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN** en la causa por activa de Feliz Antonio García con respecto a los derechos a la vida, a la integridad personal y a la vivienda digna y a la tutela judicial efectiva y reconocer que le asiste el derecho a reclamar los derechos a la participación y a la tutela judicial efectiva, según las consideraciones expuestas.

**SÉPTIMO: AMPARAR** el derecho de los accionantes a la tutela judicial efectiva en relación con la garantía al debido cumplimiento de las decisiones judiciales y, en consecuencia le ordenará al **Tribunal Administrativo de Antioquia**, que, en el término imperativo e improrrogable de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, le dé trámite a las solicitudes presentadas por los accionantes y la Defensoría del Pueblo, relacionadas con el incidente de desacato y la convocatoria del Comité de Cumplimiento del fallo e informe sobre ello a este juez constitucional, en consideración a la naturaleza de los derechos involucrados y la especial protección que merecen los accionantes, advirtiendo que no se encontró configurada en el caso concreto una dilación injustificada.

**OCTAVO: AMPARAR**, como mecanismo transitorio, el derecho a la vivienda digna de los señores **Alejandra María Rojas Penagos, Santiago Blandón Rojas, Óscar de Jesús Rojas Gil y María Leonor Penagos Montoya**.



**NOVENO: ORDENAR** al ISVIMED que se les respete la opción de acceder a una unidad de vivienda en el proyecto “La Playita”, en las condiciones en las que les fue inicialmente ofertado por la Administración, toda vez que el este proyecto se diseñó y ejecutó como destino a los beneficiarios de la condena impartida en la acción popular, sin exigirles suma alguna adicional, pues las condiciones de la propuesta no pueden variar por las decisiones unilaterales de la administración.

La entidad deberá igualmente mantener la oferta alternativa de entregar a los actores una solución de vivienda nueva en el proyecto Tierra Paraíso en el sector de San Javier o un inmueble usado, siempre que cumpla con las condiciones de habitabilidad, inicialmente ofertadas.

Se dispone inaplicar a los accionantes el contenido del Decreto 1053 de 2020, por ser violatorio de sus derechos fundamentales e impedirles el acceso a una vivienda digna.

**DÉCIMO: NEGAR** la petición de amparo constitucional con respecto a las tutelantes **María Fabiola Muñoz Pino** y **Olga Lucía Pinillos Muñoz**, por haberse acreditado que recibieron una solución de vivienda usada.

**DÉCIMO PRIMERO: ABSTENERSE de amparar** los derechos fundamentales de los señores **Froilán de Jesús Pinillos Muñoz** y **Yuli Durán Zúñiga** por no haberse agotado carga argumentativa y probatoria suficiente. Indicarles a los actores que pueden acceder al mecanismo principal que en este caso es el incidente de desacato en la acción popular.

**DÉCIMO SEGUNDO: ABSTENERSE de amparar** los derechos fundamentales de los señores **Flor Mireya Caro**, **Sebastián Monsalve**, **Ckeisy Jhen Ramos Castrillón**, en representación de sus hijas menores **María José Monsalve** y **María Antonia Monsalve Ramos** por no aparece acreditada su vulneración por las autoridades accionadas.

**DÉCIMO TERCERO: ORDENAR** a la **Defensoría del Pueblo** – Regional de Antioquia que, previa verificación en el sitio (visita a la vivienda en la que actualmente residen los actores) realice un acompañamiento especial a **T Sebastián Monsalve**, **Ckeisy Jhen Ramos Castrillón** y a sus menores hijas **María José Monsalve** y **María Antonia Monsalve Ramos** y les brinde una asesoría integral para que puedan postularse y, eventualmente, acceder un subsidio de vivienda nacional, departamental y/o municipal, teniendo en cuenta las condiciones de priorización decretadas por el Ministerio de Vivienda en la Resolución N.º 765 del de junio de 2019 y las normas jurídicas que regulan la materia.

**DÉCIMO CUARTO: NOTIFICAR** a las partes y a los terceros intervinientes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.



Demandantes: Olga Lucía Echeverry y otros  
Demandados: Tribunal Administrativo de Antioquia y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2021-06979-00

**DÉCIMO QUINTO:** Si no fuere impugnada, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el presente asunto a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado  
Con salvamento de voto

Este documento fue firmado electrónicamente. Los interesados pueden consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co>.8081