

Popayán, abril de 2025.

Respetado(a)

**JUEZ(A) CIVIL DEL CIRCUITO DE POPAYÁN (R)**

Popayán, Cauca.

**REF:** ACCIÓN DE TUTELA.

**ACCIONANTES:** ELIZABETH GUZMÁN ORDOÑEZ, AMANDA LUCIA MUÑOZ ANDELA, AYDE CERÓN, EFREDO MAMIAN PAPAMIJA.

**ACCIONADAS:** UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

**ASUNTO:** ACCIÓN DE TUTELA PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y EL DEBIDO PROCESO EN MATERÍA ADMINISTRATIVA.

**SEBASTIAN CAMILO CAMAYO ORTIZ**, mayor de edad, domiciliado y residente en Popayán, identificado con cedula de ciudadanía número 1.061.811.994 de Popayán, abogado en ejercicio, identificado con tarjeta profesional vigente número 422.060 del C. S. de la J., actuando como apoderado de ELIZABETH GUZMÁN ORDOÑEZ, identificado(a) con la cédula de ciudadanía 1.060.989.781, AMANDA LUCIA MUÑOZ ANDELA, identificado(a) con la cédula de ciudadanía 41930649, AYDE CERÓN, identificado(a) con la cédula de ciudadanía 34318247, EFREDO MAMIAN PAPAMIJA, Identificado(a) con la cédula de ciudadanía 4697262; me permito presentar acción de tutela en contra de la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES** y el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, ello para los efectos de que se proteja los derechos fundamentales de vivienda digna y debido proceso administrativo de los accionantes, los cuales están siendo vulnerados de conformidad con los siguientes:

### **I. HECHOS:**

- 1.** A finales del año 2022, cerca de 750 familias de la zona rural del Municipio de la Vega, Cauca, sufrieron serias afectaciones en sus viviendas humildes como consecuencia de la ola invernal que atravesó dicho Municipio en aquella época.
- 2.** En el anexo 1 a este documento, se puede apreciar la identificación plena de las precitadas familias y sus integrantes, así como las condiciones en las que quedaron (y aún se encuentran) las viviendas de aquellas. Del mencionado anexo se puede derivar: i) los datos personales de las familias y sus integrantes, los cuales los vinculan con programas de asistencia social a la población no privilegiada en su condición socioeconómica (SISBEN, entre otras); ii) las graves condiciones de las viviendas humildes de aquellas familias (algunas en evidente estado de peligro por su caída); y iii) la prueba de que los accionantes hacen parte del grupo de familias mencionado.
- 3.** Dado lo anterior, los accionantes son sujetos de especial protección constitucional a raíz de su vulnerabilidad o condición socioeconómica, particularmente por su situación de pobreza o pobreza extrema.

4. Para los efectos de atender la situación descrita en el hecho primero de este documento, la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD) expidió la resolución No. 531 del 31 de mayo de 2023 (ver anexo 2), misma por la cual se tomó la siguiente decisión:

*ARTÍCULO PRIMERO — TRANSFERENCIA: Transfiérase al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres la suma de TRES MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS NUEVE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$3.894.209.486,00)., para el fortalecimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el territorio nacional, según lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012; mediante el apoyo económico al municipio de La Vega Cauca para financiar los procesos de:*

*- **Mantenimiento y rehabilitación de las viviendas afectadas por la temporada de lluvias, en procura de dignificar las condiciones de vida de los habitantes de la Vega Cauca por valor estimado de \$2.631.089.486,00;***

*- **Dotación de maquinaria amarilla y suministro de combustible al municipio de La Vega Cauca, a fin de brindar respuesta a las necesidades de acceso y/o evacuación por valor estimado de \$ 1.263.120.000,00 (resaltado añadido).***

5. Según el numeral 3 y 17 del artículo 11 del Decreto 4147 de 2011, la UNGRD (en cabeza de su director general) es la encargada de ordenar el gasto y realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos transferidos a través de la resolución No. 531 del 31 de mayo de 2023. No obstante, a la presente fecha se desconoce el paradero de esos recursos y no se ha realizado ninguna acción tendiente a su ejecución, comprometiendo así el derecho a la vivienda digna de las 750 familias enunciadas párrafos atrás y, por supuesto, los derechos de los accionantes, todo a pesar de que ya había una asignación de recursos específicos para garantizar la protección de aquéllos derechos.
6. Ante la vulneración del derecho a la vivienda digna ocasionada por la UNGRD, se presentó un derecho de petición a dicha entidad (ver anexo 3). La petición en cita se respondió por la Unidad de la siguiente manera:

*Frente a la solicitud relacionada en los numerales 3,4,5 y 6, se informa que, la UNGRD no ha suscrito ningún convenio ni Contratos para ejecutar los recursos transferidos mediante Resolución No 0531 del 31/05/2023 [...] Es importante informar que, los recursos por un valor de \$2.694.209.486, fueron asignados en el año 2023 para su ejecución en la vigencia 2024, teniendo en cuenta la situación fiscal que atraviesa el país, dichos recursos no fueron girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito público, así las cosas, no fue posible su ejecución (ver anexo 4).*

7. Según lo enunciado, la UNGRD reconoce que los recursos destinados para la protección del derecho a la vivienda digna de los accionantes no fueron ejecutados, aunque alega que tal situación es atribuible al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Sin embargo, con independencia de cuál sea la unidad administrativa responsable, lo cierto es que en este caso se está vulnerando el derecho a la vivienda digna de las 750 familias enunciadas y, en particular, de los accionantes, todo como consecuencia de la omisión de ejecutar los recursos asignados a través de la resolución No. 531.
8. Además, los hechos mencionados también indican una afectación del derecho al debido proceso en materia administrativa, ello en función de la vulneración a los principios de confianza legítima y moralidad administrativa, presupuestos axiológicos de dicho derecho fundamental. En particular, las accionadas distan del deber de moralidad administrativa en tanto no han actuado de conformidad con sus funciones y deberes legales, ya que no han propugnado por la correcta, debida y completa ejecución de los

recursos asignados a través de la resolución No. 531; por su parte, también están desconociendo la expectativa legítima que generaron en los accionantes, pues inspiraron en aquellos la confianza de que protegerían su derecho a la vivienda con la resolución enunciada, sin embargo, ahora pretenden desconocer tal expectativa con la simple justificación de que los recursos no fueron girados por el MINISTERIO (ver anexo 4).

## **II. PRETENSIONES:**

Con base en lo expuesto, respetuosamente solicito que:

- 1.** Se tutele los derechos fundamentales de vivienda digna y debido proceso administrativo de los accionantes;
- 2.** En consecuencia de lo anterior, se ordene a las entidades accionadas a que, de conformidad con sus funciones y deberes legales, ejecuten los \$2.631.089.486,00 asignados a través de la resolución No. 531 del 31 de mayo de 2023, ello para los efectos del mantenimiento y rehabilitación de las viviendas afectadas por la temporada de lluvias 2022, todo en procura de dignificar las condiciones de vida de los habitantes de la Vega Cauca (grupo dentro del cual se encuentran los accionantes).
- 3.** En cualquier caso y en defecto de lo anterior, se ordene a las entidades accionadas a realizar todas las acciones que estén a su cargo para garantizar los derechos fundamentales de vivienda digna y debido proceso administrativo de los accionantes. Además, teniendo en cuenta los hechos narrados, se solicita que el fallo de tutela tenga efectos *inter comunis* respecto de todos los sujetos enunciados en el anexo 1 de este documento.

## **III. PRUEBAS:**

Adjunto los anexos pertinentes para demostrar los hechos narrados en el acápite primero:

- 1.** Material documental que prueba lo mencionado en el hecho 1, 2 y 3 de este escrito (anexo 1);
- 2.** Resolución No. 531 del 31 de mayo de 2023 (anexo 2);
- 3.** Derecho de petición presentado a la UNGRD (anexo 3);
- 4.** Respuesta al derecho de petición presentado a la UNGRD (anexo 4).

## **IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

- 1. *De la vulneración del derecho a la vivienda digna por condiciones de habitabilidad en el caso concreto***

Como es bien conocido, el artículo 51 de la Constitución señala que “*los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho*”. En la jurisprudencia constitucional, la protección de este derecho ha pasado por dos etapas. En un primer momento el derecho a la vivienda se amparó a través del criterio de conexidad. Luego, a partir de 2011, la Corte Constitucional lo reconoció como derecho fundamental autónomo (Ver sentencia T-072 de 2023).

En el contexto del derecho a la vivienda digna, la Corte Constitucional ha establecido que deben satisfacerse ciertas facetas o dimensiones para garantizar que un lugar de habitación pueda considerarse una vivienda adecuada o digna, incluido el concepto de habitabilidad, mismo respecto del cual se ha dicho en sentencia T-486 de 2024 que:

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

*Se comprende entonces que el contenido del derecho a la vivienda digna no se agota con la posibilidad de adquirir un inmueble de habitación, sino que es necesario que «se trate de un lugar adecuado para que las personas y sus familias puedan desarrollarse en condiciones de dignidad». Particularmente, en cuanto a la faceta de habitabilidad, esta Corporación ha considerado que la afectación de dicho componente puede vulnerar otros derechos, como la integridad personal o la seguridad. De modo que, para que una vivienda sea habitable conforme a los postulados constitucionales, esta debe salvaguardar la vida de sus habitantes y el Estado debe disponer de los medios necesarios para evitar fallas en su estructura y resguardar a sus habitantes de cualquier riesgo o daño natural que pueda poner en peligro su integridad física [...]*

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

En el caso concreto, el anexo 1 a este documento demuestra que las condiciones de habitabilidad de los accionantes (y en general del grupo poblacional allí descrito) distan mucho de un criterio de vivienda digna que salvaguarde la vida, la integridad y la salud de sus habitantes, máxime cuando la deprimente situación de dichas viviendas fue reconocida expresamente por la UNGRD al expedirse la resolución No. 531. No obstante, a pesar de las circunstancias, las entidades accionadas no han cumplido con sus funciones y deberes legales para los efectos de garantizar el derecho a la vivienda digna en condiciones de habitabilidad en el caso concreto, tal y como se justificó en el acápite de los hechos; en consecuencia, lo anterior requiere la intervención del Juez(a) de tutela para garantizar el efectivo goce y cumplimiento del derecho fundamental enunciado.

## **2. De la vulneración al debido proceso administrativo en el caso concreto**

El debido proceso en actuaciones administrativas nos remite a un sistema de garantías cuya finalidad es proteger los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones del Estado y, a su vez, limitar y controlar el poder que este ejerce, para que se obtengan decisiones justas conforme a las normas que regulan la materia relacionada. Es una estrecha relación entre los derechos de los asociados con las normas procesales que les garantizan su respeto por parte del Estado, en la aplicación de sus facultades constitucionales y legales.

Una de las precitadas garantías es precisamente la de confianza legítima, el cual se desarrolla conforme al artículo 83 de la Constitución Política que sostiene que *"las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estos"*. Al respecto, la Corte Constitucional desarrolla el principio en la sentencia T-526 de 2016 de la siguiente manera:

*Este principio, que se aplica a todas las relaciones jurídicas, sean estas públicas o privadas, es entendido como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares, entre sí y ante aquellas. En otras palabras, "permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de un determinado nivel de estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener un alto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo".*

*La Corte ha señalado que como corolario de la máxima de la buena fe se han desarrollado los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio que, aunque íntimamente relacionados, cuentan con identidad propia. Desde sus primeros pronunciamientos la Corte ha sostenido que la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, "cuando la administración pública ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones". Sobre el particular se ha pronunciado en los siguientes términos:*

*"Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política".*

A su vez, la Corte ha dicho en sentencia T-266 de 2022 que:

*[...] la Corte ha evidenciado que la prohibición de retroceso se relaciona con el principio de confianza legítima, pues protege expectativas creadas por las acciones estatales en el sentido de que las autoridades no variarán de forma abrupta el rumbo adoptado para la satisfacción de necesidades exigidas por el respeto de los derechos humanos.*

*Uno de los elementos centrales del principio de confianza legítima es la estabilidad en las acciones de la administración de cara a los particulares. Al respecto, la Corte ha sostenido que "el principio de la confianza legítima se ha aplicado cuando al administrado se le ha generado una expectativa seria y fundada de que las actuaciones posteriores de la administración, y en casos excepcionales de los particulares, serán consecuentes con sus actos precedentes, lo cual generan una convicción de estabilidad en sus acciones".*

*Así las cosas, de acuerdo con la reciente Sentencia T-206 de 2021, "i) la confianza legítima es un principio que emana de la garantía constitucional de buena fe; ii) busca otorgar estabilidad a la situación que conoce el ciudadano, para que esta no cambie de manera intempestiva; iii) no se limita a la estabilidad de la normativa vigente sino también a las actuaciones precedentes de la administración y; iv) se trata de un principio que puede aplicarse en muchos escenarios y para proteger multiplicidad de derechos, como el debido proceso, el trabajo o la educación".*

En el caso de análisis, los hechos mencionados indican una clara trasgresión al principio de confianza legítima, pues las entidades accionadas están desconociendo la expectativa

legítima que generaron en los accionantes, ya que, en primer lugar, les inspiraron la confianza de que protegerían su derecho a la vivienda digna con la expedición de la resolución No. 531 del 31 de mayo de 2023; sin embargo, ahora pretenden desconocer tal expectativa con la simple justificación de que "*teniendo en cuenta la situación fiscal que atraviesa el país, dichos recursos no fueron girados*" (ver anexo 4). Lo anterior, además, va en clara contravía de otro principio axiológico del derecho al debido proceso administrativo, esto es, la moralidad administrativa, pues las entidades accionadas NO han actuado en el caso concreto de conformidad con sus funciones y deberes legales, ya que no han propugnado por la correcta, debida y completa ejecución de los recursos asignados a través de la resolución mencionada.

### **3. De la necesidad de un fallo con efectos 'inter comunis' en el caso concreto**

Como es bien sabido, el efecto '*inter comunis*' se adopta con el fin de proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-206 de 2019 sostiene que:

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

Ahora, según el precedente antes referenciado, el fallo con efectos '*inter comunis*' es viable o procedente cuando "*se constate la existencia de un grupo en el cual: (i) existan otras personas en la misma situación; (ii) exista identidad de derechos fundamentales violados; (iii) en el hecho generador; (iv) deudor o accionado; además de (v) un derecho común a reconocer; y, finalmente, (vi) identidad en la pretensión*". En el caso concreto, en efecto, se verifican los precitados requisitos para un fallo de las características enunciadas, pues:

- i) Todos los sujetos mencionados en el anexo 1 de este documento comparten las mismas condiciones que los accionantes, pues precisamente estos últimos hacen parte del grupo de cerca de 750 familias de la zona rural del Municipio de la Vega, Cauca, que sufrieron serias afectaciones en sus viviendas humildes como consecuencia de la ola invernal que atravesó dicho Municipio en el año 2022 (todos detallados en el anexo 1 como ya se dijo).
- ii) Los sujetos enunciados en el anexo 1 a este documento reportan la misma violación de derechos fundamentales que los accionantes, pues unos y otros esperaban garantizar su derecho a la vivienda digna con la ejecución de la resolución No. 531 del 31 de mayo de 2023; sin embargo, unos y otros resultaron afectados en tal derecho a la luz de los hechos mencionados párrafos atrás, así como también resultaron afectados en su derecho al debido proceso administrativo.

- iii) El hecho generador de las violaciones a los derechos fundamentales de los accionantes y los sujetos enunciados en el anexo 1 es el mismo, pues unos y otros ven afectados sus garantías fundamentales como consecuencia de los hechos 5, 6, 7 y 8 narrados en este documento. Por lo mismo, las entidades accionadas en uno y otro caso serían las mismas; los derechos a reconocer serían los mismos y, finalmente, las pretensiones también serían las mismas.

#### **4. De la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto**

Como ya se dijo, la entidad accionada está lesionando los derechos fundamentales a la vivienda digna y debido proceso administrativo de los accionantes. En este orden de ideas, la presente acción resulta plenamente idónea para buscar el reconocimiento de lo solicitado en el acápite de pretensiones, ya que la misma se fundamenta en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y en el Decreto 2591 de 1991 que regulan la acción de tutela como un mecanismo para la protección de los derechos fundamentales, ello cuando estos resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

Además, la tutela aquí presentada también resulta procedente, pues, según la Corte Constitucional (Sentencia T-071 de 2018), los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela son: (i) legitimación por activa, referente a que puede ser usada por todas las personas cuyos derechos fundamentales se encuentren vulnerados o amenazados, por sí misma o por quien actúe a su nombre; (ii) legitimación por pasiva, ya que procede contra las acciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares cuando entre otras existe una relación de subordinación, como sucede entre el trabajador y su empleador; (iii) inmediatez, dado que no puede transcurrir un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado entre la actuación u omisión y el uso del amparo y (iv) subsidiariedad, pues la tutela resulta procedente cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial disponibles, cuando los mecanismos disponibles no resultan eficaces para el caso concreto o cuando aun siéndolo se requiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable y se usa como mecanismo transitorio.

Efectivamente, los requisitos antes enunciados se cumplen en el caso en concreto, pues; (i) los accionantes son personas cuyo derecho fundamental a la vivienda digna y debido proceso administrativo se encuentra vulnerado; (ii) la vulneración proviene de las acciones u omisiones de las entidades accionadas; (iii) la urgencia de la situación amerita la intervención inmediata del juez(a) constitucional en el caso en concreto, pues no han pasado sino días desde que se consolidó la vulneración de derechos (ver hecho 6), máxime cuando se habla de una circunstancia de habitabilidad en el caso de análisis que puede comprometer la vida e integridad personal de los accionantes y otras personas beneficiadas con el fallo (efecto *inter comunis*); y (iv) si bien existen otras vías procesales para presentar las pretensiones aquí enunciadas, dichas vías no son aptas y eficaces para proteger a sujetos de especial protección constitucional como lo son los accionantes, ya que se les sometería a procesos con tiempos más extensos que no resolverán rápidamente sus inconvenientes de acceso a la vivienda y, en cambio, se generaría un riesgo mayor de que esas personas bajo debilidad manifiesta sufran afectaciones a su vida o integridad personal fruto de la ruina de sus viviendas. Por lo expuesto, respetuosamente solicito al Despacho que se sirva tutelar los derechos fundamentales de los accionantes, y en consecuencia, se acceda a las pretensiones presentadas.

## **V. JURAMENTO:**

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que los accionantes no han presentado ninguna otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos.

## **VI. NOTIFICACIONES**

Los accionantes reciben notificaciones en el correo electrónico [sebastiancco199826@gmail.com](mailto:sebastiancco199826@gmail.com); celular 3128840841 o en la cra. 3 # 28n -202, Barrio Villa Alicia, Popayán, Cauca.

Atentamente,

**SEBASTIAN CAMILO CAMAYO ORTIZ**

C.C. No.: 1.061.811.994 de Popayán