

Sentencia T-036/10

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia excepcional por tutela

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Marco normativo del proceso de reubicación de hogares ubicados en zonas de alto riesgo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración por negligencia y omisión del alcalde en proveerles una vivienda a los accionantes

Referencia: expediente T-2389037

Acción de tutela interpuesta por Dioselina Moreno de Castro y Carlos Arturo Castro Estrada contra la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y otros.

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil diez (2010).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Riosucio (Caldas), en la acción de tutela instaurada por los señores Dioselina Moreno de Castro y Carlos Arturo Castro Estrada contra la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, la Gobernación de Caldas, la Oficina Departamental para la Prevención y Atención de Desastres y la Alcaldía Municipal de Marmato (Caldas).

I. ANTECEDENTES.

Los señores Dioselina Moreno de Castro y Carlos Arturo Castro Estrada interponen acción de

tutela en contra de la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la Gobernación de Caldas, la Oficina Departamental para la Prevención y Atención de Desastres y la Alcaldía Municipal de Marmato, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la vida en condiciones dignas y a la vivienda digna. En consecuencia, solicitan se ordene (i) la conformación y aprobación de un plan de vivienda municipal para la reubicación de su casa de habitación, con el concurso de todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal, (ii) su reubicación en una vivienda digna con los elementos esenciales y básicos, acorde con su núcleo familiar. Para fundamentar su solicitud, presentada el día 19 de junio de 2009, los accionantes relatan los siguientes:

1. Hechos.

1. Afirman que desde hace varios años han vivido con su hija Gloria Cristina Castro, quien tiene 3 hijos, y con su hijo Carlos Arturo Castro, la cónyuge y 4 hijos, en una casa de habitación con lote e instalación de molinos para explotación minera, ubicada en el Municipio de Marmato (Caldas), en el sector denominado la Quebrada Pantano- El Cañón, al lado de un puente, que es zona de alto riesgo, porque la quebrada no está completamente canalizada y periódicamente se forman grandes y peligrosas avalanchas de lodo, pantano y rocas, de las cuales la más catastrófica fue la ocurrida el 9 de junio de 2009, la cual inundó y destruyó parcialmente la vivienda, habiendo salvado la vida sus ocupantes gracias al oportuno aviso de los vecinos residentes en la parte alta del sector.

1. Manifiestan que, no obstante la gravedad de esos hechos, el señor alcalde del municipio solamente al día siguiente estuvo en el puente, sin inspeccionar el lugar del desastre y sin atender sus reclamos para evitar el riesgo canalizando la quebrada o proporcionándoles una vivienda digna en otro lugar, pues hasta ahora se ha limitado a ofrecer albergues temporales o pequeños planes de vivienda, de una alcoba para varias personas. Agrega que las autoridades nacionales y departamentales tampoco han prestado atención a ese grave y antiguo problema, ni han realizado obras idóneas para solucionarlo.

1. Aclaran que no han acudido a ninguna autoridad municipal, departamental, ni nacional, para solicitar expresamente solución al riesgo que plantean en la acción de tutela.
2. Respuesta de la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres.

El Director Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia pide se absuelva de toda responsabilidad a dicho ministerio, en virtud de que no corresponde a la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres la declaratoria de zonas de riesgo, ni la construcción de obras de infraestructura, ni la reforestación, ni la remodelación, ni muchos menos ordenar la evacuación y reubicación de habitantes de un sector de riesgo.

Agrega que, según lo dispuesto en la Ley 46 de 1988 y en el Decreto 919 de 1989, en Colombia existe un sistema para la prevención y atención de desastres constituido por un conjunto de entidades públicas, denominadas Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, que es un ente rector del sistema; el Comité Técnico Nacional, que actúa como organismo asesor; el Comité Operativo Nacional; la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, de naturaleza coordinadora, impulsora y de apoyo; los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres, dirigido por los gobernadores departamentales y alcaldes municipales, respectivamente, que tienen la responsabilidad de coordinar de manera descentralizada las acciones preventivas y de rehabilitación, haciendo que las demás entidades del Estado cumplan con las funciones que les corresponden.

Sostiene que el soporte financiero del sistema es el Fondo Nacional de Calamidades, que es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial y administrativa, contable y estadística, manejado por la Sociedad Fiduciaria la Previsora S.A.; y que los criterios de asignación y procedimientos son establecidos por la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades.

Indica que, según la normatividad vigente, corresponde en primera instancia al Municipio de Marmato la problemática relacionada con la prevención y atención de desastres y emergencias ocurridas en su jurisdicción; en segunda medida al Departamento de Caldas; y a la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres de manera subsidiaria y como

apoyo a los esfuerzos locales y regionales, cuando la magnitud de los hechos exceda la capacidad de los primeros o cuando se hubiese declarado legalmente la zona de riesgo, previa solicitud del alcalde o del gobernador.

Acepta que la Resolución número 19 del 5 de junio de 2008 declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Caldas y en el Municipio de Marmato, pero aclara que la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres no ha recibido del alcalde, ni del gobernador, ninguna solicitud de apoyo.

3. Respuesta de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres del Departamento de Caldas.

La Jefe de la Unidad de Prevención y Atención de Desastres del Departamento de Caldas hace planteamientos similares a los expuestos por el Ministerio del Interior y de Justicia sobre la responsabilidad subsidiaria del departamento.

Sostiene que corresponde en primer lugar a la administración municipal de Marmato atender una emergencia como la mencionada por los accionantes, ya que “esta situación no debe superar la capacidad de respuesta de un municipio de esa categoría”, y que, por lo tanto, ni la gobernación, ni la Unidad de Prevención y Atención de Desastres del departamento han adelantado procesos específicos.

Señala que mediante Resolución número 19 del 5 de junio de 2008 se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Caldas.

Aclara que el señor alcalde del Municipio de Marmato no ha realizado un reporte oficial a la gobernación sobre la emergencia ocurrida el 9 de junio en el sector de la “quebrada Pantanos”, ni sobre las acciones llevadas a cabo por el comité local para afrontar la emergencia, “ni mucho menos ha realizado solicitud alguna de elementos de asistencia humanitaria (...) para la atención de las personas afectadas por este evento ni ha presentado proyecto alguno a la instancia departamental para la reubicación definitiva de estas familias; proyecto indispensable para que el departamento dentro de las acciones de complementariedad pueda colaborarle”.

Finalmente manifiesta que la administración municipal puede adelantar procesos de

reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo, con recursos propios o mediante la consecución de recursos ante las entidades del orden nacional.

4. Respuesta del Municipio de Marmato.

El apoderado judicial del Alcalde Municipal de Marmato solicita que no se acceda a las pretensiones de los accionantes, porque no ha existido acción u omisión por parte de la administración municipal que haya originado la vulneración del derecho a una vida digna de los accionantes.

Asevera que el municipio no ha sido ajeno a la problemática que aqueja no sólo a los accionantes sino “a un sinnúmero de habitantes del Municipio de Marmato quienes residen en zonas consideradas de alto riesgo”. Agrega que la administración municipal, después de haber ocurrido la avalancha del 9 de junio de 2009, en el sector de la Quebrada Pantano- El Cañón, ha iniciado labores de canalización de la quebrada para extraer “material del cauce y tratar de evitar una nueva avalancha”.

Igualmente pone de presente que aunque no existe un plan concreto de reubicación de la familia de los accionados, la administración municipal está adelantando un programa de vivienda de interés social en el que se buscará “un Banco de Tierras en el sector el Llano”, del cual tanto los accionantes como las demás familias que residan en zonas de alto riesgo podrán ser beneficiarios una vez cumplan con los requisitos para el efecto.

Finalmente expone que “el hecho de que los accionantes residan en una zona de alto riesgo, no puede atribuírsele a ningún de los accionados ésta circunstancia, son hechos de la naturaleza, los funcionarios municipales no han incurrido en ninguna acción, para que los accionantes residan en una zona de alto riesgo y tampoco se puede decir que hayan omitido funciones a su cargo”.

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

1. Única Instancia.

El Juzgado Civil del Circuito de Riosucio (Caldas), en sentencia de fecha 29 de julio de 2009, resolvió no tutelar los derechos fundamentales de los accionantes, por considerar que la acción de tutela no es procedente en este caso, porque no es subsidiaria, en virtud de que

los afectados cuentan con medios de defensa ordinarios para buscar la protección de los derechos que alegan, como podría ser la vía judicial administrativa, que todavía no han agotado.

Anota igualmente que tampoco es viable la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio remediable, pues no concurren los requisitos del riesgo en que ha de hallarse el derecho cuya tutela se reclama, según la sentencia T-408 de 2008, como son: ser específico e individualizable, concreto, permanente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado; y que tampoco están probados los requisitos que la Corte Constitucional ha exigido para que el perjuicio sea irremediable, en el sentido de que debe ser inminente, que requiera medidas urgentes para conjurarlo, que sea grave e impostergable. Finalmente expresa que los accionantes no han solicitado a ninguna autoridad la canalización de la quebrada cuyas avalanchas los perjudica, ni la adjudicación de la vivienda que reclaman.

III. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN DENTRO DEL EXPEDIENTE.

* Material fotográfico y video gráfico contenido en 5 CD's aportados por los accionantes.

* Resolución número 19 del 5 de junio de 2008 expedida por el Ministerio del Interior y de Justicia, mediante la cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Caldas (folios 12 y 13).

* Declaraciones de los señores Dioselina Moreno de Castro y Carlos Arturo Castro Estrada, recibidas el 16 de julio de 2009 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Marmato (Caldas) (folios 37 al 42).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de los señores Dioselina Moreno de Castro y Carlos Arturo Castro Estrada, como consecuencia de su no reubicación después de la avalancha ocurrida el 9 de junio de 2009, la cual inundó y destruyó parcialmente su vivienda y a pesar de que la zona en que habitan es considerada por las autoridades municipales de alto riesgo.

Para resolver el anterior problema jurídico estima la Sala preciso reiterar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con: (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna, (ii) el marco normativo del proceso de reubicación de hogares situados en zonas declaradas como de alto riesgo. Con base en ello, la Sala procederá al análisis (iii) del caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección invocada.

3. Derecho a la vivienda en condiciones dignas. Naturaleza, alcance y exigibilidad en sede de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que:

“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Por su parte el artículo 11, numeral 1º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹, señala:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona 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. Los Estados Partes tomarán medidas

apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

A partir de los parámetros fijados en los artículos precitados, esta Corporación ha establecido los alcances del derecho a la vivienda digna, los cuales “se han desplegado (...), entre el reconocimiento de los elementos inherentes a la naturaleza prestacional del mismo y su excepcional carácter fundamental²”³.

3.2. En cuanto a la noción de “vivienda digna” la Corte ha señalado que la misma implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida⁴. De igual forma ha fijado los requisitos que debe cumplir una vivienda para poder ser considerada como tal. En relación con este último aspecto, en Sentencia T-585 de 2006, se indicó:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. || En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente,

principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Es de concluir, entonces, que una “vivienda digna” debe tener condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, pues ella además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que “adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano”⁵.

3.3. La jurisprudencia constitucional ha precisado que el derecho a la vivienda digna es un derecho de naturaleza prestacional en la medida en que “requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios”⁶, razón por la cual no es exigible su satisfacción de forma directa o inmediata.

No obstante la naturaleza prestacional del derecho a la vivienda digna, la Corte ha reiterado que éste puede excepcionalmente ser objeto de protección a través de la acción de tutela cuando su desconocimiento directo o indirecto implica la vulneración o la amenaza de derechos fundamentales per se, tales como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros⁷, siempre que exista para su titular la concreta ofensa a aquel derecho⁸. Así lo sostuvo en sentencia T-203 de 1999, al indicar:

“Ahora bien, aunque se ha dicho que el derecho a la vivienda digna no es exigible directamente por vía de tutela, lo cierto es que esta restricción desaparece cuando su quebrantamiento vulnera o pone en peligro derechos fundamentales. Ciertamente, la Corte Constitucional ha reconocido en prolija jurisprudencia que, en virtud del factor de conexidad, los derechos de segunda generación v.gr. los derechos a la salud, a la seguridad social o a la vivienda digna, pueden ser protegidos de la misma forma que los derechos fundamentales.”

Así pues, el derecho a la vivienda digna adquiere rango fundamental cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental.

De igual manera la Corte Constitucional ha señalado que es procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando se evidencia una afectación del mínimo

vital tanto en la persona como en su familia, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta⁹, pues, como ya se señaló, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano¹⁰.

Bajo esta óptica, la prosperidad de la acción constitucional para la protección del derecho a la vivienda digna está sujeta a las condiciones jurídico-materiales del caso concreto, “debiendo determinar el juez de tutela si la carencia de vivienda apropiada acarrea conculcación a la dignidad humana y aún riesgo a la vida o integridad física de quien acude a esta instancia judicial¹¹ y de los integrantes de su núcleo familiar”¹². Esta Corporación ha señalado los aspectos que han de ser estudiados por el juez en dicho análisis, a saber:

“(i) la inminencia del peligro; (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo; (iii) la afectación del mínimo vital; (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. Con ello se concluirá si la protección tutelar procede.

Con respecto a la inminencia del peligro a que se encuentre expuesta la persona, debe ser de tal magnitud y actualidad que ponga en riesgo la vida, la salud, la integridad física o la dignidad del interesado y su núcleo familiar, y que no exista otra forma de conjurar dicha situación.

Igualmente, la presencia de menores en el entorno amenazado convierte en más apremiante la situación, ya que los derechos de los niños se encuentran en un rango superior, según disposiciones internacionales y constitucionales, jurisprudencialmente desarrolladas.”¹³

4. Marco normativo del proceso de reubicación de hogares situados en zonas declaradas como de alto riesgo.

Como una respuesta a las circunstancias de vulneración manifiesta que aquejan a la población de las zonas que por “las condiciones del suelo o por el efecto de las actividades humanas allí desarrolladas puedan ser consideradas como proclives a la presencia de derrumbes, deslizamientos o situaciones similares”¹⁴, se ha desarrollado un sistema normativo con el propósito de implementar una política pública para la identificación y evacuación de dichas zonas, procurando la protección de los derechos y los bienes de sus

habitantes.

4.1. En este orden de ideas, el artículo 56 de la Ley 9ª de 198915, modificado por la Ley 2ª de 1991, dispone:

“Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. || Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente ley. Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió. || Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehusan (sic) abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas (...)”.

La Corte ha interpretado el artículo 56 precitado a la luz del “deber de protección y de garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en el sentido de hacer imperativa la evacuación de los inquilinos en situación de alto riesgo, así como la adquisición del respectivo inmueble, sea por negociación voluntaria o expropiación, de forma que el antiguo propietario pueda suplir el que tenía como solución al riesgo que corre la sociedad y en especial el particular que lo habitaba”¹⁶.

4.2. La Ley 9ª de 1989 fue complementada por la Ley 388 de 199717 que a su vez modificó algunas de sus normas. Con el propósito de garantizar “que la utilización del suelo permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos

domiciliarios y velar por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, entre otros propósitos¹⁸, la ley 388 reiteró la obligación de identificar las zonas de riesgo en desarrollo de la competencia relativa al ordenamiento del territorio local radicada en cabeza de las autoridades municipales y distritales”¹⁹. En ese sentido, el artículo 8 de la ley en mención establece:

“La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

(...)

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

(...)

Parágrafo. Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley.” (Subrayado fuera de texto).

Por otro lado, el artículo 13 de la misma ley señala que el componente urbano del plan de ordenamiento debe contener por lo menos:

“5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés

social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

4.3. De las normas transcritas se deduce que el legislador ha concretado en cabeza del Estado, específicamente en las autoridades locales, deberes frente a la población ubicada en zonas de alto riesgo, fijando entre otras, las siguientes reglas:

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

2) los alcaldes deben adelantar programas de reubicación de los habitantes o desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas;

(...)

4) Cualquier ciudadano puede presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado;

5) Se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación;

7) El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió;

8) Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas; (...)”²⁰.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha precisado que para las autoridades

administrativas es un imperativo (i) desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, ello con el fin de proteger la vida de este grupo de personas²¹, (ii) “efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban”²².

5. Análisis del caso concreto.

5.1. La señora Dioselina Moreno de Castro y su cónyuge Carlos Arturo Castro Estrada pretenden que se tutelen sus derechos fundamentales a la vida, a la vida en condiciones dignas y a una vivienda digna, que consideran están siendo vulnerados por omisión de la Alcaldía Municipal de Marmato (Caldas), de la Gobernación de Caldas, de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres del mismo departamento y de la Oficina Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, hoy Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres y, como consecuencia, piden que se les ordene a los demandados que los reubiquen y les den una vivienda digna o, en su defecto, que canalicen adecuadamente la quebrada Pantano-El Cañón por el sector donde residen, en forma tal que no constituya un alto riesgo para sus derechos fundamentales. Agregan que ninguna autoridad ha tomado medidas encaminadas a reubicarlos en una vivienda digna, ni a canalizar la quebrada.

Fundamentan esas peticiones afirmando que tienen su habitación en el Municipio de Marmato (Caldas), en el sitio denominado “Quebrada Pantano- El Cañón”, cerca de un puente, donde viven con su hija Gloria Castro con 3 hijos y su hijo Carlos Arturo Castro, la señora de éste y 4 hijos.

Agregan que esa quebrada periódicamente se desborda, arrastrando piedra, lodo y abundante agua, siendo la avalancha más grave la ocurrida el 9 de junio de 2009, en la cual habrían perecido si no los hubiesen alertado oportunamente las personas que residían en la parte superior del sector. Los accionantes allegan varios videos que contienen material fotográfico y fílmico del lugar donde sucedió ese hecho, que muestran los efectos producidos por el desbordamiento de la quebrada que desciende por un terreno muy inclinado, arrastrando gran cantidad de piedras de diferentes tamaños, palos y lodo, que afortunadamente se detuvo en gran parte muy cerca de la habitación de los actores, pues,

de haber penetrado totalmente en ella, sin duda la habría arrasado por completo.

El apoderado judicial del Alcalde Municipal de Marmato acepta que los accionantes y numerosas personas más residen en el sector de “La Quebrada Pantano- El Cañón”, que es una zona de alto riesgo, y que efectivamente, el 9 de junio de 2009, bajó por esa quebrada una avalancha que los afectó a todos, aclarando que el municipio, después de esa fecha, ha adelantado labores de canalización, pero que no ha realizado diligencias encaminadas a reubicar a las víctimas, aunque presentaría al concejo municipal, en noviembre de 2009, un proyecto de acuerdo para reajustar el esquema de ordenamiento territorial con el fin de crear un banco de tierras en el sector del Llano destinado al programa de vivienda de interés social, en el cual podrán ser beneficiarios los residentes en zonas de alto riesgo, como las accionantes.

Como ya se anotó, el Director Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia sostiene que, según la normatividad vigente, corresponde en primera instancia al Municipio de Marmato solucionar la problemática relacionada con la prevención y atención de desastres y emergencias ocurridas en su jurisdicción; y subsidiariamente y en su orden al Departamento de Caldas y a la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, como apoyo a los esfuerzos locales y regionales, cuando la magnitud de los hechos exceda la capacidad de los primeros o cuando sea declarado zona de alto riesgo, previa solicitud del Alcalde o del Gobernador, lo cual no ha sucedido en este caso, aunque haya sido declarada zona de calamidad pública el Municipio de Marmato por Resolución número 19 del 5 de junio de 2008.

5.2. De acuerdo con los hechos y pruebas que se han relacionado, no queda ninguna duda para la Sala que el sector denominado “La Quebrada el Pantano-El Cañón”, donde precisamente residen los actores, es considerado por la administración municipal de Marmato como zona de alto riesgo. Es decir, que es previsible que, aunque la avalancha del 9 de junio de 2009 afortunadamente no dejó víctimas fatales, puede suceder que en un tiempo indeterminado se repita el fenómeno natural con mayor intensidad y capacidad de daño, lo que implica un peligro probable para la vida e integridad personal de los accionantes.

Si se tiene en cuenta, además, que los actores son personas de escasos recursos económicos, que no disponen de otra habitación en diferente lugar, que de su grupo familiar

hacen parte varios niños menores de edad²³, pues ha de concluirse que son personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, protegidas especialmente por la Constitución Política (artículo 13).

5.3. Por otra parte, recuérdese que, según lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, subrogado por el artículo 5 de la Ley 2ª de 1991, es obligación de los alcaldes levantar y mantener actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a deslizamientos, o que de otra forma presentan condiciones insalubres para la vivienda; adelantar programas de reubicación de los habitantes o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas; que, además, pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria o directa o mediante expropiación; ordenar la demolición de las edificaciones afectadas y la desocupación de los inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo, con la colaboración de las autoridades de policía, en caso de que sus ocupantes se rehúsen a ser desalojados.

Como es apenas obvio, la reubicación conlleva necesariamente la provisión de vivienda digna y adecuada.

Sin embargo, como el mismo apoderado del Alcalde de Marmato lo acepta, la administración municipal no ha provisto de vivienda digna a los accionantes, a pesar de tener pleno conocimiento de que residen en el sitio de alto riesgo denominado “La Quebrada El Pantano – El Cañón”; como tampoco ha llevado a cabo su desalojo, ni ha tomado ninguna medida dirigida a la adquisición opcional del predio por parte del Municipio de Marmato, con el fin de eliminar el riesgo para la vida e integridad personal de quienes lo vienen ocupando. En fin, la negligencia y omisión del señor alcalde son evidentes y prácticamente absolutas, vulnerando de esta forma el derecho a la vivienda digna de los accionantes, que se torna fundamental por guardar conexidad con los derechos a la vida y a la integridad física, y que, por lo mismo, debe ser amparado por el medio más eficaz que en este caso es la acción de tutela.

Por otro lado y teniendo en cuenta lo señalado por el apoderado del Alcalde del Municipio de Marmato, la Sala considera necesario aclarar que la canalización de la quebrada no pasa de ser una medida provisional, aunque necesaria, pues los trabajos de minería de los

“barequeros” volverán a llenar la quebrada de sedimentos, que son los que producen las avalanchas con la fuerza del agua. Por este motivo el sitio no deja de ser de alto riesgo.

Ahora bien, las medidas encaminadas a evitar el riesgo para los derechos fundamentales de los accionantes son las que se acaban de mencionar y que describe el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989. En consecuencia, esta Sala procederá a revocar el fallo que se revisa y a ordenar al Alcalde del Municipio de Marmato (Caldas) que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a ubicar en un albergue transitorio a los accionantes Dioselina Moreno de Castro y Carlos Arturo Castro Estrada, junto con su grupo familiar, y a reubicarlos definitivamente en una vivienda digna en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia. Igualmente se ordenará al Alcalde del Municipio de Marmato que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, adopte todas las medidas necesarias para evitar nuevos asentamientos humanos en el lugar de alto riesgo donde se encuentra ubicada la casa de habitación de propiedad de los accionantes.

5.4. De otra parte, está demostrado que el Alcalde del Municipio de Marmato no dio ninguna información a las autoridades del Departamento de Caldas, ni a la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, sobre lo ocurrido el 9 de junio de 2009 en La Quebrada el Pantano-El Cañón, de lo cual se concluye que estas entidades no han vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes. Sin embargo, la Sala llama la atención sobre el deber que tiene el Departamento de Caldas y a la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, de brindar asistencia y apoyo al Municipio de Marmato, en caso de que así se lo solicite este último, en los términos establecidos en la Ley 46 de 1998, el Decreto 919 de 1989 y demás normas aplicables.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Riosucio (Caldas), de fecha 29 de julio de 2009, que negó por improcedente la acción de tutela interpuesta por los accionantes. En su lugar, CONCEDER, por las razones y en los términos de esta sentencia, el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna, en conexidad con los derechos a la vida e integridad física, de la señora Dioselina Moreno de Castro y del señor Carlos Arturo Castro Estrada.

SEGUNDO.- ORDENAR al Alcalde del Municipio de Marmato (Caldas) que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a ubicar en un albergue transitorio a los accionantes Dioselina Moreno de Castro y Carlos Arturo Castro Estrada, junto con su grupo familiar, y a reubicarlos definitivamente en una vivienda digna en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Marmato (Caldas) que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, adopte todas las medidas necesarias para evitar nuevos asentamientos humanos en el lugar de alto riesgo donde se encuentra ubicada la casa de habitación de propiedad de los accionantes.

CUARTO.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Marmato (Caldas) que informe oportunamente al Juzgado Civil del Circuito de Riosucio (Caldas) sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia.

QUINTO.- PREVENIR al Departamento de Caldas y a la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, sobre el deber que tienen de brindar asistencia y apoyo al Municipio de Marmato, en caso de que así se lo solicite este último, en los términos establecidos en la Ley 46 de 1998, el Decreto 919 de 1989 y demás normas aplicables.

SEXTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 74 de 1968.

2 La Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna para el caso de las familias desplazadas por la violencia. Sobre este asunto Cfr. sentencias T-585 de 2006 y T-966 de 2007, entre otras.

3 Ver sentencia T-473 de 2008.

4 Ver sentencias T-079 de 2008, T-894 de 2005, T-791 de 2004 y T-958 de 2001, entre otras.

5 Sentencia T-079 de 2008.

6 Sentencia T-363 de 2004.

7 Ver sentencias T-895 de 2008, T-894 de 2005, T-791 de 2004, T-363 de 2004, T-756 de 2003, T-1073 de 2001, T-626 de 2000, T-190 de 1999 y T-617 de 1995, entre otras.

8 Sentencia T-079 de 2008.

9 Sentencia T-079 de 2008, T-1075 de 2007, T- 363 de 2004 y T-756 de 2003, entre otras.

10 Sentencias T-959 de 2004, C-560 de 2002, T-1165 de 2001, C-328 de 1999, T-666 de 1998, T-011 de 1998, T-617 de 1995, T-021 de 1995 y C-575 de 1992.

11 Sentencia T-021 de 1995.

12 Ver sentencia T-569 de 2009.

13 Ver sentencia T-125 de de 2008.

14 Ver sentencia T-585 de 2008.

15 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

16 Sentencia T-1094 de 2002.

17 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

18 Ley 388 de 1997 artículo 5°.

19 Ver sentencia T-585 de 2008.

20 Sentencia T-1094 de 2002.

21 Ver sentencias T-408 de 2008 y T-021 de 1995, entre otras.

22 Sentencia T-021 de 1995. Ver también sentencias T-079 de 2008, T-894 de 2005 y T-1094 de 2002, entre otras.

23 Folios 39 y 41.