

Sentencia T-047/11

VULNERACION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE QUIENES PERDIERON SU LUGAR DE HABITACION POR DESASTRE NATURAL-Caso en que los hechos sucedieron hace más de tres años y no se les ha garantizado una solución definitiva

ACCION DE TUTELA-Cuando se reclama protección de derechos amparables mediante acción de tutela, la acción de cumplimiento no está llamada a prosperar

Para empezar, la acción de cumplimiento no es procedente en este caso. Porque las personas a nombre de quienes se interpuso el amparo reclaman -por interpuesta persona- la protección de derechos fundamentales (vivienda digna, participación en los asuntos que los afectan e integridad étnica y cultural). Y, como lo señalan el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando una persona solicita el amparo de un derecho susceptible de protegerse mediante tutela (un derecho fundamental), entonces la acción de cumplimiento es improcedente. Con todo, la Sala advierte que en este proceso se ha sostenido que algunos de los derechos invocados por los demandantes no son fundamentales y, por tanto, tampoco susceptibles de protección mediante tutela. Si esto fuera cierto, entonces cabría considerar como equivocado el anterior argumento, enderezado a descartar la procedibilidad de la acción de cumplimiento. Sin embargo, la Sala opina que la acción de tutela debe interpretarse de conformidad con el principio *iura novit curia*, y que de acuerdo con éste, la acción de tutela bajo examen presenta cuando menos tres problemas de derechos fundamentales. La Corte Constitucional considera que, en realidad, en la tutela se persigue la protección de derechos fundamentales y esa es, de acuerdo con lo expuesto, una razón suficiente para excluir la procedencia de la acción de cumplimiento

PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA-La acción de tutela debe ser entendida de conformidad con este principio

En efecto, la tutela debe ser entendida de conformidad con el principio *iura novit curia* -‘el juez conoce el derecho’-. Tener en cuenta este principio en la interpretación de una acción de tutela significa que si, a título de mera hipótesis, los accionantes invocan algunos derechos no fundamentales para soportar su pretensión, pero aun así el juez advierte a partir de los hechos una violación de derechos fundamentales no invocados por la parte, debe adoptar una decisión congruente con ese juicio. En este caso eso supone que para decidir en torno a

la procedencia de la tutela, la Corte Constitucional no podría limitarse, simplemente, a verificar si los derechos explícitamente invocados por la Personera son derechos fundamentales. Lo que debe examinar el juez es si la realidad del caso permite advertir prima facie al menos un problema de derechos fundamentales. Sólo si ni siquiera prima facie se advierte un problema de derecho fundamental, entonces puede decirse que la controversia debe ser ventilada en un escenario diferente al de tutela.

#### LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Presentación por Personeros Municipales

Ni la Constitución, ni el Decreto 2591 de 1991, ni la Resolución 001 de 1992, ni la jurisprudencia de la Corte Constitucional exigen que los personeros municipales demuestren, de un modo específico, la imposibilidad en que se halla el titular de derechos fundamentales de promover su propia defensa. Así las cosas, en este caso no cabe duda de que la Personera obró en ejercicio de sus competencias, pues al momento de instaurar la acción de tutela contaba con la aquiescencia de los titulares de derechos fundamentales. No puede pasar inadvertida para la Sala la presencia en el expediente de cuatro memoriales, en los cuales justamente los tutelantes le pidieron a la Personera que interpusiera a su nombre, y a nombre de sus respectivos núcleos familiares, sendas acciones de tutela, con el fin de que se les garantizaran –según sus propias palabras– “la reubicación inmediata, de mi familia y la asignación de una vivienda en zona rural, que garantice nuestro sustento, costumbres y tradiciones, que la vivienda asignada cuente con los servicios públicos domiciliarios básicos de energía eléctrica, acueducto [y] alcantarillado”. Por consiguiente, la Personera sí tiene legitimidad por activa en este proceso

#### DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS DAMNIFICADAS POR EL INVIERNO Y SU EXIGIBILIDAD MEDIANTE ACCION DE TUTELA

#### OBLIGACIONES VINCULADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

#### DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y OBLIGACIONES CORRELATIVAS/DEBERES DE CUMPLIMIENTO INMEDIATO Y PROGRESIVO-Distinción

#### DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Criterios para establecer las facetas del derecho que pueden exigirse mediante acción de tutela

AMPARO EFECTIVO E INTEGRAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Sólo es posible donde estén protegidos todos los demás derechos fundamentales

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Violación por parte de la administración

En este caso, la administración violó el derecho a la vivienda digna por tres omisiones: adopción de un plan concreto, de facilitación de espacios participativos y de avances óptimos en el cubrimiento cabal del derecho

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y EFECTO INTER COMUNIS DE LA DECISION

La Corte Constitucional tutelaré el derecho a la vivienda digna. Y las conclusiones anteriores serán tenidas en cuenta al momento de dictar las órdenes encaminadas a protegerlo. Pero, además, la Sala le asignará efectos inter comunis a esta decisión, en lo relacionado con la adopción de estas medidas, y en vista de que todas las personas que perdieron sus hogares a causa del desbordamiento de las quebradas Peñalisa y La Cristalina ocurrido el treinta y uno (31) de mayo de dos mil siete (2007), están en igualdad de condiciones, presentan necesidades comunes, y tienen el mismo derecho a que se adopten las decisiones idóneas y necesarias encaminadas a satisfacer sus necesidades básicas apremiantes asociadas a la falta de una vivienda digna. En ese sentido, la Sala le confiere a la decisión efectos inter comunis, en un caso en el cual está autorizada a hacerlo, según la sentencia SU-1023 de 2001. En esa oportunidad, por cierto, le dio efectos inter comunis a su decisión, tras constatar que “todos los pensionados pertenecen a una comunidad, en situaciones de igualdad de participación, y con el fin de evitar entre ellos desequilibrios injustificados”. Pero, resuelto esto, queda por definir si la Corte debe pronunciarse acerca de la pertenencia de los demandantes a una comunidad afro colombiana

COMUNIDADES ETNICA Y CULTURALMENTE DIVERSAS CUENTAN CON AUTONOMIA PARA FIJAR CRITERIOS DE PERTENENCIA A LAS MISMAS-Es contraria a la Constitución la exigencia de una certificación oficial

El problema no tiene que ver, propiamente, con si los peticionarios tienen derecho a un tratamiento específico, derivado de su identidad afro colombiana, pues está visto que el mérito de ninguna de las pretensiones depende necesariamente de que esté presente o no ese atributo. Por tanto, lo que en últimas parecen estar reclamando es que el juez de tutela

defina la controversia relacionada con la identidad étnica y cultural de los tutelantes, y de sus respectivos grupos familiares. Sin embargo, la Corte Constitucional estima que no es a las autoridades estatales, y por tanto tampoco a esta Corte, a quienes les corresponde definir la identidad de una persona, sino a la propia comunidad, en ejercicio de su autonomía. Efectivamente, ni la Corte Constitucional, ni ningún órgano público, por ejemplo de la Rama Judicial, de la Rama Ejecutiva, o de la Rama Legislativa puede definir si un sujeto pertenece a una comunidad indígena o afro colombiana. En ese punto, la Corporación reitera lo dicho en la sentencia T-703 de 2008. En esa ocasión, decidía si a una persona podía serle rechazada su aspiración de acceder a un cupo especial universitario para miembros de comunidades indígenas, bajo el argumento de que no pertenecía a ningún pueblo indígena porque no se encontraba registrado en el censo que de esa población lleva el Gobierno Nacional. La Corte consideró que a una certificación estatal no puede atribuírsele el poder de constituir la identidad étnica o cultural de un sujeto ni, por tanto, su pertenencia a una comunidad diversa, pues eso violaría el derecho de las comunidades a autogobernarse y el de sus miembros -eventualmente- a la identidad. Por lo tanto, la intervención del juez constitucional se justifica es precisamente allí donde considere que hay una interferencia en la autonomía de las comunidades para definir los criterios de pertenencia de una persona a las mismas, y que ello incide en el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución. Empero, en este caso la Corte no advierte que antes de instaurar el amparo la administración pública hubiera rechazado considerar a los demandantes como miembros de una comunidad afro colombiana. Tampoco percibe que, antes de interponer la acción de tutela, los peticionarios hubieran reivindicado un criterio autónomo de reconocimiento y que las autoridades públicas demandadas lo hubieran despreciado. No hay, en específico, ningún indicio de que se hubiera interferido en el derecho de la comunidad al autogobierno, ni en el de los actores a su identidad. Por tanto, no existen razones que habiliten la intervención del juez de tutela en ese punto

## DERECHO DE LOS DEMANDANTES A SER RECONOCIDOS COMO MIEMBROS DE UNA COMUNIDAD ÉTNICA SOCIO CULTURALMENTE DIVERSA

Que efectivamente exista una comunidad afro descendiente en este caso, no es un punto que le corresponda decidir a la Corte Constitucional. Pero, evidentemente, sí es de su competencia indicar que las razones esgrimidas en este proceso por las entidades que se opusieron a reconocer a los demandantes como pertenecientes a una comunidad afro

colombiana, no son válidas. En consecuencia, si los tutelantes reivindicán nuevamente su derecho a ser reconocidos como miembros de una comunidad étnica socio culturalmente diversa, no se les pueden negar los derechos de los que es titular toda persona con esos atributos constitucionales, con fundamento en los argumentos aquí presentados para oponerse a esa reclamación

Referencia: expediente T-2805777

Acción de tutela instaurada por Diana Milena Franco Atehortua en su calidad de Personera Municipal de Yumbo, a nombre de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, contra el municipio de Yumbo -Valle -, el Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo IMVIYUMBO, y -vinculados- el Departamento Administrativo de Planeación e Informática del municipio de Yumbo, el Concejo Municipal de Yumbo y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

Magistrada ponente:

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cuatro (04) de febrero de dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Primero Civil Municipal de Yumbo Valle el dos (2) de junio de dos mil diez (2010) y, en segunda instancia, por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Santiago de Cali el veintiséis (26) de julio de dos mil diez (2010), dentro del proceso de tutela iniciado por las acciones instauradas por Diana Milena Franco Atehortua, en su calidad de Personera Municipal de Yumbo Valle, a nombre de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, contra el Municipio de Yumbo - Valle -, el Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo, y -vinculados- el Departamento

Administrativo de Planeación e Informática del Municipio de Yumbo, el Concejo Municipal de Yumbo y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.<sup>1</sup>

## I. ANTECEDENTES

### Síntesis

1. Diana Milena Franco Atehortua, en su calidad de Personera Municipal de Yumbo, instauró a nombre de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y de sus respectivos grupos familiares, sendas acciones de tutela contra el municipio de Yumbo -Valle del Cauca-, y el Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo - IMVIYUMBO.<sup>2</sup> Considera que estas entidades violan actualmente los derechos de sus patrocinados, a quienes señala de pertenecer a una comunidad afro-descendiente, pues aunque viven desde mediados de dos mil siete (2007) en un albergue temporal, al que fueron trasladados por el Municipio de Yumbo como respuesta al desastre natural -desplazamiento de tierra- que destruyó sus casas de habitación, la administración pública (i) no ha adoptado una solución definitiva para los problemas de vivienda de esos núcleos, que consulte su diversidad étnica y cultural, y (ii) no ha consultado previamente a la comunidad afro-descendiente las medidas que ha intentado implementar, aunque fallidamente. En concepto de la Personera, las omisiones afectan diversos derechos fundamentales, en dos facetas constitucionalmente relevantes: (a) en tanto que personas, los damnificados sufren un menoscabo de sus derechos a la vivienda digna, a la igualdad, al trabajo, a la honra, a la salud, a la intimidad personal y familiar, y a la protección especial que merecen las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad; y, (b) en tanto que comunidad afro-descendiente de Manga Vieja, los afectados soportan una violación de sus derechos a la consulta previa, a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales, al uso, conservación y administración de los recursos naturales, y a un ambiente sano.

### Hechos

2. Según la tutela, el treinta y uno (31) de mayo de dos mil siete (2007), a causa del desbordamiento de las quebradas Peñalisa y La Cristalina, se formó una avalancha que destruyó a su paso la mayor parte de las viviendas de Manga Vieja, vereda ubicada en el corregimiento de San Marcos, del municipio de Yumbo -Valle del Cauca-. Entre las casas arrasadas estaban las habitadas por los tutelantes Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila

Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, junto con sus respectivas familias, quienes dicen pertenecer a una comunidad afro-descendiente que habita en esa zona.<sup>3</sup> Sus núcleos familiares fueron, entonces, reubicados “de manera provisional en la caseta provisional de la vereda”.<sup>4</sup>

3. En orden a conjurar la emergencia, el día siguiente al desastre, el alcalde de turno de Yumbo adelantó las siguientes dos actuaciones. (i) Para empezar, declaró la “urgencia manifiesta” (Decreto 212 del 1° de junio de 2007). (ii) Y, por otra parte, cinco meses después –de acuerdo con la acción de tutela- el municipio adquirió un lote con el fin de realizar en él un proyecto municipal para vivienda de interés social, y en específico para reubicar a los damnificados de la vereda Manga Vieja, corregimiento de San Marcos.<sup>5</sup> Esta decisión –dice la demanda- no fue consultada con la comunidad afro-descendiente, ni sus miembros o sus designados como voceros participaron en ella.<sup>6</sup> Pero, finalmente, el lote no le fue entregado al municipio porque un tercero reclamó mejor derecho sobre el inmueble. Por tanto, dice la peticionaria que así “quedaron fallidas todas las expectativas de reubicación para la comunidad de Manga Vieja”.<sup>7</sup>

4. Con todo, un año después de la primera tragedia, en mayo de dos mil ocho (2008), una nueva avalancha afectó de nuevo a la comunidad de Manga Larga.<sup>8</sup> Esta vez, las diligencias efectuadas por el alcalde de la época fueron las siguientes. (i) De un lado, declaró la “urgencia manifiesta” (Decreto 237 del 28 de mayo de 2008). (ii) De otro lado, adquirió un nuevo lote, con el mismo fin de desarrollar un programa de vivienda que hiciera posible la reubicación de asentamientos en zona rural.<sup>9</sup> Esta vez –conforme se manifiesta en el amparo- tampoco fue consultada la comunidad afro-descendiente en una decisión que podía afectarla.<sup>10</sup> No obstante, tampoco en esta ocasión pudo llevarse a término lo programado, pues no se realizaron los estudios técnicos indispensables, exigidos por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.<sup>11</sup>

5. Así las cosas, desde mediados del año dos mil siete (2007), las familias de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela viven en un refugio temporal, a la espera de una solución a su problema de vivienda. Pero –según la Personera de Yumbo- su estancia en el albergue durante un período tan prolongado, los somete a condiciones adversas al goce efectivo de sus derechos fundamentales, pues en el recinto experimentan hacinamiento, y precarias condiciones de vida y de privacidad.<sup>12</sup> En su

concepto, esas circunstancias ameritan la interposición del amparo, para proteger los derechos fundamentales expuestos a continua amenaza.

6. Por eso, solicita se ordene: (i) al Municipio de Yumbo, al Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo -Imviyumbo- o a quien el juez estime responsable, adjudicarles a los patrocinados, de inmediato y con títulos de propiedad, y luego entregarles real y materialmente, sendas unidades de vivienda para sus respectivos grupos familiares; (ii) tener como contraprestación económica de las unidades de vivienda asignadas, el valor de los predios entregados al municipio por la reubicación; (iii) garantizar que las nuevas unidades de vivienda entregadas a los tutelantes se encuentren en zona rural, para evitar el desarraigo de las familias beneficiarias del entorno natural, tradiciones y costumbres que los identifican como pertenecientes a una comunidad étnica diversa; y, finalmente, (iv) asegurar que las viviendas por asignarse cuenten con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado.

7. La Alcaldía Municipal de Yumbo, mediante apoderado judicial, intervino para solicitar que o bien se declare improcedente la tutela porque la Personera no está legitimada para interponer el amparo a nombre de los peticionarios, o bien se niegue por cuanto no se está ante la violación de un derecho fundamental, con base en los siguientes argumentos.

(i) En primer lugar, manifestó que la Personera no ha probado reunir las condiciones requeridas por la jurisprudencia para interponer una acción de tutela a nombre de otras personas, ni hay elementos para concluir que esté obrando como representante legal de las personas a nombre de quienes instauró el amparo. (ii) En segundo lugar, expresó de un lado que no le consta la pertenencia de los demandantes a una comunidad afro-descendiente.<sup>13</sup> A su juicio, para concluir que se está ante un 'asentamiento Afrocolombiano', es preciso que así lo refrende el Ministerio del Interior y de Justicia, de acuerdo con el Decreto 1320 de 1998, en concordancia con otras normas de la Constitución, los tratados internacionales y la ley, y en este caso esa certificación no se aportó al proceso. Así expuso el argumento:

"[b]ajo la observancia del decreto 1320 de 1998, 'Artículo 3°. Identificación de comunidades indígenas y negras. Cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda realizar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por comunidades indígenas o negras susceptibles de ser afectadas con el proyecto, le corresponde al Ministerio del Interior

certificar la presencia de dichas comunidades, el pueblo al que pertenecen, su representación y ubicación geográfica. El Instituto Colombiano para la reforma Agraria -Incora, certificará sobre la existencia de territorio legalmente constituido', cabe anotar que hasta el momento no se ha determinado por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, ni se ha probado por parte de la Actora que exista un asentamiento de comunidades Afrocolombianas conforme a la reglamentación realizada por el Gobierno nacional en concordancia con el artículo 330 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 15 de la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT), en el artículo 44 de la Ley 70 de 1993 y en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993”.

(iii) En tercer lugar, dijo que la demandante pretende ventilar en un proceso de tutela la supuesta imprevisión de la Administración Pública de Yumbo, aun cuando de un lado esa clase de controversias son del resorte de la justicia administrativa y, de otro, el Municipio ha adelantado las actuaciones de un modo regular. Así sustenta ambas afirmaciones:

“[l]as discusiones que quiere la actora realizar en su análisis sobre la Imprevisión de la Administración Municipal, resultan fuera de contexto y se alejan del fin sustancial de la Acción de Tutela, pues tales planteamientos, son objeto de controversia en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no son el fondo de la solución que motiva la realización de la tutela, pues hay trámites administrativos que se dictaron mediante una urgencia manifiesta para la compra de predios, pero que no insta para que el administrador público obvie el Plan Básico de Ordenamiento territorial, así las cosas el departamento Administrativo de Planeación ha realizado observaciones al Gerente de Imviyumbo mediante oficio 104.24.034208 de marzo 19 de 2010, para que [é]st[e] atempere los planes parciales de Caracterización y determinantes de Ordenamiento Territorial de las Cabeceras Corregimentales, de conformidad con el decreto 2181 de 2006 y decreto 4300 de 2007, materia esta que ha sido de pobre desarrollo en el país”.<sup>14</sup>

(iv) En cuarto lugar, la Alcaldía informó haberle solicitado, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, le suministrara los criterios técnicos para la expedición de licencias de intervención de centros poblados, ubicados en suelo rural del Municipio de Yumbo, pero la referida Corporación no le ha dado respuesta. (v) En quinto lugar, sugirió que el derecho a la vivienda digna no es un derecho fundamental, a menos que esté en conexidad con otros derechos fundamentales, y en este caso no lo está, aunque no explicitó

por qué no. (vi) Finalmente, aseveró que para plantear una controversia de esta naturaleza el ordenamiento dispone acciones populares y de cumplimiento, sin exponer las razones por las cuales considera que ese aserto es válido. Y concluyó con la siguiente manifestación:

“[e]l municipio de Yumbo, a través de Imviyumbo, ha realizado un proceso técnico para la reubicación de las personas afectadas por las olas invernales presentadas durante los años 2007 y 2008[,] en especial en la Vereda Manga Vieja, Corregimiento de San Marcos, pero que por los ajustes normativos en especial a los contenidos en la [L]ey 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios[,] no ha sido posible logra[r] una solución definitiva por la variación de los mismos y a procesos de Planeación Territorial precarios existentes en Colombia”.<sup>15</sup>

8. Por su parte, el Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo - IMVIYUMBO -, solicitó que se “falle desfavorablemente la acción de tutela impetrada”. Para eso, divide su memorial en al menos dos partes. En la primera narra la versión de los hechos, según Imviyumbo. En la segunda, expone los argumentos de derecho en virtud de los cuales debe o bien negarse o bien declararse improcedente la tutela.

8.1. De acuerdo con Imviyumbo, la versión de los hechos debe hacerse en conjunto con ciertas precisiones de orden legal. Así, comienza por explicar que el Municipio de Yumbo adquirió un lote de “11.050.24 M2” el veinticinco (25) de octubre de dos mil siete (2007) “con el fin de adelantar la reubicación de los damnificados de Manga Vieja”.<sup>16</sup> Consideraba que ese predio era idóneo para alcanzar dicha finalidad, pues así lo había manifestado la Dirección de Planeación Municipal mediante concepto de uso del suelo No. 120.11.02.227-2007, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil siete (2007), en el cual se dijo que el de marras era un terreno ubicado en un área –según Imviyumbo- “de agricultura de baja intensidad y pecuaria”. No obstante, luego de adquirido, la Dirección del PBOT desestimó el concepto inicial de la Dirección de Planeación Municipal. Contra la opinión primigenia de Planeación Municipal, la Dirección del PBOT expresó que la zona en la cual estaba localizado el terreno era “de uso agrícola intensivo, con prohibición de loteo con fines de construcción de vivienda, de acuerdo al artículo 134 del PBOT,” y por lo tanto desautorizó una urbanización en esa zona. Por su parte, el Municipio de Yumbo acató el concepto de la Dirección del PBOT y se abstuvo de adelantar la urbanización del lote y, en consecuencia, de reubicar en ella –como lo había planeado- a las familias damnificadas de Manga Vieja.

Con todo, al año siguiente, recibió un nuevo concepto del Director de Planeación e Informática, expedido el veintitrés (23) de julio de dos mil ocho (2008) en el cual se ponía de presente la viabilidad de la urbanización en “el predio No. 01-01-0001-00014-000, de 11.511.86 M2 en el corregimiento de San Marcos”. Esta vez, el Municipio también hizo caso del concepto de Planeación y procedió a adquirirlo. La transacción se perfeccionó el trece (13) de noviembre de dos mil ocho (2008). Con la compra de ese lote se pretendía, de nuevo, “adelantar una urbanización de 50 viviendas, [algunas] de las cuales serían asignadas a los damnificados de Manga Vieja registrados en el censo”.<sup>17</sup> De inmediato, Imviyumbo efectuó las diligencias indispensables para que se llevaran a cabo los correspondientes estudios técnicos, requeridos para iniciar la urbanización del lote. Así describió su actividad:

“[e]n noviembre de 2008, el [I]nstituto contrat[ó] el estudio de suelos al lote referido anteriormente, con el objeto de construir 51 casas aproximadamente, el cual fue realizado por el Ingeniero Francisco Eugenio Álvarez, adjunto fotocopia.

Igualmente se adelantaron los estudios urbanísticos, el diseño arquitectónico, el Diseño estructural, el diseño eléctrico, y el estudio de potabilización y diseño de redes de acueducto y alcantarillado del proyecto que se denomina Urbanización Los Mangos, adjunto fotocopias.

El 06 de agosto de 2009, se radic[ó] ante el Departamento Administrativo de Planeación el proyecto para la construcción de 50 viviendas para el programa de reubicación en el corregimiento de San Marcos Municipio de Yumbo, adjunto fotocopia”.<sup>18</sup>

Sin embargo, la Dirección de Planeación devolvió el proyecto el veintiuno (21) de agosto de dos mil nueve (2009). Consideró que no era posible emitir un concepto favorable, porque esa entidad “no cuenta con los instrumentos legales de tipo urbanístico que le permitan evaluar la Viabilidad Técnica y Legal de proyectos de construcción en los centros poblados del Municipio de Yumbo”.<sup>19</sup> Además, en diciembre de dos mil diez (2010), el Instituto presentó ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca la solicitud de los permisos para “apertura de vías, adecuación de terreno, posible afectación de [á]rboles e implementación del sistema de tratamiento de aguas residuales para el Proyecto Urbanización Los Mangos ubicado en el corregimiento San Marcos del Municipio de Yumbo”, y la Corporación le manifestó que no podía concederle las autorizaciones requeridas. En esencia, la siguiente fue la razón ofrecida para sustentar la negativa:

“esta Corporación se abstendrá de tramitar los permisos solicitados por la entidad que Usted dirige hasta tanto la Administración Municipal demuestre de manera oficial la ejecución y cumplimiento del Plan Básico de Ordenamiento Territorial Municipal en especial sobre la adopción legal y conforme a todos los procedimientos establecidos según la legislación vigente de Planes Parciales que para este caso se trata del Plan Parcial de Cabeceras Corregimentales”.<sup>20</sup>

Finalmente, informó que Imviumbo ha adelantado planes parciales, con el propósito de desarrollar los postulados del plan básico de ordenamiento territorial, y que dentro de ellos realizó, en dos mil nueve (2009), una primera fase de estudios de diagnóstico y caracterización de las cabeceras corregimentales del municipio. Estos estudios son necesarios para “planificar el suelo rural del municipio, especialmente el Corregimiento de San Marcos” para llevar a cabo así el proyecto de reubicación de los damnificados.<sup>21</sup> No obstante, este proyecto no ha podido adelantarse porque el Plan Básico de Ordenamiento territorial no ofrece “los lineamientos de desarrollo para ese tipo de suelos” y, por tanto, “hace que la oficina de planeación municipal y el organismo ambiental estén impedidos para expedir licencias de urbanización en estos sectores”.<sup>22</sup> Con todo, manifiesta que en dos mil diez (2010) se estuvieron sacando adelante contratos y estudios, en orden a cumplir con las condiciones exigidas para alcanzar la viabilidad del plan por parte de la oficina de planeación y obtener la certificación ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Así, una vez se obtenga el plan de cabeceras corregimentales, se tendrán los lineamientos para “desarrollar y ajustar el plan básico de ordenamiento” que permita formular “un ordenamiento territorial adecuado de los centros poblados rurales”. Una vez agotado ese procedimiento, le corresponde al Concejo Municipal reformar el plan básico de ordenamiento territorial. Entre tanto, la Alcaldía actúa dentro del marco legal y de acuerdo con las posibilidades de su presupuesto, con el fin de reubicar a los damnificados de Manga Vieja. Por lo demás, “para cumplir con la normatividad vigente y [lograr] la autorización por parte del Departamento de Planeación y de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca se depende del concurso de varios actores como son el Municipio y el Concejo Municipal de Yumbo”.

8.2. En cuanto se refiere a los fundamentos de derecho, Imviumbo expone, en esencia, los siguientes. En primer lugar, asegura que el derecho a la vivienda digna no conlleva la obligación correlativa del estado “de proporcionar a la totalidad de los habitantes del país

que adolezcan de dicha necesidad” una casa. Para ello tendría que contar con recursos que, en su concepto, no tiene. A juicio de Imviyumbo, el derecho a la vivienda digna sólo produce efectos “una vez se cumplan ciertas condiciones jurídico-materiales que los hacen posibles, por lo que en principio dichos derechos no son susceptibles de protección inmediata por vía de acción de tutela”. Finaliza este argumento con la siguiente manifestación: “Imviyumbo ha celebrado las acciones tendientes para sacar adelante el proyecto denominado Urbanización Los Mangos y así cumplir con la reubicación de los damnificados de Manga Vieja”.

En segundo lugar, en lo referente a la invocación del derecho a la honra, Imviyumbo expresó no saber qué relación podía tener el esa garantía constitucional con el caso bajo examen. En tercer lugar, dijo tampoco encontrar relación alguna entre los hechos presentados en la tutela y el derecho a la igualdad. En cuarto lugar, declaró no conocer las razones que animaron a la Personera a reclamar por vía de tutela la protección de derechos que no son fundamentales. Finalmente, aseveró que la tutela era improcedente, porque con la tutela se pretende obtener únicamente la protección de derechos colectivos, propósito para el cual está dispuesta en el ordenamiento la acción popular. Por lo demás, en concepto de Imviyumbo, en este caso los accionantes no demostraron haber ejercido la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable.

9. Mediante auto del ocho (8) de junio de dos mil diez (2010), el Juzgado Primero Civil Municipal de Yumbo, ordenó vincular al proceso, por considerar que estaban interesados en su desenlace, al Concejo Municipal de Yumbo, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y al Departamento de Planeación Municipal de Yumbo. A la Corporación Autónoma, adicionalmente, le solicitó que explicara de cuáles entidades depende que los damnificados de Manga Vieja, corregimiento de San Marcos, sean reubicados en un sector que les brinde garantías reales. Y al Departamento de Planeación le pidió que expusiera, por una parte, las razones por las cuales emitió “el concepto de suelo 120.11.02.129.2008 para el predio 01-01-00014-00” mediante el cual autorizó el uso del mismo “para actividad residencial campesina y centros poblados rurales”; y, por otra parte, “por qué razón no se han generado los lineamientos que le permitan al Municipio atender las propuestas de desarrollo de aplicación del PBOT, en especial sobre la adopción legal y conforme a todos los procedimientos establecidos para el plan parcial de cabeceras, corregimientos, en el caso concreto de Manga Vieja”.<sup>23</sup>

10. Como respuesta a la vinculación, el Concejo Municipal de Yumbo, mediante apoderado judicial, dijo no oponerse a las pretensiones de la tutela, si llegaran a ser ciertos los hechos afirmados en ella. Asevera, por una parte, que en la vereda Manga Vieja habita población afro-descendiente, aunque en conjunto con personas de “otras etnias”; y, por otra, que no todas las viviendas de Manga Vieja resultaron destruidas, aunque la mayor parte de ellas resultó afectada. Finalmente, enfatizó en que la modificación del PBOT sólo puede realizarse a iniciativa del Alcalde, pero en este caso aún no se ha presentado.

11. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, mediante apoderado judicial, solicitó que se negara la acción de tutela en cuanto se refiriera a esa entidad, pues no es su competencia cumplir las obligaciones cuyo supuesto desconocimiento ameritó la interposición del amparo. Para empezar, afirmó no haber recibido, proveniente de la Alcaldía, ninguna solicitud de trámite de licencias para construcción de obras relacionadas con la reubicación de los tutelantes y sus grupos familiares. De hecho, aseguró que en tanto esa solicitud se hiciera, la Corporación del Valle del Cauca estaría dispuesta a procesarla de conformidad con la ley, y a conceder las autorizaciones requeridas, siempre y cuando el plan proyectado cumpla con los requisitos de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales, si es de aquellos que pueden producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Y, en cuanto a la solicitud específica, presentada por el Juzgado de primera instancia en el auto de vinculación, en el sentido de que informara de cuáles entidades depende la reubicación de los damnificados de la vereda Manga Vieja, la entidad vinculada señaló que no le correspondía cumplir las obligaciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, sino a otra red de entidades, entre las que está -para este caso- el Municipio de Yumbo, el cual juzga responsable de la reubicación de los damnificados por el desastre natural. Dijo, en específico:

“[p]ara el caso que nos atañe, no corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, la declaratoria de zonas de riesgo, ni la construcción de obras de infraestructura, ni la remodelación, ni mucho menos la evacuación y reubicación de habitantes.

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 [...].

La normatividad vigente indica que, corresponde en primera instancia al Municipio de Yumbo la problemática relacionada con la prevención y atención de desastres y emergencias ocurridas en su jurisdicción, 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; en segunda instancia corresponde al Departamento del Valle del Cauca; y 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". 24

12. Por su parte, el Departamento Administrativo de Planeación e Informática del Municipio de Yumbo, dio contestación a la tutela y solicitó que se negara porque ninguna entidad ha violado los derechos fundamentales invocados. En su referencia a lo pretendido mediante el amparo, el Departamento de Planeación indicó, en primer término, que carece de inmediatez porque si alguna violación de derechos se presentó fue durante los instantes inmediatamente posteriores al desastre, en los que la Administración Municipal actuó con prontitud y diligencia, y desde eso ha pasado mucho tiempo.<sup>25</sup> En segundo término, dijo que en su opinión la tutela no era el medio adecuado para proteger derechos colectivos, como los invocados en este caso, si no se acredita su conexidad con un derecho fundamental, y en este caso ese nexo no se probó. En tercer término, expresó su desacuerdo con que se pretendiera la asignación de unidades de vivienda familiar a los damnificados, porque el derecho a la propiedad de una vivienda no puede ser absoluto, y no significa que el Estado esté en la obligación de garantizarles a los habitantes la propiedad sobre una vivienda. En su concepto, el deber del Estado estriba en "fijar las condiciones y promover planes de vivienda de interés social dentro de las capacidades que su estructura protectora le permita". Así, en este caso estima que la Administración Municipal obró de conformidad con la Constitución y la Ley, y sustenta el aserto del siguiente modo:

"la obligación de la Administración Municipal era atender la emergencia causada por el desastre, hecho que efectivamente ocurrió [R]especto de la adjudicación de vivienda, no es

viable pretender por la accionante la adjudicación de una vivienda en las condiciones en que ella lo desea, toda vez que, en la actualidad, sería someter a la Administración Municipal al cumplimiento de un imposible, toda vez que para desarrollar proyectos de vivienda en el corregimiento de San Marcos, se hace necesario cumplir con requisitos legales adicionales previos que condicionan la construcción en sí misma, reverenciándose que para el caso no es obligación dar vivienda a todas las personas afectadas, ya que esto dependerá de la posibilidad real y material del suelo, según el plan parcial, para la construcción de viviendas, la disponibilidad de servicios públicos que caracteriza la construcción de viviendas, la disponibilidad de servicios públicos que caracteriza la vivienda digna, la capacidad presupuestal del Municipio para llevar a cabo el plan parcial y la construcción de las viviendas y el cumplimiento de los requisitos legales de los afectados”<sup>26</sup>

En lo que atañe a las explicaciones solicitadas por el Juzgado de primera instancia, la entidad señaló que el concepto de uso de suelo número 120.11.02.129-2008,<sup>27</sup> en el que se informa que el predio adquirido por el Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo el 13 de noviembre de 2008, tiene como uso principal la residencia campesina de pequeños productores y centros de poblados, se expidió con base en lo establecido en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, pero que ese concepto sólo otorga información respecto de los usos y actividades que pueden desarrollarse en el predio, mas no autoriza la realización del proyecto de construcción, el cual requiere la obtención de permisos adicionales. Por otra parte, indicó que los lineamientos para adoptar el Plan Parcial de Cabeceras Corregimentales están contemplados en el mismo Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Yumbo (Acuerdo Municipal 028 de 2001), y que la competencia para elaborar y formular el plan parcial de cabeceras corregimentales es del Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo - IMVIYUMBO -, de acuerdo con lo establecido en el artículo 303 del Plan Básico de Ordenamiento Territorial.<sup>28</sup> Igualmente, informó que el Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo - IMVIYUMBO -, presentó ante el Departamento Administrativo de Planeación e Informática Municipal un proyecto de delimitación y caracterización de lineamientos de ordenamiento territorial de las cabeceras corregimentales para su aprobación, pero que el 19 de marzo de 2010 devolvió el proyecto para que se hicieran ajustes y modificaciones.<sup>29</sup> Asimismo, informó que elevó consulta a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca para que estableciera las densidades mínimas a tenerse en cuenta en la zona rural - centros poblados, el cual consideran es un dato esencial

para establecer las áreas mínimas de los predios de un proyecto de vivienda, pero que en la fecha de la contestación de la acción de tutela no habían recibido respuesta. Por último, manifestó que la administración municipal y las entidades encargadas de desarrollar el proyecto de vivienda para la reubicación de los damnificados de la vereda Manga Vieja, vienen adelantando las actuaciones administrativas necesarias para lograr la aprobación del plan parcial y la realización del proyecto.

Pruebas practicadas antes del fallo de primera instancia

13. Además de vincular al Concejo Municipal de Yumbo, al Departamento de Planeación Municipal y a la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, por medio de auto del cuatro (04) de junio de dos mil diez (2010), el Juzgado Primero Civil Municipal de Yumbo ordenó oficiar a la Personera Municipal de Yumbo, en primer lugar, para que probara la “[a]frodescendencia” de los accionantes y, en segundo lugar, explicara por qué razón actúa a nombre de los damnificados.<sup>30</sup>

14. El ocho (8) de junio de dos mil diez (2010), la Personera Municipal de Yumbo, en respuesta a la solicitud de acreditación de la afro-descendencia de sus asistidos mediante tutela, dijo que esta resultaba probada una vez se tenían en cuenta los antecedentes históricos de los “caseríos de Mulaló y San Marcos”. En específico, expresó:

“[l]a calidad de Afrodescendencia que ha sido detallada en la acción de tutela obedece a antecedentes históricos de construcción de memorias de nuestro territorio municipal que va desde la época de la conquista hasta el año 1910 en que fue declarado corregimiento (Acuerdo No. 03 del 21 de febrero del año 1910) los caseríos de Mulaló y San Marcos este último integrado por la vereda Manga Vieja, de ahí que los datos recopilados dan muestra de la descendencia de esclavos y del colectivo de las sociedades africanas a las que pertenecieron originalmente. || Como prueba histórica se allega el libro MULALÓ Historia y tradición de una comunidad Afrocolombiana del Valle del Cauca, escrito por el licenciado Luis Alberto Londoño Rosero edición año 2009, edición financiada por el Instituto Municipal de Cultura IMCY, donde se describe[n] los antecedentes históricos de la comunidad de Manga Vieja”.<sup>31</sup>

15. En lo que atañe a la prueba de su legitimidad para actuar a nombre de los damnificados por la ola invernal de la vereda Manga Vieja, la personera Municipal de Yumbo aportó sendas

declaraciones, firmadas respectivamente por Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela. Todas tienen un mismo formato, y en sustancia dicen “(Nombre y apellidos) mayor de edad, residente en este Municipio, identificado tal como aparece al pie de mi correspondiente firma, por medio del presente respetuosamente solicito su intervención en lo de su competencia de acuerdo con la Constitución Nacional y la ley, promoviendo en mi representación las acciones que corresponda teniendo en cuenta mi situación actual de acuerdo con los siguientes hechos”, y a continuación se narran invariablemente los siguientes en cada uno de los cuatro memoriales aportados al proceso y suscritos, como se dijo por cada uno de los peticionarios de amparo:

“[e]n mi calidad de damnificad[o] de la avalancha ocurrida en la vereda de Manga Vieja, Corregimiento de San Marcos el pasado 31 de mayo de 2007, causada por el desbordamiento de las quebradas Peñalisa y Cristalina donde qued[aron] totalmente destruidas nuestras viviendas, quedando inhabitables fuimos reubicados provisionalmente junto con las demás familias damnificadas en la Caseta Comunal de la vereda donde ya han transcurrido tres años sin ninguna solución de reubicación por parte de las autoridades competentes, situación por la cual solicito la reubicación inmediata de mi familia y la asignación de una vivienda en zona rural, que garantice nuestro sustento, costumbres, tradiciones, que la vivienda asignada cuente con los servicios públicos domiciliarios básicos de energía eléctrica, acueducto y [a]lcantarillado”.<sup>32</sup>

Decisiones judiciales que se revisan

16. El quince (15) de junio de dos mil diez (2010), el Juzgado Primero Municipal de Yumbo concedió la tutela de los derechos a la vivienda digna, la dignidad, la intimidad personal y familiar, el saneamiento ambiental, el trabajo, los derechos de los niños y de las personas de la tercera edad, el arraigo, la honra, la salud, la igualdad, los derechos de las madres cabeza de familia, los derechos de los adolescentes, la propiedad colectiva de territorios ancestrales, al ambiente sano, a la conservación y administración de recursos naturales, la realización de la consulta previa en caso de que las medidas los afecten directa y específicamente como comunidad. En esencia, los siguientes fueron los fundamentos y las resoluciones de su decisión.

16.1. Para empezar, señaló que la Personera Municipal de Yumbo estaba legitimada para actuar a nombre de los damnificados de Manga Vieja, pues de acuerdo con los artículos 282 de la Constitución, y 49 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con la Resolución 01 de 1992 y la jurisprudencia constitucional, los personeros municipales cuentan con la facultad de interponer acciones en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en condición de indefensión, y en este caso concurren ambas condiciones. Por otra parte, aseguró que sus favorecidos sí son afro-descendientes, y su calidad la prueban los antecedentes históricos del Municipio de Yumbo narrados en el libro 'MULALÓ. Historia y tradición'. Para demostrarlo, el Juzgado cita algunos fragmentos de la citada investigación, en las cuales se evidencia que en los orígenes del hoy Corregimiento de San Marcos había personas afro-descendientes esclavizadas.<sup>33</sup> Esa conclusión está reforzada, según el Juzgado, si se tiene en cuenta la pertenencia de los demandantes a una comunidad afro fue, además, corroborada por la Corporación Autónoma del Valle del Cauca. Por lo demás, consideró la autoridad judicial que la certificación del Ministerio no podía ser tomada en cuenta como un criterio necesario para juzgar la etnia a la cual pertenece una persona o un grupo de ellas, y menos si de ella depende la protección de los derechos fundamentales del individuo o de la comunidad.

16.2. En cuanto al problema jurídico de fondo, referido a si se violaron o no los derechos fundamentales de los tutelantes, el Juzgado opinó que sí se habían violado. Para fundamentar ese juicio, la autoridad judicial manifestó, desde el principio, que la atención inmediata del desastre y el alojamiento temporal de las familias damnificadas por la avalancha fue constitucionalmente admisible. Sin embargo, consideró que por tratarse de personas pertenecientes a una comunidad afro-descendiente, tenían derecho a una protección especial, garante de su diversidad étnica y cultural, y por tanto la primera actividad del Municipio, de conseguirles a las víctimas del desastre un albergue provisional, no era suficiente para proteger sus derechos fundamentales. Por eso se preguntó:

“¿Cómo es posible que después de 3 años (la primera inundación ocurrió en mayo de 2007) a esta fecha no se haya salido adelante con el PBOT, en su Plan Parcial y a estas alturas cada ente señale al otro como el responsable de esa situación?

Ahora, ¿cómo es que la administración municipal decide adquirir dos lotes de terreno para la reubicación de la población de Mangavieja, pero no le formula la consulta al colectivo, que

asegure su participación, para definir sus propias prioridades?”<sup>34</sup>

El Juzgado estimó que ninguna de las dos preguntas tuvo una respuesta constitucionalmente admisible y, por consiguiente, concluyó que la Administración Municipal de Yumbo les violó diversos derechos fundamentales a los peticionarios de amparo. Juzgó, asimismo, que ni el Departamento de Planeación Municipal, ni el Concejo Municipal, ni la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca tuvieron algo que ver en el desconocimiento de las garantías constitucionales.

16.3. En consecuencia, adopto tres resoluciones:

(i) En primer lugar, les ordenó al Municipio de Yumbo y a Imviyumbo “la reubicación y la adjudicación inmediata (sic) con títulos de propiedad y entrega real y material de la respectiva UNIDAD DE VIVIENDA PARA EL GRUPO FAMILIAR” de cada uno de los tutelantes y de todos los que integren el colectivo de afro-descendientes de Manga Vieja, unidad que deberá estar ubicada en zona rural y deberá ofrecer condiciones de habitabilidad, además de los servicios públicos domiciliarios esenciales. Esa orden debía ser cumplida en el término máximo de los “6 meses siguientes a la notificación de la [s]entencia, incluida dentro de ese plazo, si se hace necesaria, la modificación del PBOT”.<sup>35</sup>

(ii) En segundo lugar, le ordenó al Alcalde del Municipio de Yumbo que en el término máximo de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia, adelantara las gestiones idóneas y necesarias para garantizar la “provisión adecuada y suficiente de agua potable, alimentos, vestuario y demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia, así como para asegurar el goce efectivo de sus derechos a la educación y a la salud”. Además, le ordenó que en el término máximo de los quince (15) días siguientes a la notificación de la sentencia dispusiera lo necesario, en coordinación con las demás autoridades públicas, para garantizarles a los tutelantes “una vivienda que cumpla con condiciones de dignidad y salubridad, así sea esta de carácter temporal, en área rural”.<sup>36</sup>

(iii) Finalmente, en tercer término, el Juzgado desvinculó a las entidades que, en su concepto, no tuvieron ninguna incidencia en la violación de los derechos fundamentales de los peticionarios: Planeación Municipal, el Concejo Municipal y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

17. El Municipio de Yumbo y el Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo - IMVIYUMBO -, impugnaron la decisión de primera instancia.

17.1. El Municipio argumentó que: (i) no se demostró que los afectados estuvieran en imposibilidad de ejercer su propia defensa, condición indispensable para legitimar en la causa a la Personera, (ii) el Juzgado no valoró que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3 de decreto 1320 de 1998, es necesario que el Ministerio del Interior y de Justicia certifique la condición de Comunidad Negra de los habitantes de la vereda Manga Vieja, y (iii) no se demostró el menoscabo de derechos fundamentales sino colectivos.

17.2. Por su parte, Imviyumbo impugnó la decisión porque en su concepto la acción de tutela es improcedente al existir otros medios de defensa judicial y en el proceso no se demostró que la acción se hubiera interpuesto para evitar un perjuicio irremediable, que es imposible cumplir las órdenes de primera instancia en el plazo de 6 meses. Respecto de la calidad de Comunidad Negra de los habitantes de la vereda Manga Vieja, la entidad accionada argumentó que en el proceso no se demostró que ésta comunidad realizara prácticas tradicionales de producción, ni mucho menos el carácter de asentamiento histórico y ancestral, manifestando adicionalmente que las personas damnificadas “no son propietarios con justo título y se encuentran asentadas en esta región aproximadamente hace 8 años solamente”.<sup>37</sup> Por último, informó que en la fecha de impugnación de la sentencia de primera instancia, tan sólo seis familias de las contenidas en el censo levantado de los damnificados se encuentran habitando la zona, de las cuales, las familias de Claudia Patricia Suárez, Saúl Vergara y Rosa Suárez, conviven en una casa ubicada en un lote del municipio, y las familias de Nancy Vergara, Olga Lucía Atehortúa Vergara y Nancy Atehortúa, conviven en la caseta comunal de la vereda Manga Vieja, afirmación con la cual pretendía demostrar que no era cierto que las familias se encontraran en peligro inminente, ni que se estuvieran vulnerando los derechos fundamentales de los accionantes.

17.3. En escrito posterior, el Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo - IMVIYUMBO -, informó que durante el censo de los damnificados por el desbordamiento de las quebradas Peñalisa y la Cristalina que se realizó en el año 2007, se pudo comprobar que algunas de las familias habitantes de ese sector no eran afrodescendientes. Igualmente, reiteró que el término de seis meses es demasiado corto para dar cumplimiento a la orden del juez de primera instancia, y manifestó adicionalmente que,

de acuerdo con el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, los lotes rurales deber tener un tamaño de por lo menos 3.000 metros, y teniendo en cuenta que existen 22 familias damnificadas, el municipio de Yumbo debería adquirir un lote de por lo menos 66.000 metros, para lo cual no cuenta con el presupuesto, ni existe un lote con esas características en la región, en consecuencia, solicita que se reconsidere la orden respecto a que el lote debe estar ubicado en zona rural.

17.4. La Personera Municipal de Yumbo presentó un escrito ante el Juzgado de segunda instancia, manifestando que si bien el derecho a la vivienda digna para la comunidad que habita la vereda Manga Vieja es un derecho colectivo, éste tiene injerencia en los derechos fundamentales de las personas a la intimidad, a la calidad de vida, a la dignidad, y en conexidad con la salud, a la familia y al ambiente sano. Manifestó que la situación de hacinamiento en la caseta comunal de la vereda Manga Vieja de estas familias, entre las cuales se encuentran sujetos de especial protección constitucional, hace que la vulneración de sus derechos fundamentales sea inminente, de lo cual concluye que los mecanismos ordinarios de defensa judicial no son idóneos para evitar que se continúen vulnerando los derechos fundamentales de los tutelantes.

18. Mediante fallo del veintiséis (26) de julio de dos mil diez (2010), el Juzgado Quince Civil del Circuito de Santiago de Cali declaró improcedente la acción, al considerar que, luego de que se reglamentaron las acciones populares, “[...] es necesario que el juez constitucional exija la demostración fehaciente de que la vulneración de un derecho colectivo conlleva además la afectación o amenaza de violación de derechos fundamentales, como requisito de procedibilidad, pues sólo en dicho caso prevalece la acción de tutela”,<sup>38</sup> y teniendo en cuenta que los actores no demostraron contundentemente la afectación de sus derechos fundamentales, ni que hubieran interpuesto la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable, ésta resulta improcedente.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

## Planteamiento de los problemas jurídicos

2. De acuerdo con la acción de tutela, las respuestas de las entidades demandadas y vinculadas, y los fallos de instancia, esta Sala de Revisión advierte que el caso plantea diversos problemas constitucionalmente relevantes. A continuación se expondrán, de un lado, los elementos que conducen a la Corte a advertir el problema y, de otro lado, los problemas jurídicos propiamente dichos.

2.1. Primer problema jurídico. Sobre la legitimidad de los personeros municipales para interponer tutelas a nombre de otras personas.- Igualmente, está en controversia si la Personera Municipal tiene legitimidad para interponer la acción de tutela a nombre de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y de sus respectivos grupos familiares. De un lado, esencialmente la Alcaldía sostiene que las personerías no tienen legitimidad para incoar acciones de tutela, a menos que demuestren la imposibilidad en la cual se encuentran los auxiliados de promover su propia defensa, y eso, en este caso, no ocurrió. Empero, la Personera y el Juzgado de primera instancia son de otra opinión. Estos consideran que los personeros siempre cuentan con esa facultad, si una persona así se los solicita, y como en este caso los titulares de los derechos se lo requirieron expresamente, entonces la Personera adquirió legitimidad en la causa. De este modo, el segundo interrogante que debe resolver la Sala podría formularse así: ¿puede no reconocerse legitimidad a un personero municipal para instaurar acción de tutela a nombre de otras personas, a pesar de que ellas mismas se lo hubieran solicitado así (expresamente)?

2.2. Segundo problema jurídico. Sobre la falta de solución a las necesidades de vivienda digna de cada familia damnificada.- En la acción de tutela y en la sentencia de primera instancia, se asume que la administración pública les viola el derecho a la vivienda digna de los peticionarios. La Alcaldía e Imviumbo, en cambio, aseveran que no se ha surtido tal violación. La Corte, de su lado, advierte que la administración pública les proveyó a las familias afectadas un albergue inicial, pero no ha introducido ningún cambio en él, en términos de mejoramiento de las condiciones de bienestar (privacidad, servicios públicos). También constata que la administración municipal ha intentado en dos oportunidades proveer una solución definitiva a esa necesidad insatisfecha, pero debido a exigencias de naturaleza jurídica, y a la falta de presupuesto que les permita garantizar de inmediato, cabal y plenamente, el derecho a una vivienda para cada unidad familiar afectada por el desastre,

no ha sido posible alcanzar una solución definitiva para cada uno de esos grupos familiares. Finalmente, toma nota de que la administración no ha abierto espacios de participación para los damnificados, y cree no estar obligada a hacerlo. En ese sentido, la Sala considera que hay un problema adicional: ¿viola la administración pública el derecho a la vivienda digna de quienes han perdido sus únicos lugares de habitación por un desastre natural cuando, luego de tres años de la pérdida, no les garantiza una solución definitiva bajo el argumento de que ha habido limitantes jurídicos y presupuestales que se lo han impedido, si se constata que entre tanto no ha adelantado ninguna actuación para satisfacer las necesidades de vivienda surgidas en el asentamiento transitorio donde habitan, no les ha participado el plan de satisfacción definitiva y no ha logrado exhibir que exista un plan detallado para ello?

3. Ahora bien, antes de resolver los problemas jurídicos, la Corte debe decidir si la acción de tutela es procedente, pues en este proceso fundamentalmente la Alcaldía de Yumbo e Imviumbo han manifestado que no lo es, en vista de que se erigen pretensiones –según la Alcaldía– propias de las acciones de cumplimiento, y se invocan derechos colectivos, para proteger los cuales está dispuesta la acción popular.

Cuando se reclama protección de derechos fundamentales amparables mediante tutela, la acción de cumplimiento no está llamada a prosperar. Procedencia de la acción de tutela, aun cuando pueda instaurarse acción popular

4. Según el artículo 86 constitucional, la acción de tutela es un medio de protección subsidiario de derechos fundamentales.<sup>39</sup> Eso significa, en nuestro ordenamiento, que la tutela procede cuando no haya otros medios de defensa judicial –eficaces– para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, o cuando los haya pero con ella busque evitarse un perjuicio irremediable. En este caso, los demandados sostienen que hay otros medios de defensa judicial eficaces: la acción de cumplimiento y la acción popular. Sin embargo, la Corte Constitucional considera que ninguno de estos instrumentos está llamado a desplazar la procedencia de la tutela, por las razones expuestas a continuación.

5. Para empezar, la acción de cumplimiento no es procedente en este caso. Porque las personas a nombre de quienes se interpuso el amparo reclaman –por interpuesta persona– la protección de derechos fundamentales (vivienda digna, participación en los asuntos que los

afectan e integridad étnica y cultural). Y, como lo señalan el artículo 9 de la Ley 393 de 199740 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional,<sup>41</sup> cuando una persona solicita el amparo de un derecho susceptible de protegerse mediante tutela (un derecho fundamental), entonces la acción de cumplimiento es improcedente.

6. Con todo, la Sala advierte que en este proceso se ha sostenido que algunos de los derechos invocados por los demandantes no son fundamentales y, por tanto, tampoco susceptibles de protección mediante tutela. Si esto fuera cierto, entonces cabría considerar como equivocado el anterior argumento, enderezado a descartar la procedibilidad de la acción de cumplimiento. Sin embargo, la Sala opina que la acción de tutela debe interpretarse de conformidad con el principio *iura novit curia*, y que de acuerdo con éste, la acción de tutela bajo examen presenta cuando menos tres problemas de derechos fundamentales.

7. En efecto, la tutela debe ser entendida de conformidad con el principio *iura novit curia* -‘el juez conoce el derecho’-. Tener en cuenta este principio en la interpretación de una acción de tutela significa que si, a título de mera hipótesis, los accionantes invocan algunos derechos no fundamentales para soportar su pretensión, pero aun así el juez advierte a partir de los hechos una violación de derechos fundamentales no invocados por la parte, debe adoptar una decisión congruente con ese juicio. En este caso eso supone que para decidir en torno a la procedencia de la tutela, la Corte Constitucional no podría limitarse, simplemente, a verificar si los derechos explícitamente invocados por la Personera son derechos fundamentales. Lo que debe examinar el juez es si la realidad del caso permite advertir *prima facie* al menos un problema de derechos fundamentales. Sólo si ni siquiera *prima facie* se advierte un problema de derecho fundamental, entonces puede decirse que la controversia debe ser ventilada en un escenario diferente al de tutela.

8. Pues bien, en esta oportunidad la Sala percibe al menos tres problemas fundamentales -relacionados con derechos de esa naturaleza-.

8.1. En primer lugar, según la tutela, en el proceso de reubicación de los damnificados ha faltado un espacio para su participación efectiva en las decisiones relacionadas con la satisfacción de algunas de sus necesidades básicas (alojamiento digno y servicios públicos domiciliarios). Ese elemento fáctico, tiene relevancia desde el punto de vista de los derechos

fundamentales. Efectivamente, como lo ha dicho la Corte Constitucional por ejemplo en la sentencia T-143 de 2010, cuando hay personas damnificadas por el desenlace de un acontecimiento natural, la administración pública está en la obligación de adoptar medidas para solucionar transitoria y definitivamente la emergencia, previa garantía de espacios para la participación de los afectados en las decisiones que se adopten con la finalidad de satisfacer sus necesidades básicas.<sup>42</sup>

8.2. En segundo lugar, de conformidad con los hechos de la demanda, en el proceso de reubicación de los damnificados tampoco se ha tenido en cuenta la pertenencia de los demandantes a una comunidad afro. Por tanto -así se alega en la tutela- se han desconocido ciertas especificidades culturales en la adopción de las políticas encaminadas a garantizar soluciones transitorias y definitivas para la falta de vivienda. También este aspecto del caso es relevante a partir de los derechos fundamentales, porque como más adelante se desarrollará, tanto la Constitución Política (art. 7 y 55 transitorio) como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>43</sup> que hace parte del bloque de constitucionalidad,<sup>44</sup> reconocen el derecho fundamental de las comunidades afro-descendientes a la integridad cultural y a su supervivencia como comunidades diversas. El Convenio, por ejemplo, dispone expresamente que “[d]ebe[n] respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos” (artículo 5.b). Así, dado que si fueran en realidad comunidades afro (asunto que se decidirá posteriormente) podrían estar en riesgo ciertos valores, prácticas e instituciones por adoptar políticas que no consulten esa condición, el asunto tiene una dimensión importante, a la luz de los derechos fundamentales.

8.3. En tercer lugar, y con arreglo a los hechos, la realidad que con mayor énfasis pretende proyectarse con la tutela es la falta de una vivienda digna, en la cual se encuentran los damnificados desde hace más de tres años. La falta de una vivienda digna es también, cuando menos prima facie, un problema de derecho fundamental, como se desprende de lo que ha dicho la Corte, por ejemplo, en la sentencia T-1094 de 2002.<sup>45</sup> En esa oportunidad, la Corporación examinó un caso en el cual estaba en riesgo la protección, entre otros, del derecho a la vivienda digna de un grupo familiar, por la amenaza de un desastre natural. La supuesta violación o amenaza de derechos fundamentales provenía -según el caso- de que la administración omitió cumplir ciertos deberes legales. Por ello, se evaluó si lo procedente era la acción de tutela o la de cumplimiento. Con todo, la Corte juzgó que la acción de tutela era el mecanismo adecuado, y no la acción de cumplimiento, justamente porque se trataba de

obtener el amparo de derechos fundamentales; entre los cuales incluyó el derecho a la vivienda digna. Dijo, en específico:

9. En suma, la Corte Constitucional considera que, en realidad, en la tutela se persigue la protección de derechos fundamentales y esa es, de acuerdo con lo expuesto, una razón suficiente para excluir la procedencia de la acción de cumplimiento.

10. Pero, por otra parte, también se cuestiona la procedibilidad de la tutela bajo el argumento de que los demandantes invocan cuando menos un derecho colectivo (al medio ambiente). Con fundamento en esa constatación, los demandados pretenden enervar la procedencia del amparo, pues el medio de defensa adecuado sería la acción popular. Sin embargo, al menos por dos razones esa conclusión debe quedar descartada. En primer término, porque de acuerdo con jurisprudencia de esta Corte, es constitucionalmente posible examinar el fondo de una acción de tutela, incluso en casos en los cuales también quepa instaurar acción popular. Así quedó establecido en la sentencia SU-913 de 2009.<sup>46</sup> En esa oportunidad, la Corte decidió estudiar un caso que bien habría podido resolverse mediante acción popular, y señaló que en ese evento en específico procedía el examen de fondo del asunto, por las siguientes razones:

“la jurisprudencia de esta Corte ha sido reiterativa en el sentido de afirmar que cuando unos determinados hechos puedan dar lugar a una acción de tutela o a una acción popular, la tutela será de todas formas procedente. Así, por ejemplo, en el campo de los servicios públicos domiciliarios se ha afirmado que “la acción de tutela dirigida a obtener obras de alcantarillado no es improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial como las acciones populares, cuando se demuestra que existe una violación o amenaza directa al derecho fundamental de la persona que interpone la tutela y que esta situación tenga una relación de causalidad directa con la omisión de la administración que afecte el interés de la comunidad, dado que en estos casos se genera una unidad de defensa, que obedece al principio de economía procesal y al de prevalencia de la acción de tutela sobre las acciones populares”<sup>47</sup>.

Como se observa, esta posición jurisprudencial resulta acertada en la medida en que resuelve un problema sistémico del contencioso constitucional, esto es, aquel que se presenta cuando teóricamente caben acciones diversas para la protección de una misma

situación jurídica. Sin querer llegar al extremo de afirmar que la acción de tutela excluye en estas hipótesis la acción popular, lo claro es que la jurisprudencia ha establecido que por unidad de defensa, por economía procesal y por prevalencia de la acción de tutela, ésta prima sobre aquella”.<sup>48</sup>

11. Pero, en segundo término, porque en este caso la tutela se emplea para evitar un perjuicio irremediable<sup>49</sup> (inminente y grave, que demanda acciones urgentes).<sup>50</sup> En efecto, tal como se evidencia de los hechos, el perjuicio que pretenden impedir es más que inminente: es actual. Al día de hoy, y desde hace más de tres años, los peticionarios de amparo experimentan la falta de una vivienda que les brinde condiciones suficientes de privacidad, pues todo este tiempo varias familias han vivido en un albergue transitorio, sin divisiones internas. El perjuicio además es grave, pues es la vida privada de los miembros de estas familias la que ha quedado en vilo durante tanto tiempo. Y, junto con la privacidad, han perdido ámbitos valiosos de libertad para desarrollar su personalidad sin injerencias injustificadas, y de dignidad para vivir como quieran.<sup>51</sup> La intervención de los jueces de tutela se requiere, por lo tanto, con urgencia, pues de lo que se trata es de perseguir que las instituciones estatales adelanten todas las actuaciones proporcionales, en orden a evitar que se prolongue innecesariamente la situación de indignidad en la cual se encuentran las personas damnificadas, desde mediados del año dos mil siete (2007).

Hechas estas precisiones, procede la Sala a resolver los problemas previamente enunciados.

Sobre el primer problema jurídico. Los Personeros Municipales tienen legitimidad para instaurar acciones de tutela cuando así se los requiere el titular del derecho fundamental invocado

12. La acción de tutela es un medio de protección de derechos fundamentales que puede instaurar una persona por sí misma, o por intermedio de otra que “actúe a su nombre” (art. 86, C.P.). La Constitución misma dispone que el Defensor del Pueblo, por ejemplo, tiene competencia para interponer acciones de tutela a nombre de otras personas (art. 282.3, C.P.).<sup>52</sup> No obstante, en este proceso se discute es si la Personera Municipal de Yumbo tenía legitimidad para hacerlo. La Corte concluye que sí la tenía, por las razones que expone enseguida.

13. Para empezar, la Constitución establece que el Ministerio Público debe ser ejercido, entre otros, “por los personeros municipales” (art. 118, C.P.). Por ello, a los personeros les corresponde, como a todo el Ministerio Público, la “guarda y promoción de los derechos humanos” (ídem). Para garantizar el cumplimiento de esos fines, en el Decreto 2591 de 1991 se les confirió legitimidad directa para instaurar acciones de tutela a nombre de otras personas, si estas así se lo solicitan, y por eso en el artículo 10, último inciso, se lee que también pueden ser ejercidas por “los personeros municipales”.<sup>53</sup> Pero, además, este Decreto dejó abierta la posibilidad de que el propio Defensor del Pueblo ratificara esa posibilidad, mediante la delegación en los personeros de la facultad que la Constitución directamente le asigna, y tal es la razón por la cual el artículo 49 autorizó a cada personero municipal para interponer acciones de tutela, “por delegación expresa del Defensor del Pueblo”. Esa delegación expresa -ha dicho la Corte- se surtió mediante la Resolución 001 de 1992, expedida por el Defensor del Pueblo, mediante la cual ésta última autoridad delegó en los Personeros Municipales de todo el país “la facultad para interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión”.<sup>54</sup>

14. Así las cosas, para que los personeros municipales adquieran legitimidad en la causa, basta con que el titular de los derechos o el interesado, según el caso, consientan en ello “o” estén en situación de indefensión (Resolución 001 de 1992).

14.1. En cuanto a lo primero, debe reiterarse que la autonomía de la voluntad del titular o de los interesados es decisiva para establecer si un personero, o incluso el Defensor del Pueblo, están legitimados en la causa. No en vano el artículo 282.3 de la Constitución establece la potestad del Defensor del Pueblo de interponer el amparo a nombre de otras personas “sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados”. Eso sí, dado que la autonomía de la voluntad resulta una garantía para el interesado, su invocación no puede tener el efecto de perjudicarlo. Por eso es innecesario demostrar de manera solemne el consentimiento expreso del titular, o del interesado. En este aspecto también rige lo que ha dispuesto la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de la agencia oficiosa ejercida por particulares; es decir, que los personeros pueden agenciar derechos de otras personas si puede, “razonablemente, suponerse que la persona directamente involucrada no se opondría [a la interposición del amparo] y que no existe manifestación en contrario de parte de ésta”.

14.2. En cuanto a lo segundo, los personeros también pueden instaurar la acción de tutela a nombre de quienes estén en situación de indefensión. Por ejemplo, y según el caso, a nombre de menores;<sup>56</sup> personas de la tercera edad;<sup>57</sup> personas amenazadas en su vida o integridad personal;<sup>58</sup> disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales;<sup>59</sup> personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales;<sup>60</sup> personas que se encuentren privadas de la libertad,<sup>61</sup> entre otros.<sup>62</sup>

15. Por consiguiente, ni la Constitución, ni el Decreto 2591 de 1991, ni la Resolución 001 de 1992, ni la jurisprudencia de la Corte Constitucional exigen que los personeros municipales demuestren, de un modo específico, la imposibilidad en que se haya el titular de derechos fundamentales de promover su propia defensa. Así las cosas, en este caso no cabe duda de que la Personera de Yumbo obró en ejercicio de sus competencias, pues al momento de instaurar la acción de tutela contaba con la aquiescencia de los titulares de derechos fundamentales. No puede pasar inadvertida para la Sala la presencia en el expediente de cuatro memoriales, en los cuales justamente Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela le pidieron a la Personera de Yumbo que interpusiera a su nombre, y a nombre de sus respectivos núcleos familiares, sendas acciones de tutela, con el fin de que se les garantizaran –según sus propias palabras– “la reubicación inmediata, de mi familia y la asignación de una vivienda en zona rural, que garantice nuestro sustento, costumbres y tradiciones, que la vivienda asignada cuente con los servicios públicos domiciliarios básicos de energía eléctrica, acueducto [y] alcantarillado”.<sup>63</sup> Por consiguiente, la Personera de Yumbo sí tiene legitimidad por activa en este proceso.<sup>64</sup>

Sobre el segundo problema jurídico. El derecho a la vivienda digna de los damnificados por desastres naturales, y su exigibilidad mediante acción de tutela

16. En la acción de tutela y en la sentencia de primera instancia bajo revisión, se asume que la administración pública les viola a los peticionarios de amparo el derecho a la vivienda digna. A esa conclusión llegan tras constatar, por una parte, que los grupos familiares damnificados por la naturaleza perdieron sus viviendas desde hace poco más de tres años y no han obtenido sendas unidades de vivienda y, por otra, que desde esa época están además refugiadas en un albergue que no reúne las condiciones necesarias para considerarse como vivienda digna. La administración pública, de su lado, argumenta no haberles violado su derecho a la vivienda digna a las familias afectadas por el embate de la avalancha, porque

tan pronto ocurrió esta, les ofreció un asentamiento y, luego, adelantó en dos ocasiones distintas gestiones para reubicarlos en una urbanización, sólo que por motivos de orden legal no ha sido posible materializar ese proyecto. En específico, manifiesta que: en el primer intento, la Dirección del PBOT les rechazó el plan, porque la zona en la cual estaba el terreno a urbanizar era de intensa actividad agrícola, y en un terreno de esa naturaleza no es viable adelantar urbanizaciones; y, que en el segundo intento, no fue posible urbanizar por falta de desarrollo del plan de ordenamiento territorial en centros poblados y cabeceras corregimentales.

La Sala estima que la administración municipal sí les violó a los demandantes su derecho a la vivienda digna, aunque por razones distintas de las que esgrimieron en este proceso el Juzgado de primera instancia y los tutelantes.

17. Para desarrollar la respuesta a este punto, la Corte procede a definir los siguientes aspectos. Primero, hará referencia a una clasificación posible de las obligaciones vinculadas con el derecho a la vivienda digna, elaborada en función del modo de cumplimiento. Esa clasificación contribuirá para establecer, posteriormente, si todas ellas pueden ser exigidas por los peticionarios, en este momento, mediante tutela. Segundo, ofrecerá una aproximación, suficiente para resolver el caso concreto, a los criterios adecuados para determinar cuáles facetas del derecho a la vivienda digna que pueden ser protegidas mediante tutela, cuando la interponen personas afectadas por desastres naturales. Tercero, definirá en este caso si se violó el derecho a la vivienda digna de los peticionarios y, si es así, adoptará la decisión e impartirá las órdenes que correspondan.

i. Derecho a la vivienda digna y obligaciones correlativas. Distinción entre deberes de cumplimiento inmediato y progresivo

18. Según la Constitución, “[t]odos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” (art. 51). Asimismo, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en adelante PIDESC–, y otros instrumentos internacionales,<sup>65</sup> 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, num. 1º).<sup>66</sup> No obstante, ser titular del derecho a la ‘vivienda digna’ significa más que simplemente tener derecho a un tejado.<sup>67</sup> Más bien, implica el derecho a satisfacer una

necesidad humana real amplia. Según la Corte Constitucional el derecho a la vivienda digna se satisface exhaustivamente si el sujeto puede contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades.<sup>68</sup> O, como lo reconoció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general N° 4, tener vivienda digna “significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

19. Pues bien, el Estado tiene la obligación de cubrir cabal y plenamente todos esos aspectos del derecho a la vivienda adecuada. Sin embargo, el cumplimiento completo de esa obligación no puede exigírsele de inmediato, o en períodos breves. El mismo PIDESC dispone que los Estados partes se obligan a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos, dentro de los cuales está el derecho a la vivienda adecuada (art. 2.1.).<sup>69</sup> Y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el carácter progresivo de esas obligaciones “constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo”.<sup>70</sup> La Corte Constitucional ha recogido ese entendimiento, y, así, por ejemplo en la sentencia C-507 de 2008 dijo:

“la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’”.<sup>71</sup>

20. Sin embargo, que el Estado pueda cubrir progresivamente todos los ámbitos prestacionales de, por ejemplo, el derecho a la vivienda digna, no puede malinterpretarse, en el sentido de que el Estado cuenta con la autorización para privar a los derechos sociales, económicos y culturales de cualquier efecto inmediato. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>72</sup> la doctrina internacional más autorizada en la materia<sup>73</sup> y la Corte Constitucional coinciden en que -como lo expresó esta última en la sentencia C-671 de 2002-<sup>74</sup> algunas de las obligaciones asociadas a los derechos sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves o de inmediato:

“el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos. Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de ese derecho.

De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad.

Finalmente, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.<sup>75</sup>

21. En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada– están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo–, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo.<sup>76</sup> En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares;<sup>77</sup> (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho<sup>78</sup> –como mínimo, disponer un plan–;<sup>79</sup> (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones;<sup>80</sup> (iv) no discriminar injustificadamente;<sup>81</sup> (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;<sup>82</sup> (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho<sup>83</sup> y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.<sup>84</sup>

22. En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, puede decirse que son todas las que no puedan realizarse de inmediato pero resulten idóneas, necesarias y proporcionales para garantizar plena y cabalmente el derecho a una vivienda digna. Así, puede decirse que el Estado tiene la obligación de asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural.<sup>85</sup>

Así las cosas, es preciso indicar cuáles obligaciones asociadas al derecho a la vivienda digna pueden exigirse mediante acción de tutela, en casos de personas damnificadas por desastres naturales.

ii. Derecho a la vivienda digna de las personas afectadas por desastres naturales. Criterios para establecer las facetas del derecho que pueden exigirse mediante acción de tutela, en esos casos.

23. A partir de la distinción entre obligaciones de cumplimiento instantáneo y de cumplimiento progresivo, y además con fundamento en los casos resueltos por la jurisprudencia de esta Corte, es posible enunciar tres criterios básicos para determinar cuáles obligaciones correlativas al derecho a la vivienda digna pueden ser exigidas mediante acción de tutela, en casos de desastres naturales. Estos criterios deben articularse, naturalmente, y en especial para un caso como este, con los desarrollos internacionales, legales y jurisprudenciales del derecho a la vivienda digna, y con las obligaciones asociadas a las tareas de prevención, atención y superación de desastres. Por tanto, la que se ofrece enseguida, no es más que una aproximación a estos criterios, suficiente en orden a resolver el caso concreto:

23.1. Primer criterio. Las personas damnificadas por embates de la naturaleza pueden exigir el cumplimiento de todas las obligaciones cuando “contienen elementos que son de inmediata exigibilidad”.<sup>86</sup> Ahora bien, ¿cuáles obligaciones tienen elementos de inmediata exigibilidad? En esencia son las citadas anteriormente, en el fundamento 21 de esta providencia. Ciertamente, en la ocasión en la cual la Corte ofreció el criterio precitado, sólo asumió como obligaciones de cumplimiento inmediato las de respetar (es decir, las que le exigen al Estado abstenerse de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho) y las de proteger (esto es, las que le imponen al Estado adoptar medidas para que terceros no

irrespeten el derecho). Excluyó, en esa providencia, de la exigibilidad mediante tutela, todas las obligaciones de garantizar (que demandan del Estado la adopción de medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho). Pero ahora rectifica: no todas las obligaciones de garantía están excluidas del ámbito de obligaciones exigibles mediante tutela. El cumplimiento de la obligación de adoptar un plan, para realizar efectivamente las facetas prestacionales de los derechos, puede reclamarse con el amparo.<sup>87</sup>

Ahora bien, para aclarar este criterio, a continuación se exponen las obligaciones que una persona damnificada por embates de la naturaleza puede reclamarle al Estado por medio del ejercicio de la tutela, y en virtud del derecho a la vivienda digna. Se aclara que algunas de ellas tienen su fundamento, no sólo en el derecho a la vivienda digna, sino también en el derecho a la igualdad, a la dignidad, a la libertad, a la participación, entre otros. Si se incluyen aquí como derivadas del derecho a la vivienda es porque los derechos humanos -como lo dice la Proclamación de Teherán- son “indivisibles” y además -como dice la Declaración de Viena- “interdependientes”.<sup>88</sup> Esa concepción coincide, en el fondo, con el criterio de fundamentalidad de la vivienda digna, inicialmente adoptado por la Corte en su jurisprudencia, y de acuerdo con el cual “el derecho a la vivienda digna en abstracto no haría parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales”.<sup>89</sup> En últimas, lo decisivo es que si algunas obligaciones tienen fundamento adicional en otros derechos, es porque el amparo efectivo e integral del derecho a la vivienda digna, sólo es posible allí donde están protegidos todos los demás derechos fundamentales. Dicho esto, procede la Corte a exponer las obligaciones a que viene aludiéndose:

a) La obligación de garantizar un contenido mínimo o esencial del derecho que debe realizarse progresivamente.- Cuando no es posible satisfacer en toda su extensión una necesidad básica, como es la de contar con vivienda en condiciones apropiadas, el Estado tiene la obligación inmediata de cubrir por lo menos el contenido básico de la misma. La acción de tutela puede invocarse para perseguir que ese deber sea cumplido. Con todo, ese contenido básico o esencial varía, desde luego, en función de las variables del caso concreto. Por ejemplo, si se trata de personas que están en riesgo de perder, o que han perdido sus únicas viviendas, por la amenaza o acontecimiento efectivo de un desastre natural (terremoto, deslizamiento de tierra, avalancha, desbordamiento de aguas encauzadas,

erupciones volcánicas, entre otros), el contenido básico debe consistir en garantizarles provisionalmente a las víctimas albergue seguro y digno,<sup>90</sup> si es posible y aconsejable en atención a las circunstancias particulares de la calamidad (por ejemplo, dada la magnitud de la tragedia, la disponibilidad de recursos, el número de víctimas, etc.).

b) La obligación de adoptar un plan admisible e incluyente, a falta de derechos plenos.- En todo caso, las víctimas de una tragedia de la naturaleza tienen derecho a que de inmediato el Estado adopte las medidas a su alcance para realizar de manera completa, y en el futuro más próximo posible, el derecho a la vivienda digna. Tienen derecho a un plan serio. El Estado puede, entonces, excusarse de no lograr un cumplimiento pleno de la obligación en el corto, o incluso en el mediano plazo. Pero son en principio obligaciones estatales de cumplimiento inmediato, susceptibles de exigirse mediante tutela, las siguientes: (i) tener siquiera un plan, para la realización satisfactoria el derecho en cuestión;<sup>91</sup> (ii) tener un plan, trazado de modo admisible (garante de los demás derechos, razonado, y con especificación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse);<sup>92</sup> (iii) y, finalmente, tener un plan que incluya efectivamente a los titulares, dentro del grupo de beneficiarios.<sup>93</sup>

c) La obligación de adoptar el plan de forma que se proteja, en la mayor medida posible, el derecho al retorno.- Los planes de vivienda deben garantizar, en la medida de lo posible, el derecho al retorno de los damnificados a los sitios donde estaban sus viviendas, si es aconsejable en términos de prevención de desastres, o a lugares que tengan semejanzas relevantes. Esta obligación se deduce, específicamente, de los Principios Rectores de los desplazamientos internos.<sup>94</sup> En efecto, estos últimos no sólo contienen deberes estatales para la protección de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, sino también para los afectados por el desplazamiento derivado de “desastres” naturales (Principio 6, lit. d). Pues bien, según el Principio 28, “[l]as autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual”.<sup>95</sup>

d) La obligación de facilitar la deliberación y participación de los afectados, en las decisiones que los involucren.-<sup>96</sup> La facilitación de espacios participativos (que comprendan intervención plural, deliberación y decisión efectiva de los afectados por una decisión) es un

fin esencial del Estado (art. 2, C.P.). Pero, además, es un medio precioso, del cual deben servirse especialmente los poderes públicos en una democracia constitucional deliberativa, para enriquecer el criterio en la toma de decisiones. Con apoyo en un método de esa naturaleza, la autoridad pública puede, entre otras cosas, mejorar el conocimiento de los diversos intereses involucrados, detectar errores fácticos y lógicos en sus razonamientos y en la planeación de sus proyectos, enriquecer el inventario de soluciones imaginables para los problemas (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos) que debe resolver, conseguir apoyos voluntarios para la planeación, ejecución y evaluación de las políticas, hacer transparente el proceso de adopción de las decisiones públicas y contribuir a la toma de decisiones imparciales. La acción de tutela puede ser, entonces, instaurada con miras a garantizar que las decisiones adoptadas por la administración pública, en orden a materializar el derecho a la vivienda digna, cuenten con la participación de los directamente involucrados.<sup>97</sup>

e) La obligación de no discriminar injustificadamente a los titulares del derecho a la vivienda digna.- Si no es posible garantizarles a todas las personas plena y cabalmente el derecho a la vivienda digna, sino que es preciso admitir la progresiva realización de ese derecho, entonces es obligatorio que los grados de cumplimiento beneficien de un modo igual a los sectores de la población que estén en condiciones similares. Está prohibido, por lo tanto, ofrecer tratamientos discriminatorios injustificados en la implementación o desmonte de sistemas de beneficios y cargas, y en la particular asignación o retiro de ventajas y deberes. De modo que si, por ejemplo, se crean subsidios a favor de los damnificados por un desastre natural, no es posible excluir del grupo de los candidatos a personas afectadas por la tragedia con fundamento en motivos caprichosos, o en criterios expresamente prohibidos (art. 13, C.P.). Cuando se contravenga esta prohibición, los afectados pueden reclamar el amparo de su derecho a la vivienda digna por medio de la acción de tutela.<sup>98</sup>

f) La obligación de proteger especialmente a las personas desaventajadas. Además de lo anterior, en la asignación de beneficios y la distribución de cargas, atinentes al derecho a la vivienda digna, debe tenerse especial consideración constitucional hacia las personas desaventajadas, que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta.<sup>99</sup> Ahora bien, las víctimas de un desastre natural son, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, de por sí sujetos de especial protección constitucional, debido al riesgo en el cual se sumergen de sufrir desarraigo, de experimentar la destrucción de la base material que sustenta su

proyecto de vida, y la grave afectación del tejido social al cual pertenecen.<sup>100</sup> Pero incluso dentro de ese grupo de personas afectadas por los embates de la naturaleza, hay algunos sujetos expuestos a mayores riesgos que otros, como es el caso de los menores de edad, las personas de la tercera edad, los disminuidos físicos síquicos o sensoriales, las personas en condiciones de pobreza extrema, entre otros. La Constitución no solamente autoriza tomar acciones afirmativas en casos de esa índole,<sup>101</sup> sino que además las ordena como forma de proteger especialmente a estas personas en su derecho a la vivienda digna y, así, para reclamar protección especial a este respecto puede usarse la tutela.<sup>102</sup>

g) La obligación de no interferir arbitrariamente en el derecho.- Ningún derecho puede ser objeto de intervenciones injustificadas o arbitrarias. Tampoco el derecho a la vivienda digna, ni sus desarrollos iniciales. Por ejemplo, la tutela puede usarse para proteger el derecho a la vivienda digna si a una persona que claramente reúne las condiciones para beneficiarse de un subsidio para adquisición de vivienda nueva o usada, le niegan la asignación del mismo con base en motivaciones insuficientes. En esos casos, la Corte ha tutelado el derecho a la vivienda digna, por considerar que la negativa injustificada se convierte en obstáculo desproporcionado para la satisfacción de una necesidad básica.<sup>103</sup>

h) La obligación de no retroceder injustificadamente en el nivel de protección alcanzado. Está prohibido el retroceso injustificado, en el nivel de protección del derecho a la vivienda digna.<sup>104</sup> La acción de tutela es el mecanismo de protección, con el que cuenta el titular del derecho a la vivienda digna, cuando se presente una actuación que resulte regresiva, vista desde el grado de cubrimiento del mismo.<sup>105</sup>

23.2. Segundo criterio. Pero, las personas afectadas por una tragedia de la naturaleza no pueden pedir con la acción de tutela el cubrimiento íntegro y cabal de las obligaciones de cumplimiento progresivo, emanadas del derecho a la vivienda digna. Eso significa que, por ejemplo, un número significativo de personas no podría, amparado exclusivamente en su condición de víctimas del desastre, exigirle al Estado que le garantice a cada grupo familiar afectado una vivienda en plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural. La consecución de un cubrimiento acabado e ideal de todos los aspectos de ese derecho exige -cuanto menos- participación, deliberación, toma de decisiones, ejecuciones y evaluaciones. Por tanto, demanda tiempo, recursos técnicos y financieros, además de desarrollos

normativos (ley, jurisprudencia, reglamentaciones) y académicos (doctrina). Ningún juez está en principio habilitado para pretermitir, injustificadamente, todos estos pasos, ni tampoco para sustituir sin razones suficientes las instancias constitucionales de participación, deliberación y decisión en asuntos públicos.

Por tanto, es válido aseverar que “[l]a progresividad justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional”,<sup>106</sup> como el derecho a la vivienda digna. Para que obligaciones de esa índole sean exigibles con la acción de tutela, hace falta un desarrollo previo de las condiciones jurídicas y materiales necesarias. De hecho, así lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia T-251 de 1995.<sup>107</sup> El caso era el de una persona, que solicitaba se le ordenara a la administración abstenerse de demolerle su casa de habitación, la cual estaba ubicada en predios de la nación y en zona de alto riesgo. La Corporación debía precisar, entonces, si la acción de tutela podía prosperar para proteger el derecho a la vivienda digna. En ese contexto, concluyó que sólo era posible amparar los ámbitos de desarrollo progresivo de ese derecho, “una vez se cumpl[ier]an ciertas condiciones jurídico-materiales que los hacen posibles [...]”. Sin embargo, una vez dadas las condiciones antes señaladas, el derecho toma fuerza vinculante y sobre su contenido se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin”.<sup>108</sup>

23.3. Tercer criterio. Sin embargo, cuando se advierta que en un período relevante, han faltado avances o ha habido progresos pero insuficientes, y no se justifique adecuadamente la falta de adelantos en grado óptimo, la acción de tutela puede usarse para ponerle fin al marasmo institucional. Esa es la razón que ha hecho decir a la Corte, por ejemplo, que “[a] medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo.”<sup>109</sup> De hecho, la falta de avances efectivos a lo largo del tiempo, cuando no tiene justificación adecuada, puede conducir en ciertos casos incluso a que el juez de tutela tome la competencia para fijarle plazos a la administración, dentro de los cuales esta debe mostrar progresos precisos y definidos en la protección de un derecho, como por ejemplo la vivienda digna. Así lo hizo, por citar un caso, en la sentencia T-036 de 2010.<sup>110</sup> En esa ocasión, le ordenó a la autoridad pública garantizarles a los miembros de

una familia una vivienda digna en el término de seis meses y, entre tanto, ofrecerles un albergue. Eso dispuso, efectivamente, tras advertir en primer lugar que la vivienda de ese grupo familiar estaba ubicada en zona de “calamidad pública” desde hacía casi un año y medio; en segundo lugar, que la administración contaba con instrumentos jurídicos para proteger los derechos fundamentales de los integrantes del grupo familiar; y, por último que a pesar de eso, no había adelantado ninguna gestión relevante durante todo el tiempo para evitar un desenlace trágico.<sup>111</sup> La Corte juzgó, entonces, que no podía resignar la protección de los derechos fundamentales involucrados, o librar su suerte a la iniciativa de la administración pública. Por eso la obligó a adoptar acciones concretas, en un término perentorio, que repercutían en el goce real del derecho amenazado.

Pues bien, hechas las anteriores precisiones, la Sala procede a determinar si la administración pública violó el derecho a la vivienda digna de los peticionarios, por haber incumplido una o más obligaciones exigibles.

iii. En este caso, la administración violó el derecho a la vivienda digna por tres omisiones. Falta de adopción de un plan concreto, de facilitación de espacios participativos y de avances óptimos en el cubrimiento cabal del derecho.

24. Antes de determinar si la administración omitió adelantar gestiones encaminadas a cumplir con las obligaciones derivadas del derecho a la vivienda digna, para esta Sala es importante destacar dos iniciativas de la Alcaldía de Yumbo, Valle, en la atención de las familias damnificadas. En primer lugar, debe destacar que en el momento inmediatamente posterior a la tragedia, actuó de un modo acorde con los derechos fundamentales. En efecto, una vez la Alcaldía se enteró de que el desbordamiento de las quebradas Peñalisa y La Cristalina acabó por destruir las viviendas de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y de sus respectivos grupos familiares, declaró la urgencia manifiesta para adelantar las actuaciones administrativas que fueran idóneas y necesarias en orden a atender la emergencia, y en ese contexto les asignó a las familias damnificadas un albergue provisional. Esa conducta, como se dijo, garantiza el contenido esencial del derecho a la vivienda digna, cuando se trata de personas que han perdido sus casas de habitación por embates de la naturaleza. También es notable, a juicio de esta Sala, que luego de proveerles un asentamiento transitorio, la administración municipal hubiera decidido poner en marcha un plan para reubicarlos y que, en ejercicio de

esa iniciativa, hubiera adquirido, en dos momentos diferentes, lotes con la finalidad de construir en ellos una urbanización con esa finalidad.

25. Sin embargo, y según quedó especificado anteriormente, la Constitución, los tratados internacionales que reconocen derechos humanos y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, reconocen que esas actuaciones no son suficientes para proteger en un grado óptimo el derecho a la vivienda digna. A continuación se explicitan, entonces, las omisiones que pueden advertirse en el modo de proceder de la administración pública, al momento de atender y superar la emergencia por la cual atraviesan las familias de los peticionarios de amparo, por causa de un desastre que arrasó sus viviendas.

26. En primer término, la Sala observa que la administración cuenta con un plan de reubicación, en la adopción del cual no participaron las familias afectadas. Y como ninguna de las entidades que intervino en el proceso de tutela, estima que sea una obligación estatal la de abrir oportunidades para la participación de los directamente afectados por la decisión, es previsible que tampoco en las etapas de ejecución y evaluación de esa política se les proporcione esa oportunidad de participar. La Corte Constitucional considera que eso sería violar el derecho fundamental de todos los damnificados a la vivienda digna, pues una obligación estatal, asociada a esa garantía constitucional, es la de facilitar espacios para la participación de la comunidad en los asuntos que les atañen. No se trata, vale la aclaración, de postular el derecho de cada damnificado a ser escuchado directamente, o a votar o vetar las decisiones. Se trata de abrir espacios para intercambiar ideas al menos con voceros de los grupos afectados, y de tener en cuenta seriamente sus puntos de vista. Por tanto, la Corte le ordenará a la administración que inmediatamente se notifique de esta providencia adelante las gestiones idóneas y necesarias para que en el término de los ocho (8) días siguientes cuente con un plan para garantizarles espacios suficientes de participación efectiva en la etapa de adopción o diseño de la política pública, a Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y sus respectivos grupos familiares.

27. En segundo término, y concordancia con lo anterior, la Corte advierte que el plan de reubicación no es concreto. En otras palabras, y de acuerdo con las pruebas aportadas al expediente, la administración tiene una idea aceptable para amparar el derecho a la vivienda digna de los grupos familiares damnificados, pero no un plan con la especificación de las

circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se va a llevar a cabo. Tiene entonces claro el qué hacer, pero no ha especificado el cuándo, el cómo ni el dónde. Y, a falta de una garantía plena y cabal del derecho a la vivienda digna, las personas afectadas por embates de la naturaleza tienen derecho al menos a un plan con esas especificidades, que pueda exigir mediante las acciones constitucionales y legales, en los términos específicos exigidos por el ordenamiento jurídico (acción de tutela, de cumplimiento o, según el caso, desacato). El plan debe consagrar, pues, al menos los siguientes aspectos:

(a) Los tiempos. Debe detallarse cuándo se estima que van a adelantarse las etapas de diseño o adopción efectiva (estudios técnicos, financieros y formulación de los pasos a seguir), ejecución (por ejemplo, los desarrollos o reformas normativas que deban tener lugar -expedición de planes parciales, modificaciones al plan de ordenamiento territorial, entre otras- contrataciones que resulten idóneas y necesarias para efectuar la reubicación, y la construcción efectiva de las soluciones habitacionales) y evaluación de la política pública, y en qué momentos de cada etapa se abrirá el espacio para la participación de la comunidad;

(b) Los modos. Debe especificar cómo se van a adelantar las etapas de diseño, ejecución y evaluación de la política pública (qué entidades o grupos van a participar, qué grado de participación deben tener, cuáles serán los métodos de decisión en caso de que otros entes participen);

(c) Los lugares. Debe quedar precisado dónde se va a ejecutar la política, especialmente la obra de urbanización.

Dado que hace falta precisar estos puntos, la Corte le ordenará a la administración que en un término inferior a tres meses, contados a partir del momento en el que se le notifique esa providencia, adopte un plan concreto, con las citadas especificaciones de tiempo, modo y lugar.

28. Finalmente, la Corte Constitucional considera que para haber pasado más de tres años desde que ocurrió la tragedia, en la cual las familias de los demandantes perdieron sus viviendas, la administración pública no ha avanzado lo suficiente en dirección hacia el cubrimiento pleno y cabal derecho a la vivienda digna.

28.1. Ciertamente, como ya se mencionó, la Alcaldía municipal ha tenido iniciativas

acertadas, en términos de aproximación al cumplimiento óptimo de las obligaciones dimanadas de los derechos fundamentales. Pero esas aproximaciones, debe reiterarse, no han sido suficientes. La Corte es consciente, desde luego, de que para adelantar proyectos relacionados con el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo en ciertas áreas (áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales) es preciso contar con especificaciones y complementaciones del plan de ordenamiento territorial, en la forma de planes parciales.<sup>112</sup> Por tanto, es perfectamente admisible que la administración pública no les haya proporcionado a las familias de los peticionarios sendas unidades de vivienda con condiciones ideales, pues para ello requiere haber desarrollado previamente la normatividad que habilite la construcción de las mismas.

28.2. Sin embargo, lo que no resulta válido es que en estos más de tres años, las condiciones habitacionales de los grupos familiares damnificados no haya experimentado ninguna mejora apreciable, en términos de bienestar. La Constitución y los tratados de derechos humanos, no le ordenan al Estado que avance progresivamente en la protección del derecho a la vivienda digna de una determinada manera, pero sí le exigen que avance gradualmente, y si no lo hace debe al menos justificar por qué no lo hace. En este caso no está justificado, entonces, que en todo este período las personas afectadas por el desbordamiento de las quebradas no hayan gozado ni siquiera una mejora mínima en sus condiciones de bienestar. En términos prácticos, la falta de avances significa que todas las familias afectadas han tenido que vivir, durante aproximadamente tres años, en circunstancias que por lo menos presentan dos deficiencias: falta de condiciones que hagan posible su vida privada, y carencia de servicios públicos domiciliarios en estado óptimo.

28.3. La administración habría podido, cuando menos, avanzar en la solución de esas dos insuficiencias. Desde luego, no es en principio a la Corte Constitucional a quien le compete definir las formas en las cuales debían ser resueltos gradualmente esos problemas, relacionados con el derecho a la vivienda digna. Pero, a título de ejemplo, las autoridades públicas habrían podido disponer su traslado hacia otro albergue transitorio, que les permitiera una vida en condiciones mínimas de dignidad, o mejores facilidades sanitarias o mejor luminosidad. También se habría podido alcanzar ese objetivo mediante la instalación o adaptación de unidades que cumplieran funciones semejantes (por ejemplo lámparas, elementos de aseo, divisiones internas del asentamiento que proporcionaran más privacidad,

adecuaciones físicas al albergue, aumento del espacio del salón en el cual se encuentran).

28.4. En suma, el Estado en cabeza de la administración pública incumplió su obligación de avanzar gradualmente en satisfacción del derecho a la vivienda digna. Por lo tanto, la Corte Constitucional le ordenará a la Alcaldía Municipal de Yumbo y al Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo IMVIYUMBO que coordinen lo indispensable para que inmediatamente se notifique de esta providencia adelante las gestiones idóneas y necesarias para que en un término inferior a tres meses, garantice:

i. a cada familia damnificada (dentro del albergue en el cual se encuentra o en otro lugar distinto que cumpla funciones similares) condiciones de privacidad. Por lo tanto, la separación entre grupos familiares no podrá seguir efectuándose con sábanas, sino con materiales que protejan de manera aceptable a cada núcleo del ruido, los olores y la vista de los demás;

i. a todas las familias damnificadas, un mejoramiento de los servicios públicos del lugar donde estén ubicadas las familias, de modo que cuenten con mejor luminosidad y más unidades sanitarias.

Así las cosas, la Corte Constitucional tutelaré el derecho a la vivienda digna. Y las conclusiones anteriores serán tenidas en cuenta al momento de dictar las órdenes encaminadas a protegerlo. Pero, además, la Sala le asignará efectos inter comunis a esta decisión, en lo relacionado con la adopción de estas medidas, y en vista de que todas las personas que perdieron sus hogares a causa del desbordamiento de las quebradas Peñalisa y La Cristalina ocurrido el treinta y uno (31) de mayo de dos mil siete (2007), están en igualdad de condiciones, presentan necesidades comunes, y tienen el mismo derecho a que se adopten las decisiones idóneas y necesarias encaminadas a satisfacer sus necesidades básicas apremiantes asociadas a la falta de una vivienda digna. En ese sentido, la Sala le confiere a la decisión efectos inter comunis, en un caso en el cual está autorizada a hacerlo, según la sentencia SU-1023 de 2001.113 En esa oportunidad, por cierto, le dio efectos inter comunis a su decisión, tras constatar que “todos los pensionados pertenecen a una

comunidad, en situaciones de igualdad de participación, y con el fin de evitar entre ellos desequilibrios injustificados". Pero, resuelto esto, queda por definir si la Corte debe pronunciarse acerca de la pertenencia de los demandantes a una comunidad afro colombiana.

Las comunidades étnica y culturalmente diversas cuentan con autonomía para fijar los criterios de pertenencia a las mismas. La exigencia de una certificación oficial es contraria a la Constitución

29. Dentro del proceso, la Personera municipal de Yumbo reclamó para sus patrocinados un tratamiento diferenciado, en función de su pertenencia a una comunidad afro colombiana.

Ninguno de los intervinientes se opuso a que, si se lograba acreditar adecuadamente la pertenencia de los peticionarios a una comunidad con esas características, se les confiriera un tratamiento acorde con su diversidad étnica y cultural. Pero, algunos de ellos sí se opusieron a que se los considerara como afro descendientes, esencialmente porque no hay elementos de juicio que conduzcan a esa conclusión. En principio, esta controversia supondría que la Corte debe resolver si a unas personas se les violan sus derechos fundamentales por no conferirles el tratamiento culturalmente diferenciado que merecen los miembros de una comunidad afro colombiana, bajo el argumento de que no hay elementos de juicio suficientes para concluir que pertenecen efectivamente a una comunidad con esas características.

30. A juicio de la Corte, empero, ninguna de las pretensiones elevadas en la acción de tutela tendría mayor vocación de prosperidad por el hecho de que los tutelantes pertenezcan a una comunidad afro colombiana, especialmente protegida por la Constitución, como pasa a demostrarse a continuación.

30.1. En efecto, como quedó expuesto en los antecedentes de este fallo, la Personera de Yumbo le solicita al juez de tutela adoptar varias órdenes. En primer lugar, ordenarle al Municipio de Yumbo, al Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo -Imviyumbo- o a quien el juez estime responsable, adjudicarles a los patrocinados, de inmediato y con títulos de propiedad, y luego entregarles real y materialmente, sendas unidades de vivienda para sus respectivos grupos familiares. En términos concretos, la acción de tutela busca que a los peticionarios de amparo se les garantice de forma completa

y acabada el derecho a la vivienda digna. Pero, como quedó especificado anteriormente, ese derecho no es exclusivo de las minorías étnicas y culturales, sino de toda persona. Y no pierde su carácter progresivo, por tratarse de una comunidad diversa. Por tanto, la realización integral del mismo sigue demandando tiempo, recursos técnicos y financieros, desarrollos normativos (ley, jurisprudencia, reglamentaciones) y académicos (doctrina). El juez de tutela no tiene competencia para pretermitir esos espacios, ni para sustituir a las autoridades y a las personas que están llamadas a ejercer las atribuciones y derechos que van aparejados a esas instancias. Ni siquiera, si sólo se llegara a acreditar, para ello, que las personas pertenecen a una comunidad afro colombiana.

30.2. En segundo lugar, en la acción de tutela se le solicita al juez ordenarle a la administración municipal tener como contraprestación económica de las unidades de vivienda asignadas, el valor de los predios entregados al municipio por la reubicación. Sin embargo, esa tampoco es una implicación de considerar a los demandantes como miembros de una comunidad afro colombiana. De hecho, no es un efecto de los derechos fundamentales, sino de regulaciones precisas de orden económico, cuyo acatamiento no necesariamente tiene que ver con el goce efectivo del derecho a la vivienda digna. Así, podría ocurrir, por ejemplo que las familias damnificadas estuvieran en una nueva casa de habitación, con condiciones óptimas de bienestar, y con ello estaría garantizado de forma suficiente el derecho a una vivienda digna, sin que por solo el hecho de no haberse surtido una compensación como la solicitada, se estuviera produciendo una violación fundamental trascendente.

30.3. En tercer lugar, la Personera le pide al juez que le ordene a la administración garantizar la ubicación de las nuevas unidades de vivienda entregadas a los tutelantes, en zona rural. No obstante, la prosperidad de esa solicitud no necesariamente depende de que los damnificados sean miembros de una comunidad afro colombiana. De conformidad con lo expuesto en la consideración 23.1, literal c, de este fallo toda persona tiene derecho en tanto que desplazada por la fuerza de los desastres naturales, a retornar en la mayor medida posible a su lugar de habitación. Cuando eso no es viable, porque así lo aconsejan los principios relativos a la prevención de desastres, esa obligación se materializa en el derecho a un lugar que sea similar, en aspectos relevantes definidos en función del arraigo del damnificado, al que abandonó. Por tanto, tampoco esta petición depende de la etnia o cultura diversa de los peticionarios.

30.4. Y, finalmente, en la demanda se solicita ordenarles a las autoridades públicas obligadas, asegurar que las viviendas por asignarse cuenten con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado. No obstante, ese es un derecho de toda persona, como se mencionó en precedencia.

31. Así las cosas, la Corte Constitucional concluye que el problema no tiene que ver, propiamente, con si los peticionarios tienen derecho a un tratamiento específico, derivado de su identidad afro colombiana, pues está visto que el mérito de ninguna de las pretensiones depende necesariamente de que esté presente o no ese atributo. Por tanto, lo que en últimas parecen estar reclamando es que el juez de tutela defina la controversia relacionada con la identidad étnica y cultural de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y de sus respectivos grupos familiares. Sin embargo, la Corte Constitucional estima que no es a las autoridades estatales, y por tanto tampoco a esta Corte, a quienes les corresponde definir la identidad de una persona, sino a la propia comunidad, en ejercicio de su autonomía.

32. Efectivamente, ni la Corte Constitucional, ni ningún órgano público, por ejemplo de la Rama Judicial, de la Rama Ejecutiva, o de la Rama Legislativa puede definir si un sujeto pertenece a una comunidad indígena o afro colombiana. En ese punto, la Corporación reitera lo dicho en la sentencia T-703 de 2008.<sup>114</sup> En esa ocasión, decidía si a una persona podía serle rechazada su aspiración de acceder a un cupo especial universitario para miembros de comunidades indígenas, bajo el argumento de que no pertenecía a ningún pueblo indígena porque no se encontraba registrado en el censo que de esa población lleva el Gobierno Nacional. La Corte consideró que a una certificación estatal no puede atribuírsele el poder de constituir la identidad étnica o cultural de un sujeto ni, por tanto, su pertenencia a una comunidad diversa, pues eso violaría el derecho de las comunidades a autogobernarse y el de sus miembros -eventualmente- a la identidad. En específico, expresó:

“[e]n el contexto de las anteriores consideraciones, el censo de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia puede servir como mecanismo válido de verificación de la condición indígena de sujetos particulares.<sup>115</sup> No obstante, esto no implica que represente un instrumento constitutivo de la misma y, en dicho orden, que sea la prueba determinante para la acreditación de la condición de indígena perteneciente a cierta comunidad. De lo contrario, se desconocería el principio de autonomía de los pueblos indígenas -el cual

comprende el derecho de la comunidad a autoidentificarse-, se generaría una intromisión del Estado en la conformación misma de la comunidad indígena y podría contrariarse, en casos concretos, la identidad cultural real de un indígena”.

Por lo tanto, la intervención del juez constitucional se justifica es precisamente allí donde considere que hay una interferencia en la autonomía de las comunidades para definir los criterios de pertenencia de una persona a las mismas, y que ello incide en el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución.

No obstante, como dentro del proceso sí hubo al menos dos argumentos encaminados a oponerse a la consideración de los demandantes como afro colombianos, es preciso señalar lo siguiente.

34. Por una parte, no es válido rechazar la reivindicación de una identidad, sobre la base de que el Gobierno Nacional no ha aportado las credenciales que justifiquen esa demanda. Ya se vio cómo esa exigencia equivale a interferir excesivamente en el derecho a la autonomía. Y, por otra parte, tampoco es válido exigir más pruebas de la identidad, que la compatibilidad entre los atributos de una persona y los criterios de pertenencia establecidos en ejercicio del autogobierno. Muchos menos si, como en este caso, se descarta la identidad de las personas de forma impersonal, por ejemplo por la vía de aducir que en el sitio donde ocurrió la tragedia algunas personas eran afro colombianas, pero otras no. Pues si pretende desvirtuar un asunto tan sensible como ese, la administración tendría que demostrar específicamente que estas personas no satisfacen adecuadamente los criterios de pertenencia.

35. Con todo, es preciso señalar que si una comunidad afro colombiana existe, pero no tiene criterios para reconocer a uno de sus miembros, o los tiene pero en conjunto con otros, entonces debe tenerse en consideración lo dicho por la Corte en la sentencia T-703 de 2008,116 antes citada, a propósito de la condición indígena de una persona. Es válido citarlo, porque la aproximación allí ofrecida puede aplicarse mutatis mutandis a la pertenencia de un sujeto a una determinada y específica comunidad étnica y cultural diversa:

“la demostración de la condición indígena debe darse a partir de la identidad cultural real del sujeto, que pregona su pertenencia a una determinada comunidad, y de la aceptación por parte de la comunidad de tal pertenencia e identidad. Para el establecimiento de dicha situación, pueden ser aplicados diversos mecanismos, como las certificaciones de la máxima

autoridad de cada comunidad o resguardo; las certificaciones del censo interno que, de acuerdo con la Ley 89 de 1890 y el artículo 5 de la Ley 691 de 2001, debe llevar cada comunidad; estudios sociológicos y antropológicos atinentes a la identidad cultural de la comunidad y del sujeto, etc. Dentro de dichos mecanismos deben tener mayor peso los que la propia comunidad indígena ha adoptado en ejercicio de su autonomía y, en todo caso, debe primar la realidad sobre formalidades como la inscripción en un determinado censo, que puede estar desactualizado o contener errores”.

36. Así las cosas, que efectivamente exista una comunidad afro descendiente en este caso, no es un punto que le corresponda decidir a la Corte Constitucional. Pero, evidentemente, sí es de su competencia indicar que las razones esgrimidas en este proceso por las entidades que se opusieron a reconocer a los demandantes como pertenecientes a una comunidad afro colombiana, no son válidas. En consecuencia, si los tutelantes reivindican nuevamente su derecho a ser reconocidos como miembros de una comunidad étnica socio culturalmente diversa, no se les pueden negar los derechos de los que es titular toda persona con esos atributos constitucionales, con fundamento en los argumentos aquí presentados para oponerse a esa reclamación.

#### Decisión y órdenes

37. En consecuencia, la Sala revocará el fallo expedido por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Santiago de Cali el veintiséis (26) de julio de dos mil diez (2010), el cual a su vez revocó el proferido en primera instancia por el Juzgado Primero Civil Municipal de Yumbo Valle el dos (2) de junio de dos mil diez (2010). En su lugar, concederá la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y de los miembros de sus respectivos grupos familiares. Para proteger adecuadamente ese derecho, les ordenará a la Alcaldía de Yumbo Valle y al Instituto Municipal de Reforma Urbana y de Vivienda de Interés Social de Yumbo -IMVIYUMBO- que coordinen lo indispensable con las entidades estatales competentes para que:

i. Inmediatamente se notifiquen de esta providencia, adelanten las gestiones idóneas y necesarias para que en un término inferior a tres (3) meses, si existe un plan de vivienda de interés social dentro del plan de desarrollo municipal, los incluyan en un orden prioritario. En

caso de que no exista un plan para ello, inferior a tres (3) meses deberá adoptar un plan municipal de realización plena del derecho a la vivienda digna para todas las personas que perdieron sus viviendas a causa del desbordamiento de las quebradas Peñalisa y La Cristalina ocurrido el treinta y uno (31) de mayo de dos mil siete (2007). Ese plan debe tener las especificaciones de tiempo, modo y lugar, establecidas en el fundamento jurídico 27 de esta providencia.

ii. Inmediatamente se notifiquen de esta providencia, adelanten las gestiones idóneas y necesarias para que en el término de los ocho (8) días siguientes cuente con un plan para garantizarles espacios suficientes de participación efectiva en la etapa de adopción o diseño de la política pública, a todas las personas que perdieron sus viviendas a causa del desbordamiento de las quebradas Peñalisa y La Cristalina ocurrido el treinta y uno (31) de mayo de dos mil siete (2007).

iii. Inmediatamente se notifiquen de esta providencia, adelanten las gestiones idóneas y necesarias para que en un término inferior a tres (3) meses cada una de las familias damnificadas, que perdieron sus viviendas a causa del desbordamiento de las quebradas Peñalisa y La Cristalina ocurrido el treinta y uno (31) de mayo de dos mil siete (2007), cuente (dentro del albergue en el cual se encuentra o en otro lugar distinto que cumpla funciones similares): (a) con condiciones de privacidad. Por lo tanto, la separación entre grupos familiares no podrá seguir efectuándose con sábanas, sino con materiales que protejan de manera aceptable a cada núcleo del ruido, los olores y la vista de los demás; y (b) con un mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios del lugar donde estén ubicadas las familias, de modo que cuenten con mejor luminosidad y más unidades sanitarias.

Finalmente, para que las familias puedan estar debidamente asesoradas, la Corte Constitucional enviará copia de la presente sentencia al Defensor del Pueblo del Valle del Cauca, en orden a que, en ejercicio de las funciones a que se refiere el artículo 282 de la Carta, los oriente e instruya en el ejercicio y defensa de sus derechos, atendiendo a las consideraciones establecidas en este fallo (art. 281, No. 1, C.P.) y, efectúe el seguimiento correspondiente al cumplimiento de esta sentencia.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo anterior, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo expedido por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Santiago de Cali el veintiséis (26) de julio de dos mil diez (2010), el cual a su vez revocó el proferido en primera instancia por el Juzgado Primero Civil Municipal de Yumbo Valle el dos (2) de junio de dos mil diez (2010). En su lugar, CONCEDER LA TUTELA del derecho fundamental a la vivienda digna de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y de los miembros de sus respectivos grupos familiares.

i. Inmediatamente se notifiquen de esta providencia, adelanten las gestiones idóneas y necesarias para que en un término inferior a tres (3) meses, si existe un plan de vivienda de interés social dentro del plan de desarrollo municipal, los incluyan en un orden prioritario. En caso de que no exista un plan para ello, en el mismo término de tres (3) meses deberá adoptar un plan municipal de realización plena del derecho a la vivienda digna de Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y de sus respectivos grupos familiares. Ese plan debe especificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se referenciaron en el fundamento jurídico 27 de la parte motiva de esta providencia.

ii. Inmediatamente se notifiquen de esta providencia adelanten las gestiones idóneas y necesarias para que en el término de los ocho (8) días siguientes cuente con un plan para garantizarles espacios suficientes de participación efectiva en la etapa de adopción o diseño de la política pública, a Luzmila Collazos Martínez, Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, y sus respectivos grupos familiares.

iii. Inmediatamente se notifiquen de esta providencia adelanten las gestiones idóneas y necesarias para que en un término inferior a tres (3) meses, cada una de las familias damnificadas que interpusieron esta tutela cuenten (dentro del albergue en el cual se encuentra o en otro lugar distinto que cumpla funciones similares): (a) con condiciones de privacidad. Por lo tanto, la separación entre grupos familiares no podrá seguir efectuándose con sábanas, sino con materiales que protejan de manera aceptable a cada núcleo del ruido, los olores y la vista de los demás; y (b) con un mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios del lugar donde estén ubicadas las familias, de modo que cuenten con mejor

luminosidad y más unidades sanitarias.

Tercero.- ENVIAR, por conducto de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia de la presente Sentencia al Defensor del Pueblo del Valle del Cauca, en orden a que, en ejercicio de las funciones a que se refiere el artículo 282 de la Carta, los oriente e instruya en el ejercicio y defensa de sus derechos, atendiendo a las consideraciones establecidas en este fallo (art. 281, No. 1, C.P.) y, efectúe el seguimiento correspondiente al cumplimiento de esta sentencia.

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

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto de septiembre veintidós (22) de dos mil diez (2010) proferido por la Sala de Selección Número Nueve.

2 Aunque inicialmente las acciones de tutela correspondientes a cada una de las personas mencionadas se interpusieron individualmente, y su conocimiento le habría correspondido,

conforme al reparto, a autoridades judiciales distintas, el nueve (09) de junio de dos mil diez (2010) el Juzgado Primero Civil Municipal de Yumbo decretó la acumulación de las tutelas instauradas por Roguer Dávila Puertas, Nancy Vergara y Juan Carlos Quintero Yela, a la acción incoada por Luzmila Collazos Martínez. Folio 386. Primer cuaderno.

3 Dentro del memorial de amparo, la Personera de Yumbo dice que las familias pertenecen a la vereda Manga Vieja, “sector rural que a lo largo de varias generaciones ha sido ocupado por familias afro colombianas, unidas por unas prácticas culturales, de comportamiento, lingüísticas y religiosas comunes, que han ido desarrollando en su proceso de adaptación al espacio geográfico y ecosistema del lugar como el clima, altitud, flora, fauna, actividad agropecuaria, etc. || [A] través de la transmisión generacional de un lenguaje común, unas instituciones, unos valores y unos usos y costumbres que los distinguen, la comunidad de Manga Vieja comparte un origen común y tiene una continuidad en el tiempo, es decir, una historia o tradición común que proyecta hacia el futuro como pueblo”. Folio 38. Primer cuaderno.

4 Folio 38. Primer cuaderno.

5 En los folios 28 – 31 del primer cuaderno obra copia de la Escritura Pública No. 3.300, del veinticinco (25) de octubre de dos mil siete (2007), otorgada en la Notaría Única del Círculo Notarial de Yumbo.

7 Folio 39. Primer cuaderno.

8 La forma en la cual esta nueva ola invernal afectó a la comunidad de Manga Larga no fue especificada en la demanda. Simplemente dice el memorial petitorio: “[p]osteriormente, en el mes de Mayo de 2008, (un año después) nuevamente la ola invernal azota el departamento del Valle del Cauca y sus Municipios entre ellos Yumbo. La situación climática de nuevo afecta a las mismas comunidades, entre ellas igualmente a la de Manga Vieja”. Folio 39. Primer cuaderno.

9 En los folios 32 – 37 del primer cuaderno, obra copia de la Escritura Pública No. 2.448, del trece (13) de noviembre de dos mil ocho (2008), otorgada en la Notaría Única del Círculo Notarial de Yumbo.

10 En términos textuales, la agente oficiosa manifestó que esta nueva decisión se adoptó también “[...] sin la participación de la comunidad y sin haber sido consultada previamente en relación con la adopción y ejecución de decisiones que podían afectarla” (Subrayas del original). Folio 39. Primer cuaderno.

11 O, como lo dice expresamente la peticionaria: “[o]tra vez, por la imprevisión de la Administración Municipal el lote de terreno adquirido no result[ó] apropiado para solucionar el problema de vivienda de la comunidad de Manga Vieja, porque antes de negociarlo no se realiz[aron] estudios previos técnicos y de viabilización para el uso del suelo, planos, diseño y memoria de cálculo para el sistema de tratamiento de aguas residuales que generarían las familias a reubicar, caracterización de aguas residuales de un laboratorio avalado por el IDEAM y otros requerimientos que exige la C.V.C. a IMVIYUMBO para poder dar trámite al proyecto de reubicación”. Folio 39, cuaderno No. 1.

12 De manera expresa, la Personera dice que los peticionarios de amparo llevan más de tres años “de espera a una solución de sus problemas de vivienda digna y durante todo este tiempo han estado soportando el hacinamiento, las pésimas condiciones de vida, sin intimidad, sin dignidad, sin privacidad, salud y en general menoscabados todos sus derechos fundamentales tanto individuales como colectivos, por la inmutable actitud de las entidades accionadas en procura de proveer alivio definitivo a la deprimente situación de la comunidad afrodescendiente damnificada”. Folio 40. Primer cuaderno.

13 Al referirse de forma precisa a los hechos de la acción de tutela, dijo: “se debe probar que [los tutelantes] o sus familiares de consanguinidad son población Afrodescendiente”. Folio 67. Primer cuaderno.

14 Folio 70. Primer cuaderno.

15 Folio 71. Primer cuaderno.

16 Folio 349. Primer cuaderno.

17 Folio 350. Primer cuaderno.

18 Folio 350. Primer cuaderno.

19 El memorial es más extenso. En él se dice, en lo que resulta relevante, lo siguiente: “[e]n atención al asunto de la referencia y después de ser evaluado el proyecto por el equipo de profesionales asesores del PBOT, Área Física, Banco de Proyectos y Área Económica de este Departamento Administrativo, debo indicarle que de conformidad con el Artículo 9 del Decreto 841 de 1990, procedo hacer devolución del Proyecto de referencia, debido a que el Departamento de Planeación no cuenta con los instrumentos legales de tipo urbanístico que le permitan evaluar la Viabilidad Técnica y Legal de proyectos de construcción en los centros poblados del Municipio de Yumbo. || Lo anterior en cumplimiento del Decreto 841 de 1990, que en su artículo 7°, determina que todos los proyectos de inversión que vayan a ser registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (para el caso de las entidades Territoriales léase Municipal) serán evaluados, entre otros, en los siguientes aspectos: a) EVALUACIÓN TÉCNICA. [...] b) EVALUACIÓN ECONÓMICA [...] c) EVALUACIÓN SOCIAL [...]. Para el caso específico del Proyecto denominado Construcción de la Urbanización Los Mangos -Programa de Reubicación Corregimiento de San Marcos del Municipio de Yumbo, el cual está dirigido, según la descripción del proyecto, a la construcción de las obras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, vías, plantas de potabilización y tratamiento de aguas residuales y 50 viviendas de la urbanización los mangos, no se puede emitir viabilidad técnica, legal, ambiental y de desastres debido a que los proyectos de construcción de vivienda deberán cumplir con lo establecido en la Ley 388 de 1997, sus Decretos Reglamentarios en especial el 564 de 2006, y la normatividad urbanística local y es precisamente la inexistencia de este instrumento normativo en materia urbanística para los centros poblados, la que no permite conceptuar respecto de las características urbanísticas, ambientales, de servicios públicos y de riesgos del proyecto presentado, siendo inviable conceptuar sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos por el decreto 564 de 2006 en su artículo 1°. || Cabe resaltar que sobre el tema relacionado con los instrumentos urbanísticos necesarios para el desarrollo de estos proyectos en cabeceras corregimentales, en el sector vivienda se cuenta con los recursos presupuestales asignados para la implementación de los mismos desde la elaboración del presupuesto de la presente vigencia, es decir septiembre de 2008. No obstante el Departamento Administrativo de Planeación se encuentra estudiando en detalle la generación de los mecanismos que permitan facilitar la concreción de dichos instrumentos.|| Por lo anteriormente expuesto, no se puede emitir viabilidad favorable al proyecto de la referencia, hasta tanto se cuente con instrumentos normativos que permitan direccional el ordenamiento dentro de las zonas denominadas

Centros Poblados del Municipio de Yumbo” (Subrayas añadidas). Folios 305 y 306. Primer cuaderno.

20 Folios 348 y 349. Primer cuaderno.

21 Folio 351. Primer cuaderno.

22 Folio 351. Primer cuaderno.

23 Folio 361. Primer cuaderno.

24 Folios 407 y 408. Primer cuaderno.

25 El argumento es presentado de la siguiente manera: “es preciso establecer que los derechos fundamentales de la protección a la vida (artículo 11CN), dignidad (artículo 12CN) y protección por debilidad manifiesta (artículo13 CN) en conexidad con la salud y demás derechos colectivos fueron debidamente protegidos con las acciones adelantadas por la Administración Municipal en cumplimiento de las declaratorias de emergencia de que habla la misma demandante, actuándose con la inmediatez que dicha situación de emergencia requería. De existir alguna violación de derecho fundamental a miembros de la comunidad de Manga Vieja, en la ejecución de dichas medidas de atención, en cumplimiento con el principio de inmediatez hubiese sido oportuna la acción de tutela ejercida directamente por el vulnerado o en su defecto por la Personería Municipal como agente oficioso, pues no se prueba en la demanda que los agenciados y su familia, hayan sido puestos en un estado de indefensión tal que no pudiesen en tiempo oportuno accionar la protección de sus derechos”. Folios 456 y 457. Primer cuaderno.

26 Folio 459. Primer cuaderno.

27 Folio 431. cuaderno No. 1.

28 Folio 455. Primer cuaderno.

29 Folios 420 – 430. Primer cuaderno.

30 Folio 359. Primer cuaderno.

31 Folio 367. Primer cuaderno. No obstante, dentro del expediente no aparece el libro mencionado por la Personera del Municipio de Yumbo.

32 Folios 369, 374, 379 y 384. Primer cuaderno.

33 Esa conclusión puede extraerse a partir de los siguientes pasajes del libro, citadas por el Juzgado Primero Civil Municipal de Yumbo-Valle: (i) “[l]os dos caseríos estaba poblados por descendientes de los esclavizados de las antiguas haciendas coloniales de Mulaló y San Marcos, que para la época, eran los caseríos con mayor población del territorio”; (ii) “[l]a comunidad de esclavizados y libres de la hacienda de Mulaló compartían en algunas ocasiones la capilla con los esclavizados de las haciendas vecinas de Bermejál y San Marcos”; (iii) “[a]l parecer, ni los esclavizados de las haciendas Mulaló, San Marcos y San José se salvaron de la persecución realista”; (iv) “[l]os principales núcleos de población de Yumbo [...] fueron: Mulaló, San Marcos y Arroyohondo, con una fuerte presencia de comunidad afrocolombiana”. Folio 481. Primer cuaderno.

34 Folio 486. Primer cuaderno.

35 Folio 491. Primer cuaderno.

36 Folio 491. Primer cuaderno.

37 Folio 516. Primer cuaderno.

38 Folio 595. Primer cuaderno.

39 En desarrollo de este precepto, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 -‘Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política’- establece: “Artículo 6°. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

40 El artículo 9° de la Ley 393 de 1997 declara expresamente: “[l]a acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la

acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela”.

41 Lo ha dicho la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-1094 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esa oportunidad, la Corporación debía resolver la acción de tutela instaurada contra un municipio, por no haber adoptado algunas decisiones en orden a evitar que el riesgo en el cual se encontraban ciertas personas, de ser víctimas de un desastre natural, se materializara en pérdidas fundamentales relevantes, tales como lesiones a la vivienda digna, a la vida, a la integridad física. La Corte debía resolver si, en vista de que había normas para la prevención y atención de desastres, la acción de cumplimiento era procedente, y concluyó que no, porque los derechos invocados eran fundamentales y podían protegerse mediante tutela. Expresó, al respecto: “[e]l hecho de que la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales a la vida, la integridad física y la vivienda digna se concrete en este caso por la omisión de la administración en el cumplimiento de sus deberes legales, no torna improcedente la acción de tutela por la existencia de otro medio de defensa judicial, en este caso la acción de cumplimiento. Como bien lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, en caso de confluir la vulneración de derechos fundamentales y el incumplimiento de deberes legales por parte de la administración, es la acción de tutela el medio judicial a ejercer dada la necesidad de proteger en forma inmediata dichos derechos fundamentales [...]. No sólo es improcedente la acción de cumplimiento en este caso por cuanto la accionante busca la protección directa de sus derechos constitucionales fundamentales. Lo es igualmente porque la acción de cumplimiento no procede para el cumplimiento de normas que establezcan gastos (parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997)”.

42 En esa ocasión, la Sala Primera resolvió que la administración pública les violó a los tutelantes, víctimas de un acontecimiento natural que los privó de su fuente de agua potable, su derecho al consumo de agua, y más específicamente su derecho a la participación, entre otras razones, porque “la política concebida para brindarles una solución definitiva no está planeada en condiciones óptimas, pues carece de un proyecto de acción concreto para ponerla realmente en marcha, ni establece cuál habría de ser la participación de los Pueblos indígenas en cada una de las etapas por las que debe pasar toda política pública enderezada a garantizar derechos fundamentales”. Este derecho no es exclusivo de los pueblos indígenas y tribales, pues la Corte también lo ha extendido a los usuarios del sistema de salud en la

sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y a quienes reclaman la protección de su derecho a la vivienda digna en la sentencia T-790 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

43 Aprobado mediante la Ley 21 de 1991.

44 La pertenencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo al bloque de constitucionalidad fue reconocida por la Corte en la sentencia SU-039 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell. SV Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Jaime Vidal Perdomo). En esa ocasión, la Corporación señaló, al estudiar la tutela interpuesta a nombre de una comunidad indígena, que “el citado Convenio (...) hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, [e] integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación”.

45 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

46 (MP. Juan Carlos Henao Pérez. AV Jorge Iván Palacio Palacio).

47 Sentencia T-022 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

48 Sentencia SU-913 de 2009 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

50 Las características del perjuicio irremediable fueron delimitadas por la Corte desde la Sentencia T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y luego reiteradas en la Sentencia C-531 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara). En aquella se dijo: “[a]l examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente: || A).El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado

cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia. || B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señal de la oportunidad de la urgencia. || C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconvenientes. || D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.”

51 Así, en la sentencia T-882 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), la Corporación señaló como un ámbito propio de la dignidad humana, el derecho del sujeto a vivir como quiera.

52 Dice el artículo 282 de la Constitución: “[e]l defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: [...] 3. Invocar el derecho de hábeas corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que les asiste a los interesados”.

53 Expresamente, el tenor del precepto es el siguiente: “[a]rtículo 10.- Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra deberá manifestarse en la solicitud. || También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales” (Dcto. 2591 de 1991).

54 Auto 030 de 1996 (MP. Jorge Arango Mejía). En esa oportunidad, la Corporación juzgó inconstitucional la nulidad del auto admisorio de una acción de tutela instaurada por un personero municipal, porque –según la Corte– en esa ocasión dijo que el personero estaba habilitado expresamente por la Resolución 001 de 1992, expedida por el Defensor del Pueblo, porque aunque era general era expresa. Manifestó, específicamente: “[l]a Corte rechaza el criterio del juez de instancia para declarar la nulidad de dicho auto, pues el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de las funciones que el artículo 282 de la Constitución Política le impone, profirió la resolución número 001 de 1992, en la cual delegó en los personeros municipales en todo el país, la facultad de interponer acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en estado de indefensión, cumpliendo de esta forma con el mandato contenido en el artículo 49 del decreto 2591 de 1991. || Entonces, cuando se habla de una delegación expresa del señor Defensor del Pueblo a los personeros municipales, no quiere decir que deba hacerse individualmente para cada uno de ellos, como parece entenderlo el juez de instancia, pues dicha delegación se hizo en forma general a través de la resolución 001 de 1992, la cual se aplica para todos personeros municipales del país”.

55 Esto lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia T-555 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), al resolver el caso de una estudiante de consultorio jurídico que interpuso acción de tutela en nombre de un sindicato, sin poder para representarlo y sin expresar las

circunstancias que la habilitarían para actuar como agente oficiosa. La Corte estimó que estaba legitimada por activa, en vista de que defendía la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y, en el caso concreto, resultaba razonable presumir que el titular no se opondría a dicha defensa. Luego fue ratificado en la sentencia T-197 de 2009 (MP.-E- Clara Elena Reales Gutiérrez).

56 En la sentencia T-439 de 2007 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte consideró que un padre estaba legitimado para actuar a nombre de su hijo, por ser éste menor de edad.

57 En la sentencia T-095 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte estimó que una mujer estaba legitimada para agenciar los derechos de su madre con 69 años de edad, que requería un tratamiento urgente, por ser ésta de la tercera edad y, además, tener padecimientos de salud.

58 En la Sentencia T-786 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte consideró que una persona estaba legitimada para agenciar derechos de otras personas que fueron beneficiarias de una medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por tener en riesgo serio su vida y su integridad personal.

59 En la sentencia T-443 de 2007 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte consideró que una persona estaba legitimada para interponer acción de tutela a nombre de su cónyuge, por sufrir esta última con cáncer en estado terminal. Asimismo, en la sentencia T-223 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte consideró que una persona estaba legitimada para agenciar los derechos de su hermana, en vista de que padecía diabetes, insuficiencia renal y trombosis.

60 En la sentencia T-113 de 2009 (MP. Clara Elena Reales Gutiérrez), la Corte consideró que una mujer perteneciente a las comunidades indígenas estaba legitimada para agenciar los derechos de su hijo mayor de edad, por pertenecer éste a una minoría étnica y cultural, especialmente protegida. La Corte dijo que “[l]a jurisprudencia constitucional ha reconocido especialmente la posibilidad de que los derechos fundamentales de las personas indígenas o las comunidades indígenas sean defendidos por terceros, sin relación de familiaridad alguna, cuando las situaciones y los casos así lo demanden”.

61 En la sentencia T-555 de 199 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte juzgó que una

estudiante de consultorio jurídico estaba legitimada para actuar a nombre de una persona, por estar esta última privada de la libertad.

62 ver sentencias T-630 de 2005 y T-843 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

63 Folios 369, 374, 379 y 384. Primer cuaderno.

64 Con esto se reitera, por lo demás, lo dicho por la Corte Constitucional desde la sentencia T-234 de 1993 (MP. Fabio Morón Díaz), en la cual la Corte al decidir si un personero municipal contaba o con legitimidad para actuar, manifestó lo siguiente: “[s]e plantea por parte de la demandada la inexistencia de un interés para actuar o de ilegitimidad de personería, justamente de la personera municipal, que en desarrollo de las funciones que le son propias, es la autoridad llamada a adelantar acciones como la que propuso, para dar origen a este proceso. En efecto el legislador previó la competencia de los personeros municipales para interponer acciones de tutela o representar al Defensor del Pueblo en las que éste interponga directamente, cuando medie delegación expresa del mismo (art. 49 Decreto 2591/91). En este sentido el Defensor del Pueblo en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y en especial de las contenidas en el art. 282 de la Constitución Política, delegó en los personeros municipales en todo el país la facultad para interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión (Resolución 001 del 2 de abril de 1992); luego no queda duda sobre la legitimidad o interés para actuar de la Personera para formular la presente acción”.

65 De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, entre otros, los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los

trabajadores, 1961”. Punto 3.

66 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

67 Dice el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza”. Punto 7 de la Observación general No. 4.

68 Sentencia T-044 de 2010. En esa oportunidad, la Corte tuteló el derecho a la vivienda digna de una persona a la cual se le negó un subsidio para adquisición de vivienda, bajo el argumento de que era propietaria de un inmueble ubicado en el sitio desde el cual había sido desplazada por la violencia. Luego de constatar que la persona no podía habitar en ese otro inmueble por temor a las amenazas que originalmente la hicieron desplazarse, y que entre tanto no tenía otra vivienda funcionalmente semejante, la Corporación concluyó que la negativa del subsidio, significaba en la práctica una violación de su derecho a la vivienda digna. Esta última la caracterizó como una “necesidad humana básica real, [que] es la de contar con un lugar donde poder pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez les depare a las personas la posibilidad de salvaguardar su dignidad”.

69 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 2.1: “[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (Subrayas añadidas).

70 Observación General No. 3.

71 Sentencia C-507 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV Jaime Araújo Rentería; Clara Inés Vargas Hernández). En esa ocasión, la Corte Constitucional declaró inexecutable una norma, por violar el principio de progresividad, en su versión de prohibición de regresividad

injustificada. El precepto examinado, en la práctica, tenía la potencialidad de obligar a las universidades estatales del orden nacional, a realizar unas destinaciones de recursos que antes de esa norma no estaban obligadas a hacer. Dado que eso suponía una afectación en la prestación del servicio misional, la Corporación juzgó que existía un retroceso. Como el retroceso no fue justificado, la norma fue declarada inexecutable. Para decidir dijo, al respecto, que “la medida reduce de manera sustantiva los recursos destinados a la educación superior. En estos casos, las autoridades competentes pueden demostrar que la medida no “retrocede” los avances logrados en materia de educación superior. [...] Sin embargo, nada de esto fue demostrado en el presente proceso”.

72 En la Observación General No. 3, el Comité dice respecto del principio de progresividad: “el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la Plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”.

73 Esa doctrina está contenida en los Principios de Limburgo, la cual fue considerada por la Corte Constitucional, justamente, como la más autorizada internacionalmente. Ver sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime) –Fundamento jurídico 8-. En relación con el punto, pueden destacarse los siguientes tres principios: “8. Aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto, se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede introducirse inmediatamente dentro del sistema legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar”; “21. La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá

interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”; “22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto”.

74 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime). En ella, la Corporación examinaba la constitucionalidad de un precepto que excluía a un grupo de beneficiarios de los servicios ofrecidos por el sistema de salud de las fuerzas militares y de policía, aun cuando antes lo incluía. La Corte consideró que ese retroceso, en la protección del derecho a la seguridad social en salud del grupo excluido, resultaba injustificado. Para decidir, tuvo en cuenta la distinción entre obligaciones de cumplimiento inmediato, y obligaciones de cumplimiento progresivo. Dijo que el Estado había incumplido la prohibición -la cual es de obligatorio cumplimiento en todo tiempo- de no retroceder injustificadamente en el nivel de protección alcanzado. Esta última prohibición la caracterizó de la siguiente manera: “el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.

75 Sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime). Antes citada.

76 De hecho, la Corte ha extendido esa premisa como válida para explicar la estructura de todo derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), al estudiar algunas de las obligaciones prestacionales que se derivan para el Estado del reconocimiento de otro derecho fundamental -salud-, la Corte dijo: “3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por

ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho”.

77 Sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime), al examinar la constitucionalidad de la Ley 319 de 1996, aprobatoria del Protocolo de San Salvador en la cual, la Corte dijo: “así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los ‘derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico’. Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación”.

78 El principio 16 de Limburgo, por ejemplo, dice que “[t]odos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto”. En un sentido similar, puede verse la citada sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime).

79 Sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Dijo allí, al examinar si todas las obligaciones estatales derivadas de un derecho social podían exigirse de inmediato, la Corte consideró que algunas no. Cuando eso no era posible; esto es, “cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, ‘lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos’”.

80 En la jurisprudencia de la Corte, se ha mencionado esa obligación, por ejemplo, en la sentencia T-143 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa), antes citada, con respecto a las obligaciones de carácter progresivo relacionadas con la satisfacción del derecho al agua potable. También en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

81 El Comité, en su Observación General No. 4, manifestó que “el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables” (Punto 9). Ver también los Principios de Limburgo, Punto 22.

82 Esa obligación no es incompatible con la prohibición de discriminación. La Corte ha sido clara en ese aspecto. Por ejemplo en la referida sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime) expresó que aun cuando los Estados están en la obligación de garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, “este deber estatal no puede ser interpretado como la prohibición de que las autoridades adopten medidas especiales en favor de poblaciones que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, y que por ende merecen una especial protección de las autoridades (CP art. 13)”.

83 La Observación general No. 4 dice: “[l]a tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.

84 Ver la sentencia C-507 de 2008, antes citada.

85 Todas ellas aparecen expuestas en el punto 8 de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el artículo 11.1 del PIDESC. Esa interpretación es reconocida como válida, por esta Corte, entre otras en la sentencia T-585 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

86 Como lo dijo en la sentencia T-958 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), al examinar si mediante tutela una persona podía exigir la asignación de un subsidio por haber perdido, durante un terremoto, una vivienda en construcción. En esa ocasión, empero, la Corte consideró que no podía decidirse de fondo la tutela, porque había otro medio de defensa judicial.

87 Por ello, al considerar un caso en el cual se demandaba el cumplimiento inmediato de una

obligación prestacional, de desarrollo progresivo, la Corte señaló que si bien el accionante no tenía “derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí t[enía] derecho a que por lo menos exist[ier]a un plan”. Sentencia T-595 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Más adelante reiterada en múltiples ocasiones. Por ejemplo, en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda).

88 Desde la sentencia T-414 de 1992 (MP. Ciro Angarita Barón), la Corte le ha reconocido valor de criterio doctrinal a la Proclamación de Teherán. En esa oportunidad, la Corporación usó una de las proclamaciones para precaver a las libertades de las eventuales afectaciones que podrían cernirse sobre ellas a causa del desarrollo tecnológico. Más recientemente, ese valor ha sido ratificado, por ejemplo, en la sentencia T-760 de 2008 -anexo 2- (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual la Corte Constitucional indicó que la Proclamación de Teherán, dictada por la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos, había sido promulgada como un pronunciamiento “acerca de los progresos logrados en los veinte años de vigencia de la Declaración Universal (1948) y del programa que se deb[ía] preparar para el futuro”.

89 Sentencia T-021 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

90 Al menos en un par de ocasiones la Corte Constitucional ha ordenado la provisión de albergues transitorios para los afectados por el riesgo, o la materialización efectiva, de un desastre natural. Así, en la sentencia T-1094 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional decidió tutelar el derecho a la vivienda digna de una familia a la cual se había conminado a salir de su vivienda, en la cual trabajaba, por el riesgo de un desastre natural. La Corte Constitucional le ordenó a la administración decidir en un término perentorio sobre la adquisición o eventual expropiación de ese terreno a los propietarios y, entre tanto, continuarle “proveyendo a la accionante y a su esposo un alojamiento seguro y digno”. También en la sentencia T-036 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte Constitucional conoció el caso de una familia cuya única vivienda estaba expuesta a alto riesgo de ser arrasada por un desastre natural, y pese a que la administración municipal conocía ese hecho, no había adelantado acciones con el fin de reubicarlos. La Corporación le ordenó a la administración pública que los reubicara definitivamente en el término de seis meses y, entre tanto, les proveyera un albergue transitorio.

91 En la sentencia T-199 de 2010 (MP. Humberto Sierra Porto), la Corte Constitucional juzgó que a un grupo de personas se le había violado su derecho a la vivienda digna, porque las autoridades pública no adoptaron un plan oportunamente en orden a evitar el advenimiento de un desastre natural que destruyera sus hogares y demás derechos fundamentales, “a pesar de conocer desde el año 1998 la situación de riesgo en que se encontraban los accionantes y de contar con el informe elaborado por la entidad departamental competente desde septiembre del año de 2008, no adoptaron las medidas dirigidas a prevenir y mitigar el riesgo en el que se encontraban los residente del sector La Clavellina ni adelantaron las gestiones ante las entidades del orden nacional o departamental o el propio DAPARD para la ejecución de las obras recomendadas”. Por eso les ordenó, en específico, adoptar un plan con específicas coordinadas, para satisfacer adecuadamente el derecho conculcado.

92 Sentencia T-143 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa). La Corte Constitucional consideró que la administración pública les había violado sus derechos a los miembros de una comunidad, porque a pesar de ver insatisfecha una de sus necesidades básicas a causa de un acontecimiento de la naturaleza, y la administración había adoptado un plan para conjurar esa violación, ese plan no contaba con especificaciones de tiempo, modo y lugar. En concreto, la Corporación manifestó: “la Sala advierte al menos dos deficiencias en la forma de proteger los derechos fundamentales por parte de la Administración Pública, que se presentan en este caso. En primer término, no está clara la planeación acerca de las circunstancias de tiempo y modo en que habrá de adelantarse esa política, lo cual es un indicio de que no existe un plan real debidamente concebido para ponerla en marcha [...]”.

93 Sentencia T-1094 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), antes citada. La Corte juzgó que para garantizarle el derecho a la vivienda digna al grupo familiar afectado por la amenaza de la naturaleza, la administración debía adquirir o expropiar el bien en riesgo, o -en caso negativo- incluirlo en los planes de urbanismo y en los proyectos de vivienda de interés social ya adoptados por ella. De forma específica, por eso, le ordenó, entre otras cosas, “al Alcalde Municipal de Barbosa, Antioquia: 1) que decida definitivamente, en un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, sobre la adquisición o eventual expropiación del predio de la accionante y su destinación al uso exclusivo como zona forestal, de forma que se eliminen los riesgos existentes sobre su vida e integridad según los dictámenes periciales allegados en el presente proceso; y, 2) que en caso de una decisión negativa respecto a la adquisición o

expropiación del predio de la accionante, la incluya junto con su esposo en los planes de urbanismo y de vivienda social que viene adelantando el Municipio según lo informado por el Alcalde local”.

95 La observancia de estos Principios en la interpretación de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, y en los tratados internacionales de derechos humanos, ha sido admitida ampliamente por la jurisprudencia de esta Corte. Específicamente en la sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte declaró “la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada”. Para ello, primero mostró cuáles eran los derechos de la población desplazada, y en ese contexto usó los mencionados Principios Rectores de los desplazamientos internos. Para justificar la toma en consideración de esas directrices, la Corte Constitucional indicó que “[d]iversos organismos e instancias internacionales han recomendado la aplicación de estos principios por parte de las diversas autoridades de los Estados en los que se presente el problema del desplazamiento interno forzado, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de la Unión Africana, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización del Commonwealth y diversos gobiernos”.

96 Sobre el derecho a la participación, en la doctrina y con especial referencia a los derechos de las personas damnificadas, puede verse a propósito del tsunami ocurrido en India el texto de Hope, Lewis: “Human rights and natural disaster. The Indian ocean tsunami”, en 33 *Human Rights*, 12, 2006, p. 16. Sobre el derecho a la participación para la garantía del derecho a la vivienda digna, puede verse la investigación sobre el ordenamiento sudafricano de Wolf, Ralph: “Participation in the right of acces to adequate housing”, en 14 *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, 269, 2006-2007, pp. 269 y ss.

97 Sentencia T-790 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En esa ocasión, la Corte le ordenó a la administración que abriera un espacio de participación para la comunidad cuyo derecho a la vivienda digna estaba bajo amenaza. En ese caso, constató que se requería tutelar el derecho a la vivienda digna de unos ciudadanos, cuyos hogares de habitación estaban en riesgo de derrumbarse, y le ordenó a la administración que neutralizara las causas del riesgo. Esta misma exigencia la ha hecho la Corte al examinar la forma en la cual

deben ser garantizadas facetas prestacionales de otros derechos, tales como la salud [sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa)] y el agua potable [ver sentencias T-143 de 2010 y T-418 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa)].

98 En la sentencia T-743 de 2006 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), la Corte Constitucional consideró que se había violado “el derecho a la igualdad en conexidad con el derecho a la vivienda digna” de las personas de un núcleo familiar, al haberles negado su inclusión en el censo oficial de afectados por un desastre natural, en primer lugar porque efectivamente lo eran, y en segundo lugar porque sólo en virtud de su inscripción en el censo podían acceder a beneficios que protegían su derecho a la vivienda digna.

99 En la sentencia T-657 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corporación tuteló el derecho a la vivienda digna de una mujer cabeza de familia, madre de cuatro menores de edad. En ese contexto, consideró que la mujer tenía derecho a que se la proteccion de su necesidad de vivienda digna, y a que impartieran las órdenes necesarias con el fin de satisfacerla adecuadamente, porque “la Constitución ha recalado la especial protección que debe brindarse a quienes hacen parte de un grupo de personas en situación de vulnerabilidad, - por su edad, situación económica o física etc -, haciendo necesaria la creación de un marco más amplio de protección, mediante el diseño de acciones afirmativas para garantizar la efectividad del derecho a la igualdad y de manera colateral todos los demás derechos”.

100 En la sentencia T-958 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), antes citada, la Corte consideró que los damnificados por acontecimientos naturales son, como los desplazados, personas en condiciones de debilidad manifiesta. Para sustentarlo dijo: “[l]as personas víctimas de situaciones sociales extremas o de los embates de la naturaleza, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen”.

101 Así, por ejemplo, en la sentencia C-217 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte Constitucional juzgó conforme a la Carta la diferenciación dispuesta en un decreto legislativo, entre subsidios de vivienda para damnificados por el terremoto del eje cafetero. En específico, el decreto contemplaba un subsidio de vivienda especial para los poseedores o

propietarios de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, al cual no tenían derecho los propietarios o poseedores de otros bienes. La Corte consideró que ese tratamiento resultaba constitucional, porque los beneficiarios del crédito especial pertenecían “al sector de los más pobres”.

102 En la sentencia T-1057 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), la Corporación juzgó relevante el hecho de fuera precisamente a una mujer madre cabeza de familia, a la que se le hubiera privado de la posibilidad de recibir beneficios para vivienda, luego de verse afectada por un desastre natural. En ese contexto, concedió la tutela del derecho a la vivienda digna.

103 En la sentencia T-742 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte consideró que se violaba el derecho fundamental a la vivienda digna de una persona, al haberle negado el subsidio para adquisición de vivienda nueva o usada con fundamento en una aplicación distorsionada de la normatividad aplicable. En esa oportunidad, además de otras razones, la Corte consideró que se violaba la Constitución porque la entidad encargada de asignarlo había interpretado que no tenía derecho al subsidio una persona que contaba con un mero derecho de posesión sobre un bien inmueble, a pesar de que lo realmente excluido por la ley era que la persona fuera propietaria de otro bien inmueble destinado a vivienda. Otro caso semejante, en los aspectos que tienen relevancia, fue resuelto en la sentencia T-044 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa. Unánime), pues en ella la Corte Constitucional tuteló el “derecho a la vivienda digna” de una persona, porque la entidad encargada de asignar el subsidio de vivienda lo excluyó del grupo de solicitantes con fundamento en un motivo contrario a la Constitución. En esa ocasión dijo que toda restricción en el derecho fundamental a la vivienda digna “deviene inconstitucional si supone una interferencia ilegítima en los derechos fundamentales de la persona”.

104 En la sentencia C-444 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime), la Corte Constitucional opinó que una norma resultaba inconstitucional, porque era injustificadamente regresiva, en relación con el nivel de protección del derecho a la vivienda digna alcanzado previamente. Para decidir dijo, sobre el particular, que el precepto cuestionado contenía “una medida regresiva en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social”.

105 En la sentencia T-068 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), antes citada, la

Corporación concedió la tutela del derecho a la vivienda digna, porque a una persona desplazada por la violencia pretendía lanzársela de un bien inmueble que era su único lugar de habitación, lo cual –si se hubiera llevado a cabo– era a juicio de la Corporación regresivo, comparado con el nivel de protección al que tenía derecho.

106 Sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

107 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

108 En un sentido similar, inicialmente, se pronunció la Corte en la sentencia T-308 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). En esa providencia, a la Corporación le correspondía resolver el caso de los residentes de una zona aledaña a un campo donde la fuerza pública practicaba polígono, y quienes reclamaban por la amenaza permanente que dichos ejercicios suponían para sus derechos fundamentales. Entre ellos, invocaban el derecho a la vivienda digna. La Corte, entonces, debía determinar si el derecho a la vivienda digna era susceptible de protección mediante tutela, y concluyó que sí porque estaban dadas las condiciones jurídico materiales para ello. No obstante, aseguró que el derecho a la vivienda digna, como derecho económico, social y cultural, aunque “en principio, [n]o [es] susceptibl[e] de protección inmediata por vía de tutela[, una s]ituación diferente se plantea una vez las condiciones jurídico-materiales se encuentran cumplidas de manera que la persona ha entrado a gozar de un derecho de esta categoría. En dado caso, el derecho constitucional materializado adquiere fuerza normativa directa y a su contenido esencial deberá extenderse la necesaria protección constitucional”.

109 T-595 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

110 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio). En una dirección semejante, lo hizo posteriormente en la sentencia T-657 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

111 En ese caso la Corte advirtió los elementos citados. En primer lugar, observó que la administración tenía conocimiento del alto riesgo de la zona donde estaba ubicada la vivienda, pues dentro de la sentencia quedó consignado que la acción de tutela se interpuso a finales del año dos mil nueve (2009) y que esa zona había sido declarada como de calamidad pública desde el “5 de junio de 2008”. En segundo lugar, constató que la administración municipal tenía a su alcance distintas medidas directamente estipuladas por

la Ley. En específico, advirtió 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”. Finalmente, pudo apreciar que la administración, a pesar de todo, no había adelantado ninguna gestión relevante para proteger a los tutelantes en sus derechos fundamentales. La Corte calificó la omisión administrativa del siguiente modo: “la negligencia y omisión del señor alcalde son evidentes y prácticamente absolutas”. Y concluyó que con ella vulneró “el derecho a la vivienda digna de los accionantes”.

112 Como lo dijo la Corte en la sentencia C-431 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Unánime), los planes parciales son los “instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (art. 19 [Ley 388 de 1997])”.

113 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araújo Rentería).

114 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

115 De conformidad con el artículo 19 del Decreto 2546 de 1999, las autoridades públicas están en la obligación de llevar un registro y control sobre las comunidades indígenas.

116 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).