

Sentencia T-1125/03

DERECHO A LA EDUCACION-No se vulnera al utilizar establecimiento educativo como albergue temporal

DEBERES SOCIALES DEL ESTADO-Protección a víctimas de desastres

DEBER DE SOLIDARIDAD DE PARTICULARES POR DESASTRE-Juez de tutela puede exigir cumplimiento

La Sala manifiesta que es jurisprudencia reiterada de esta Corte, afirmar que el juez de tutela puede exigir el cumplimiento de un deber de solidaridad a un particular, cuando su incumplimiento afecte los derechos fundamentales de una persona que, por ausencia de regulación legal, carece de protección o se encuentra en una especial situación de debilidad manifiesta o de vulnerabilidad. En materia de atención y prevención de desastres, la especial atención constitucional se brinda para la protección de la población afectada que ostenta una calidad de vulnerabilidad y debilidad evidente, y en esta mediada para el aseguramiento de sus derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, a la dignidad, y a la salud, entre otros. Además, el principio general de solidaridad impide que la sociedad sea indiferente al sufrimiento evidente de las personas o insensible ante la situación de desamparo o de extrema necesidad en que éstas se encuentren.

DEBER DE SOLIDARIDAD SOCIAL CON VICTIMAS DE DESASTRE

La Sala estima que en situaciones de desastre la solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad. En esta medida las personas que se han visto afectadas de forma indirecta por las consecuencias de un desastre, específicamente por las consecuencias que implica la nueva situación de los damnificados en el entorno social, deben colaborar activamente en la mitigación de los daños obrando conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, por lo cual deben abstenerse de ordenar o ejecutar actos que puedan amenazar, profundizar la condición vulnerable de la población que ha sufrido directamente los efectos de la calamidad, o de dañar la vida de sus semejantes, procurando el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. En consecuencia, el desconocimiento por parte de los particulares de las

situaciones de vulnerabilidad de los conciudadanos, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración a los derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual podrán hacerse exigibles la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma.

DEBER DE SOLIDARIDAD SOCIAL CON VICTIMAS DE DESASTRE Y LIMITACIONES DE DERECHOS DE PARTICULARES-Caso de utilización de escuela como albergue

La Sala advierte que si bien en situaciones de desastre pueden presentarse limitaciones a los derechos de diferentes personas, ello no implica per se que se desconocerán del todo tales derechos. En efecto, la limitación no puede significar bajo ninguna circunstancia la negación de los derechos, de modo que las restricciones sólo pueden establecerse bajo rígidos criterios de proporcionalidad y temporalidad a la par de un proceso de recuperación y reconstrucción que, como se anotó anteriormente, debe responder a los daños colaterales e indirectos y no solo a la atención de emergencia en las zonas y poblaciones directamente afectadas. Así entonces en casos en los que se usan bienes públicos, o escuelas como albergues, la temporalidad no puede convertirse en un estado permanente que desconozca aquellos derechos que dependen para su plena satisfacción de las condiciones que se alteraron tras el desastre. Así mismo, las limitaciones deben supeditarse a restricciones o riesgos aceptables. El carácter de aceptable implica en este contexto que, a juicio de la autoridad que regula este tipo de decisiones, el valor de probabilidad de consecuencias sociales, económicas o ambientales, es considerado lo suficientemente bajo para permitir su uso en la planificación, la formulación de requerimientos de calidad de los elementos expuestos o para fijar políticas sociales, económicas y ambientales afines.

COMITES LOCALES DE EMERGENCIA-Capacidad de convocatoria para mitigar efectos de desastre

En los casos concretos en que se presenten situaciones de desastre, los Comités Locales de emergencia, que de acuerdo con el Decreto 919 de 1989 constituyen la base del Sistema, están en capacidad de convocar a representantes o delegados de juntas de acción comunal o cualquier organización o persona de relevancia social en el respectivo territorio con el fin de dar efectividad a las decisiones dirigidas a mitigar los efectos adversos del desastre, y en

esta medida la ciudadanía convocada, en concordancia con los postulados sociales y de solidaridad de nuestra Constitución Política, tiene el deber de prestar su colaboración. En este punto, la Sala precisa que la intervención de las entidades territoriales debe concebirse como un instrumento para modificar los factores de riesgo, realizando acciones que fortalezcan la resistencia al impacto de la población expuesta, de modo que las autoridades competentes, tienen la facultad de intervenir cambiando las peculiaridades del entorno para reducir la amenaza del riesgo o las características intrínsecas de mismo para aminorar su vulnerabilidad. Así, el manejo de los riesgos – esto es las acciones dirigidas a evitar o disminuir los efectos adversos en las personas, los bienes, servicios y el medio ambiente – implica por parte de las autoridades competentes la planeación de la prevención y la preparación para la atención de la población potencialmente afectada, a corto y largo plazo.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y EDUCACION-Incorporación de concepto de prevención de desastres

La ciudadanía juega un papel fundamental cuando ocurre un desastre, dado que en todos los casos participa de manera directa en la atención de las emergencias, la rehabilitación y la recuperación después de ocurrido un evento. Adicionalmente, si las organizaciones comunitarias reconocen los riesgos e incorporan dentro de sus actividades acciones preventivas que contribuyan a la reducción de la vulnerabilidad se puede lograr un desarrollo más sostenible de los niveles locales. Por esta razón la educación juega un papel básico en la formación de los estudiantes en la atención a los desastres bajo valores de solidaridad, como miembros activos de la sociedad en que viven. De esta manera, las instituciones educativas y la familia, deben promover que los estudiantes se apropien de los procesos de mitigación de riesgos y que la ciudadanía en general tenga una actitud preventiva y participativa ante el manejo de los riesgos y de los desastres. Mal podría lograrse este objetivo si la reacción de los padres o de los Colegios es oponerse a la atención mínima de las personas que se hallan en este estado de vulnerabilidad, donde han perdido casi todo. En este contexto la sociedad tiene que actuar como recurso activo para los habitantes en condiciones de vulnerabilidad. La incorporación de los conceptos de prevención de desastres y protección ambiental en la educación formal es entonces fundamental, incluso en el propio proceso de atención en los casos concretos, al dar herramientas a los estudiantes tanto para evitar posibles peligros posteriores al desastre, como para fortalecer la solidaridad como principio fundamental de nuestro Estado social. En este contexto, adquiere enorme

dimensión el postulado establecido en el artículo 67 establecido por el Constituyente:

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y PEDAGOGIA CONSTITUCIONAL

La Sala señala que siendo la pedagogía constitucional, fundamental para lograr una sociedad democrática, social, pluralista y humanista, tanto la familia – núcleo esencial de la sociedad -, como los establecimientos educativos tienen la responsabilidad de crear y solidificar la construcción de la solidaridad como principio material y efectivo.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y OCUPACION DE LUGARES POR DAMNIFICADOS-Procedimiento y plazo

El artículo 30 del Decreto 919 de 1989 señala la obligación de permitir la ocupación de lugares por damnificados en situaciones de emergencia. Como puede advertirse, si bien la norma no establece la regulación a seguir en casos en los que la actuación de emergencia, se efectúa con antelación al momento de la “declaración de la emergencia” y al respectivo pronunciamiento de los Comités de atención, queda claro que el principio de solidaridad hace exigible y legítima la ocupación, teniendo en cuenta que se trata de una situación de humanidad. Sin embargo pasada esta primera etapa de emergencia la entidad pública respectiva no podrá omitir, en concordancia con el Decreto mencionado, el proceso señalado para la ocupación, principalmente la comunicación dirigida al propietario o poseedor, precisando la necesidad de la ocupación temporal, la extensión requerida y el tiempo probable de duración de la misma, así como la estimación del valor de los perjuicios que probablemente se causarán. Respecto del tiempo que se debe entender como razonable para permitir la ocupación de un inmueble, el artículo 31 del mismo decreto determina que la ocupación temporal de inmuebles en ningún caso podrá ser superior a un (1) año. Como se advierte, el artículo señala un máximo, razón por la cual el plazo que las autoridades respectivas deben establecer en cada caso concreto de acuerdo a las circunstancias específicas, debe dentro del límite de un año seguir los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Ello significa que el plazo de un año no es el permitido para todos los casos, sino que es el lapso máximo dentro del cual se debe estudiar para el caso el término de ocupación razonable. Así mismo, dichos principios estarán delimitados por la protección que se debe a los derechos que, en virtud de los efectos indirectos del desastre sobre el entorno económico, ambiental y social, se vieron limitados.

DERECHO A LA EDUCACION-Limitación por utilización de escuela como albergue

Quedó demostrado que en el caso concreto no se evidenció perjuicio irremediable alguno, ya que los estudiantes efectivamente continuaron recibiendo educación, aun cuando de manera limitada. Téngase en cuenta que tal limitación obedece al deber constitucional de solidaridad de todos los ciudadanos y ciudadanas, en especial respecto de aquellas poblaciones que se encuentran en un claro estado de vulnerabilidad, así como que el riesgo soportado por el establecimiento educativo y por los estudiantes como consecuencia del desastre, corresponde a los denominados riesgos aceptables y posteriores al evento. En esta medida la limitación al derecho a la educación no estuvo caracterizada por la gravedad, la urgencia y la inminencia necesarias para predicar su vulneración, toda vez que la Alcaldía dispuso de manera inmediata a la situación de ocupación, toda una serie de medidas de emergencia para evitar que se detuviera la realización de tan importante derecho. En este sentido, la Sala precisa que la limitación de las jornadas de educación y la modificación del lugar en donde debían darse las clases a los menores, no representa un desconocimiento del derecho, sino por el contrario una limitación al mismo, en razón de la necesidad social de protección de las familias damnificadas del incendio. En efecto, como sucedió en el caso concreto, en donde cerca de 650 viviendas quedaron absolutamente destruidas, la demanda de albergue temporal es de una entidad considerable, considerando que la reconstrucción o reubicación de las familias no puede efectuarse de manera inmediata.

Referencia: expediente T-784296

Peticionario: Asociación de padres de familia de la escuela el Pinal.

Accionado: Alcaldía de Medellín.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el siete (7) de mayo de 2003 por el Juzgado Veinte Penal Municipal de Medellín.

I. HECHOS

1. El asentamiento La Mano de Dios es un barrio subnormal localizado en la zona centro oriental de la ciudad de Medellín. La mayoría de sus habitantes viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y en gran parte, constituye población reasentada que ha sido víctima de procesos de destierro o desplazamiento forzado por la violencia, procedentes de otros municipios de Antioquia y del departamento de Chocó. Sus viviendas en su gran mayoría fueron construidas con tablas de madera y cinc. El año anterior, los asentamientos en donde se encuentran fueron calificados como de alto riesgo por parte del Sistema Municipal de Atención y Prevención de desastres, SIMPAD, debido a que el 70% del sector no es apto para construcción de vivienda.

2. El 7 de marzo de 2003, más de 600 viviendas pertenecientes al asentamiento la Mano de Dios, ardieron en llamas. El incendio consumió el 75% del barrio, dejando alrededor de 3.500 personas damnificadas.

3. Como consecuencia del incendio, varias familias adoptaron como albergue la escuela El Pinal.

4. Ante esa situación, la Administración Municipal permitió que las escuelas del sector se convirtiesen en albergues para las familias damnificadas por el tiempo necesario para la reconstrucción de las viviendas destruidas.

5. Consideran los accionantes que tal decisión vulnera el derecho fundamental a la educación de sus hijos, los cuales asisten a dicha escuela.

6. Manifiestan igualmente, que aún cuando la administración ofreció un lugar y horario de

contingencia para continuar con las actividades escolares, tal decisión conlleva los siguientes inconvenientes: reducción de la jornada estudiantil a tres horas; interrupción de la hora de almuerzo debido al horario de emergencia estipulado para las clases; y generación de riesgos para los menores que corren peligro al realizar su descanso en la calle, entre otros.

7. Adicionalmente, señalan que con tal situación se les está vulnerando el derecho al trabajo, ya que han tenido que dejar de trabajar para estar pendientes de la seguridad de sus hijos.

8. Manifiestan además, como fundamento de sus peticiones, que los contratos de matrícula incluyen el pago por un lugar en la institución El Pinal, para la educación de sus hijos.

9. En diligencia de ampliación de tutela del 29 de abril de 2003, el señor Herber Mauricio Ospina manifiesta que los menores han tenido que desplazarse a otros centros educativos exponiéndose a toda clase de peligros, a tal punto que incluso han debido portar armas blancas para su defensa en esos sectores. Agrega que en algún momento el centro educativo quiso retomar sus actividades pero la fuerza pública prohibió el ingreso de los educandos. Luego, con ayuda de los albergados, se recuperaron tres salones en donde los estudiantes comenzaron a estudiar tres horas. Finalmente, señaló que para el 25 de abril, el centro debería estar desocupado ya que se solucionaría el problema de vivienda de los damnificados, a lo cual afirma, no se dio cumplimiento.

10. La señora María Mónica Zapata advirtió, en declaración rendida ante el juez de instancia, que había hablado con la Directora del Plantel sobre las posibles soluciones al problema, respecto de lo cual ésta última adujo que no se podía hacer nada, debiendo atenerse a lo que dijese la Secretaría de Educación.

11. La Hermana Margarita Cecilia Castrillón, directora de la Escuela, señaló que el día del incendio, la presidenta de la Junta de Acción Comunal le solicitó dejar pasar la noche allí a los damnificados y que al siguiente día lo desocuparían, sin que esto se cumpliera hasta la fecha. Manifiesta que posteriormente se llegó a un acuerdo con la Secretaría de Educación, por el cual se reiniciarían clases el lunes siguiente, pero cuando se disponía a recibir a los niños un agente de policía le manifestó que por orden del Presidente de la República y de la Alcaldía “no podía entrar un niño”, porque el centro debía funcionar como albergue para los damnificados hasta tanto se solucionara el problema de vivienda. Sobre este aspecto

agregó que hasta la fecha no había recibido información alguna.

Respuesta de la entidad accionada:

La apoderada del Municipio de Medellín respondió la demanda en escrito del mes de abril de 2003, manifestando que ante la desescolarización de los menores, con ocasión de la ocupación de las instalaciones por familias afectadas por el incendio del Asentamiento La Mano de Dios, la Secretaría de Educación del municipio de Medellín intervino de manera inmediata.

Aclaró así mismo, que el ente municipal nunca ordenó que las escuelas se convirtieran en albergues, precisando que la noche del desastre las familias se tomaron las sedes ante la necesidad humana en que se encontraban, razón por la cual la Alcaldía estimó que no podía desalojarlas, dejándolas nuevamente a la intemperie.

Se buscaron entonces estrategias para mantener el servicio educativo, en tanto se solucionaba el problema de las familias damnificadas. Específicamente en lo relacionado con la Escuela de El Pinal se adoptaron las siguientes medidas provisionales:

1. Ubicación de seis (6) grupos de preescolar y básica primaria de la Escuela El Pinal, en la Escuela Fe y Alegría y La Libertad No. 6, en jornada de emergencia.
2. Ubicación de seis (6) grupos de básica primaria de la Escuela el Pinal en la Escuela Niño Jesús de Praga, en jornada de emergencia.
3. La Secretaría de educación asignó transporte para los estudiantes de la Escuela El Pinal, que los recogía y los dejaba en la puerta de la Escuela, a fin de evitarles mayores traumatismos en sus recorridos, sobre todo por tratarse de niños pequeños.

Señaló así mismo que según información brindada por la docente de la Escuela, a partir del 29 de abril, los niños volverían a la Escuela en horarios de emergencia.

Manifiesta que la limitación al cumplimiento de la jornada escolar en la forma señalada por la legislación educativa, tiene por causa un hecho fortuito con ocasión del incendio del 6 de

marzo. Sin embargo, aclara que en asocio con la Presidencia de la República se están adelantando programas de solución de vivienda para recuperar los espacios educativos y dar cumplimiento al artículo 44 superior.

Asevera además, que la administración ha estado implementando medidas para buscar soluciones inmediatas y coherentes con la situación social presentada.

Señala que la Secretaría de Solidaridad del Municipio junto con el Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastre -SIMPAD-, establecieron un cronograma de actividades para ubicar en otros albergues o pagar arriendo a los damnificados, pero tales medidas toman tiempo. Advierte que los damnificados acordaron no salir del albergue hasta que no se les garantice su vivienda, resaltando que entre las personas damnificadas también hay niños y personas de la tercera edad.

En conclusión estima que no se han producido fallas u omisiones que generen vulneración de los derechos fundamentales, así como tampoco se presenta una inminencia de un perjuicio irremediable.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

A. Primera Instancia

El Juez de instancia negó el amparo solicitado, considerando que no existe violación a ningún derecho fundamental, por cuanto se infiere de las diligencias allegadas, que los alumnos están recibiendo clases, aun cuando éstas no se efectúen en el horario asignado en el currículum educativo. Señala que si bien es cierto que se requieren espacios amplios y adecuados para que los menores reciban la educación, también es cierto que las familias damnificadas con posterioridad al desastre se encontraban a la intemperie. En esta mediada advierte que no considera lógico que por proteger unos derechos se violen otros, imperando el derecho a la vida digna representado en la protección de aquellas personas que requieren vivienda digna, por lo cual aconseja que la situación de limitación en el servicio de educación, sea planteada ante el Alcalde.

Finalmente señala que no se probó perjuicio irremediable alguno, así como tampoco que los alumnos se encuentren ante una situación urgente e impostergable respecto de sus

derechos fundamentales.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

A. Fundamentos

a. Problema jurídico

En el presente caso la Sala establecerá si la ocupación de un establecimiento educativo, por parte de damnificados de un desastre natural o antrópico, para usarlo como lugar de albergue de emergencia, vulnera el derecho a la educación de los estudiantes, que en tal evento han tenido que modificar de manera temporal tanto sus horarios pedagógicos como el lugar en donde reciben la atención educativa.

1. Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres.

El marco normativo para la atención y prevención de desastres, lo establecen la Constitución, la Ley 46 de 19881, el Decreto 919 de 19892, la Ley 99 de 19933, la Ley 715 de 20014 y el Decreto 93 de 19985.

Siguiendo los parámetros señalados por estas normas, la Sala resalta la importancia del tema de la atención de desastres, asunto que reviste un especial interés y compromiso colectivo.

Así lo señala el artículo 9 de la Ley 99 de 1993:

“La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.”

Así, para enfrentar y manejar todo lo relativo a desastres, se estableció el Sistema Nacional

para la Prevención y Atención de Desastres el cual está constituido por el conjunto de entidades públicas y privadas que realizan acciones específicas, para definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias en las fases de prevención, atención, rehabilitación y reconstrucción en situaciones de desastre. Su función es integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de desastre, así como garantizar un manejo oportuno y eficiente de los recursos humanos, administrativos, técnicos y económicos necesarios.

En esta medida, los objetivos del SNPAD se señalan a continuación:

* La REDUCCIÓN DE RIESGOS Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, mediante la profundización en el conocimiento de las amenazas naturales y las causadas por el hombre accidentalmente; el análisis del grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y la determinación de las zonas de riesgo, con el fin de identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos a través de la planificación en todos los niveles.

* La RESPUESTA EFECTIVA EN CASO DE DESASTRE comprende una capacidad de acción y una organización institucional al nivel nacional, mediante el trabajo concertado de las entidades técnicas y operativas del Sistema y al nivel local, con el apoyo a la gestión a través de programas de capacitación técnica y articulación de acciones con la debida orientación de las entidades nacionales responsables, en consonancia con planes de emergencia y contingencia para escenarios potenciales de desastre. Finalmente, la respuesta efectiva cuenta con el apoyo financiero del Fondo Nacional de Calamidades y de otras entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD -, a fin de atender a la comunidad afectada por los impactos de los eventos catastróficos que ocurran y apoyar el retorno a la normalidad, mediante obras y operativos de emergencia para la respuesta inmediata, que incluyen apoyo alimentario, menaje básico, vivienda temporal, combustible y transporte, entre otros.

* La RECUPERACIÓN RÁPIDA DE ZONAS AFECTADAS implica el fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria para agilizar los procesos de recuperación rápida de las zonas afectadas. Este proceso de recuperación, debe

fundamentarse en las características sociales y culturales de la población afectada.

* La RECONSTRUCCION, que como proceso de recuperación a mediano y largo plazo, del daño físico, social y económico, implica un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del desastre. Así mismo las acciones en reconstrucción deben dirigirse a activar las fuentes de trabajo, la actividad económica de la zona o región afectada; a reparar los daños materiales en especial en materia de vivienda y de infraestructura, y a incorporar medidas de prevención y mitigación del riesgo en el proceso de desarrollo.

En este punto, la Sala precisa que, en lo relativo a la recuperación y la reconstrucción, las autoridades competentes deben tomar en cuenta como objeto de su acción no sólo las zonas, las actividades y los grupos poblacionales que fueron directamente afectados, sino todo los que presentan afectaciones indirectas. En este orden de ideas, siendo los efectos directos aquellos que mantienen relación de causalidad directa con la ocurrencia del desastre, los indirectos en cambio, son aquellos que mantienen relación de causalidad no ya con el desastre sino con los efectos directos de este, identificados con impactos concatenados o posteriores sobre la población, sus actividades económicas y sociales o sobre el medio ambiente. En esta medida constituyen afectaciones indirectas, por ejemplo, el uso como albergues de emergencia de edificaciones cuyo uso principal es otro, como escuelas, coliseos, iglesias entre otros, que en la primera etapa de la atención de emergencia ofrecen unas condiciones mínimas de seguridad, a fin de evitar mayores perjuicios a los damnificados.

Ante estos eventos son múltiples los factores en riesgo, dentro del contexto social, material y ambiental afectado, en el que se encuentran personas, infraestructuras, contextos de actividad humana, recursos, servicios e incluso ámbitos de aplicación de ciertos derechos que pueden verse afectados con la ocurrencia de la calamidad.

Los efectos perjudiciales que se presentan en este entorno, son resultado en muchas ocasiones, no sólo de la ocurrencia de los fenómenos como tal, sino también de la alta vulnerabilidad que ofrecen una parte importante de los asentamientos humanos, como consecuencia de su desordenado crecimiento urbano y del tipo de tecnologías utilizadas en los mismos. A ello se une la degradación y deterioro ambiental que contribuyen al aumento

del riesgo no sólo para el hábitat urbano si no en general para el mismo medio ambiente, situación que evidencia la imperante necesidad de implementar un modelo de desarrollo alternativo y preventivo.

En este orden, si bien la Sala no desconoce la existencia de condiciones coyunturales, que hacen que se privilegien la atención en la fase de las emergencias, hace un llamado en el marco de la cultura y la política de la prevención y la planeación, instando para la realización de un ajuste institucional que permita ubicar los roles y responsabilidades de las diferentes entidades e instancias, y garantice una acción permanente y coherente en el conjunto del tema a largo plazo y no solamente en algunos de sus aspectos.

De otro lado, al abordar el estudio del SNAPD, la Sala resalta como aspectos fundamentales de este, la descentralización, la planeación y el manejo presupuestal.

Así entonces, en cuanto a la descentralización, corresponde a las entidades que componen el Sistema llevar a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de Comités Regionales y Locales, actividades de prevención, y atención de desastres mediante respuestas rápidas a las emergencias, y el fortalecimiento de la cultura de la prevención, todo ello bajo el ámbito de sus competencias. De esta manera, la descentralización se erige como principio general de la orientación de la acción de las entidades nacionales y territoriales, en relación con la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, de manera que los niveles territoriales tienen autonomía para la formulación de los planes y programas, siempre que ella se inscriba dentro del marco general de las orientaciones y políticas fijadas por la Dirección Nacional.

En este sentido el Decreto 93 de 1998 señala en su inciso segundo que:

“La aplicación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización a través del cual los municipios y regiones puedan asumir autónomamente sus responsabilidades, reservando al nivel nacional las labores de definición de marcos de política y coordinación de acciones”. 5

En este mismo sentido, el Decreto 919 de 1988 en su artículo 5° y el Decreto 93 de 1998 en su considerando, inciso 6, señalan que los organismos de planeación del orden territorial, tendrán en cuenta las orientaciones y directrices señaladas en el Plan Nacional para la

Prevención y Atención de Desastres y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia.

Respecto de la planeación la Sala resalta la importancia del papel que desempeña la educación en materia de desastres, en conjunto con la socialización del problema en la comunidad afectada.

Al efecto el artículo 12 del Decreto 93 de 1998 señala como elementos que deben integrar el proceso de planeación en situaciones de desastre, los siguientes:

“h) Formulación de programas de educación y capacitación con participación comunitaria”.

Y el artículo 6º del mismo Decreto sitúa a la socialización de la prevención y la mitigación de desastres, como estrategia del Plan Nacional:

“Para efectos de incorporar una actitud preventiva en la cultura y una aceptación de las acciones de prevención del Estado por parte de la comunidad, se debe desarrollar un proceso de socialización de la prevención y la mitigación de desastres por parte de las entidades competentes del orden nacional, en coordinación con las entidades territoriales”. (Subrayas fuera del texto)

En cuanto al tema presupuestal, los departamentos y municipios están obligados, de acuerdo con el Decreto Ley 919 de 1989, a incluir la prevención de desastres, como componente de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y a crear rubros específicos en sus presupuestos para prevención y atención de desastres; así mismo, según lo señalado por la Ley 715 de 2001, los municipios directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, deben promover, financiar o cofinanciar proyectos en prevención y atención de desastres. En este sentido, los alcaldes, como presidentes de los Comités Locales de Emergencias, deben impulsar la asignación y utilización de las partidas, especialmente en zonas o temporadas de alto riesgo para reducir la vulnerabilidad de la comunidad o población expuesta, así como destinar las partidas necesarias para las fases de reconstrucción y rehabilitación, que en un caso como el presente implica la reconstrucción de las viviendas, o en caso de ser imposible la reubicación

de las familias afectadas.

En esta medida, al impulsar y asignar partidas en materia de desastres la Sala reitera que tal obligación, no debe limitarse a la atención inmediatamente posterior a los desastres, sino que debe efectuarse bajo criterios de planeación de la prevención a largo plazo. Lo anterior significa que la atención inmediata no puede ser el único objeto de planeación y asignación presupuestal, sino también las asignaciones necesarias dirigidas a evitar que la misma situación de riesgo se presente. Así por ejemplo, ante derrumbes e inundaciones que dejan inutilizables las zonas destruidas o que evidencian que las zonas afectadas no eran aptas para la vivienda, los municipios y departamentos correspondientes deben incluir en los planes de desarrollo y en los presupuestos anuales, rubros destinados a la reubicación de los damnificados o amenazados en las referidas zonas. No sería lógico, ni en materia de prevención, ni presupuestalmente hablando dirigir la atención financiera a la primera emergencia del desastre, sin erradicar una de las causas principales del desastre, como lo sería la ubicación de las familias en las mismas zonas de alto riesgo.

De otro lado, concretamente en lo relativo al Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, es importante resaltar que las actividades para la prevención y atención de desastres deben desarrollarse de acuerdo con la orientación de dicho Plan, el cual define y formula las políticas, objetivos, estrategias, acciones y programas mediante los cuales deben orientar las actividades interinstitucionales para la prevención y mitigación de riesgos, los preparativos para la atención de emergencias y la rehabilitación en casos de desastre. Igualmente señala herramientas de gestión al nivel nacional, regional y local mediante la concertación interinstitucional del orden nacional.

De esta manera el Plan contribuye al desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables ante los eventos naturales y antrópicos.

Este Plan fue realizado por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de acuerdo con las pautas señaladas por el Comité Nacional y adoptado por medio del Decreto presidencial 93 del 13 de enero de 1998 tal como lo establece el Decreto Ley 919 de 1989.

El Plan incluye y determina todas las políticas, acciones y programas tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local que se refieren, entre otros, a los

siguientes aspectos:

- * Las fases de prevención, atención inmediata reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas.
- * Los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional.
- * La educación, capacitación y participación comunitaria.
- * Los sistemas integrados de información y comunicación al nivel nacional, regional y local.
- * La coordinación interinstitucional e intersectorial.
- * La investigación y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención.

En conclusión, son objetivos fundamentales del Plan, como respuesta a la alteración del equilibrio de la naturaleza y al perjuicio causado al grupo humano afectado por el evento, crear conciencia y educar en los temas de prevención y mitigación a los entes nacionales y a los habitantes de las zonas de alto riesgo y, segundo, reaccionar de manera eficaz y eficiente a las contingencias de un desastre.

2. Especial deber social de actuar ante eventos de desastres. Limitación a los derechos. La situación constitucional de la persona damnificada en estado de debilidad manifiesta y el deber social específico de protección especial.

En este punto entra la Sala a estudiar el papel principal de la sociedad frente al acaecimiento de desastres.

La situación de desamparo a que se ven abocados los damnificados ante la ocurrencia de un desastre, manifestada en un primer momento en la urgencia por hallar un lugar donde refugiarse ante la emergencia, es una cuestión de humanidad que debe ser afrontada solidariamente por todas las personas, comenzando desde luego por el Estado.

De esta manera, la solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la

exigencia dirigida al Estado, a los particulares, y a la sociedad en general, de intervenir en la materialización del deber constitucional de asegurar las condiciones indispensables para que todas las personas, puedan hacer pleno uso de su libertad y gozar de sus derechos fundamentales. En este sentido la sentencia T-533 de 19926 señaló:

“ (...) la defensa de los valores supremos del ordenamiento obliga al Estado a intervenir - dentro del marco constitucional- para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar derechos fundamentales como la vida y la salud”.

En esta medida, la Sala manifiesta que es jurisprudencia reiterada de esta Corte, afirmar que el juez de tutela puede exigir el cumplimiento de un deber de solidaridad a un particular, cuando su incumplimiento afecte los derechos fundamentales de una persona que, por ausencia de regulación legal, carece de protección o se encuentra en una especial situación de debilidad manifiesta o de vulnerabilidad.

Al efecto la sentencia T- 520 de 2003 dispuso:

“(...) la dimensión social y no simplemente individual que el Estado Social de Derecho le imprime a libertad, supone la necesidad de garantizarla de manera general y permanente, y ello impone la necesidad de racionalizarla a través del principio de solidaridad. Por lo tanto, como principio fundamental, es susceptible de aplicación judicial inmediata, cuando de ello depende la intangibilidad de los derechos fundamentales”.⁷

En materia de atención y prevención de desastres, la especial atención constitucional se brinda para la protección de la población afectada que ostenta una calidad de vulnerabilidad y debilidad evidente, y en esta mediada para el aseguramiento de sus derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, a la dignidad, y a la salud, entre otros. Además, el principio general de solidaridad impide que la sociedad sea indiferente al sufrimiento evidente de las personas o insensible ante la situación de desamparo o de extrema necesidad en que éstas se encuentren.

En esta medida, todos los agentes sociales deben asumir responsablemente el cumplimiento

de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. Ello implica que en cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, se llegue en muchas ocasiones a que la sociedad deba soportar ciertas cargas públicas. En este sentido, la Corte reiteradamente ha afirmado que la solidaridad representa un límite al ejercicio de los derechos propios que, en otros modelos constitucionales, parecían absolutos⁸.

Respecto de este punto, la Corte ha entendido⁹ que si bien en principio, los deberes que surgen de la Constitución política no pueden ser exigidos a los particulares sin que medie una norma jurídica que defina su alcance y significado de manera precisa, en algunos eventos, los deberes constitucionales constituyen normas de aplicación inmediata que pueden ser exigidos directamente por el juez constitucional. Se trata en efecto, de aquellos casos en los cuales existe “una evidente transgresión del principio de solidaridad – y, por lo tanto, de las obligaciones que de él se derivan – origina la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de otras personas”¹⁰.

De esta manera, el deber instituido en el artículo 95 superior, permite exigir a toda persona acciones positivas a favor de sus semejantes, en situaciones límite, partiendo de una valoración objetiva del caso concreto, que lleva a concluir que de no proveerse la ayuda, indefectiblemente los damnificados quedarían expuestos a un perjuicio irremediable y en consecuencia verían vulnerados derechos constitucionalmente protegidos.

Al efecto la sentencia SU -2 56 de 1996¹¹ expresó:

“ (...) la construcción de la solidaridad humana y no la competencia mal entendida por sobrevivir, es el principio de razón suficiente del artículo 95 de la Constitución Política y por ello, en lugar de rechazar a quien está en situación ostensible de debilidad, es deber positivo de todo ciudadano – impuesto categóricamente por la Constitución – el de socorrer a quien padece la necesidad, con medidas humanitarias”.

“ El principio de solidaridad se activa y se torna vinculante para las personas e instituciones, cuando de por medio está la salud y la vida de los individuos, sobre todo de aquellos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta”

En esta mediada, en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad

manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico.

En conclusión, la Sala estima que en situaciones de desastre la solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad¹². En esta medida las personas que se han visto afectadas de forma indirecta por las consecuencias de un desastre, específicamente por las consecuencias que implica la nueva situación de los damnificados en el entorno social, deben colaborar activamente en la mitigación de los daños obrando conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (C.P. artículo 95 numeral 2), por lo cual deben abstenerse de ordenar o ejecutar actos que puedan amenazar, profundizar la condición vulnerable de la población que ha sufrido directamente los efectos de la calamidad, o de dañar la vida de sus semejantes, procurando el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

En consecuencia, el desconocimiento por parte de los particulares de las situaciones de vulnerabilidad de los conciudadanos, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración a los derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual podrán hacerse exigibles la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma.

Sin embargo, la Sala advierte que si bien en situaciones de desastre pueden presentarse limitaciones a los derechos de diferentes personas, ello no implica per se que se desconocerán del todo tales derechos. En efecto, la limitación no puede significar bajo ninguna circunstancia la negación de los derechos, de modo que las restricciones sólo pueden establecerse bajo rígidos criterios de proporcionalidad y temporalidad a la par de un proceso de recuperación y reconstrucción que, como se anotó anteriormente, debe responder a los daños colaterales e indirectos y no solo a la atención de emergencia en las zonas y poblaciones directamente afectadas. Así entonces en casos en los que se usan

bienes públicos, o escuelas como albergues, la temporalidad no puede convertirse en un estado permanente que desconozca aquellos derechos que dependen para su plena satisfacción de las condiciones que se alteraron tras el desastre. Así mismo, las limitaciones deben supeditarse a restricciones o riesgos aceptables. El carácter de aceptable implica en este contexto que, a juicio de la autoridad que regula este tipo de decisiones, el valor de probabilidad de consecuencias sociales, económicas o ambientales, es considerado lo suficientemente bajo para permitir su uso en la planificación, la formulación de requerimientos de calidad de los elementos expuestos o para fijar políticas sociales, económicas y ambientales afines.

En este orden de ideas, en los casos concretos en que se presenten situaciones de desastre, los Comités Locales de emergencia, que de acuerdo con el Decreto 919 de 1989 constituyen la base del Sistema, están en capacidad de convocar a representantes o delegados de juntas de acción comunal o cualquier organización o persona de relevancia social en el respectivo territorio con el fin de dar efectividad a las decisiones dirigidas a mitigar los efectos adversos del desastre, y en esta medida la ciudadanía convocada, en concordancia con los postulados sociales y de solidaridad de nuestra Constitución Política, tiene el deber de prestar su colaboración.

En este punto, la Sala precisa que la intervención de las entidades territoriales debe concebirse como un instrumento para modificar los factores de riesgo, realizando acciones que fortalezcan la resistencia al impacto de la población expuesta, de modo que las autoridades competentes, tienen la facultad de intervenir cambiando las peculiaridades del entorno para reducir la amenaza del riesgo o las características intrínsecas de mismo para aminorar su vulnerabilidad. Así, el manejo de los riesgos - esto es las acciones dirigidas a evitar o disminuir los efectos adversos en las personas, los bienes, servicios y el medio ambiente - implica por parte de las autoridades competentes la planeación de la prevención y la preparación para la atención de la población potencialmente afectada, a corto y largo plazo.

De este modo, en el corto plazo y básicamente durante la atención de emergencia, pueden presentarse medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo, medidas estas que pueden implicar la permisión de un nivel de riesgo aceptable para el entorno, obtenido de un análisis extensivo del mismo y bajo el criterio de que dicho riesgo no es posible

reducirlo totalmente.

3. Solidaridad y educación

La Sala estima necesario en este punto, manifestar la importancia de la educación frente a la ocurrencia de desastres para resaltar su dimensión social proyectada al respecto.

La ciudadanía juega un papel fundamental cuando ocurre un desastre, dado que en todos los casos participa de manera directa en la atención de las emergencias, la rehabilitación y la recuperación después de ocurrido un evento. Adicionalmente, si las organizaciones comunitarias reconocen los riesgos e incorporan dentro de sus actividades acciones preventivas que contribuyan a la reducción de la vulnerabilidad se puede lograr un desarrollo más sostenible de los niveles locales. Por esta razón la educación juega un papel básico en la formación de los estudiantes en la atención a los desastres bajo valores de solidaridad, como miembros activos de la sociedad en que viven. De esta manera, las instituciones educativas y la familia, deben promover que los estudiantes se apropien de los procesos de mitigación de riesgos y que la ciudadanía en general tenga una actitud preventiva y participativa ante el manejo de los riesgos y de los desastres. Mal podría lograrse este objetivo si la reacción de los padres o de los Colegios es oponerse a la atención mínima de las personas que se hallan en este estado de vulnerabilidad, donde han perdido casi todo. En este contexto la sociedad tiene que actuar como recurso activo para los habitantes en condiciones de vulnerabilidad.

La incorporación de los conceptos de prevención de desastres y protección ambiental en la educación formal es entonces fundamental, incluso en el propio proceso de atención en los casos concretos, al dar herramientas a los estudiantes tanto para evitar posibles peligros posteriores al desastre, como para fortalecer la solidaridad como principio fundamental de nuestro Estado social. En este contexto, adquiere enorme dimensión el postulado establecido en el artículo 67 establecido por el Constituyente:

“La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y la democracia”

Al respecto es pertinente mencionar como el Plan Nacional, dentro del marco general del Fortalecimiento del desarrollo institucional, incorpora como programa un Sistema integrado

de información que incluye como uno de sus subprogramas, la integración de los conceptos de prevención de desastres y protección ambiental en la educación formal.

No puede olvidarse que en muchas ocasiones las actitudes intolerantes, como es el caso reiteradamente señalado por esta Corte del rechazo a los desplazados por la violencia, responden a la falta de una cultura humanística. Por eso el artículo 41 de la Constitución Política apropiadamente señala:

“En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución”.

Al respecto, la Sala señala que siendo la pedagogía constitucional, fundamental para lograr una sociedad democrática, social, pluralista y humanista, tanto la familia - núcleo esencial de la sociedad -, como los establecimientos educativos tienen la responsabilidad de crear y solidificar la construcción de la solidaridad como principio material y efectivo.

4. Albergue temporal. Razonabilidad del término para mantener ocupación temporal en condiciones de emergencia.

El manejo de albergues en eventos de desastre es uno de los instrumentos fundamentales dentro de las estrategias básicas de mitigación de los efectos del desastre dentro de la etapa de atención de emergencia, en los primeros momentos transcurridos después del desastre. En este sentido los planes de contingencia y reacción inmediata deben incluir herramientas para el manejo de las necesidades de los albergues.

En efecto, la Sala hace notar que el albergue representa una necesidad que requiere de inmediata atención, particularmente en climas fríos. Justamente las condiciones a las que en ocasiones se someten los damnificados, evidencian su vulnerabilidad y debilidad manifiesta, como por ejemplo cuando deben soportar condiciones climáticas críticas, que puede conllevar a que las tasas de mortalidad se incrementen si no se provee albergue apropiado inmediatamente. Así mismo debe tomarse en cuenta que el albergue con unas condiciones mínimas de seguridad y salubridad, es fundamental en materia de prevención en salud pública.¹³ De otro lado, el manejo y obtención de tiendas o carpas, puede demorarse ante la

necesidad de atención de urgencia, más aun cuando el desastre es absolutamente imprevisible, o cuando en algunos casos, tales carpas puedan no ser el medio apropiado de refugio, como por ejemplo ante huracanes o lluvias torrenciales.

Respecto del manejo de emergencias, es fundamental que las autoridades competentes evalúen la vulnerabilidad en que se encuentra la población afectada para tomar las medidas necesarias dirigidas a evitar profundizar tal condición de debilidad, entre ellas la designación de un albergue temporal.

En este sentido, el artículo 12 del Decreto 93 de 1998, designa entre los elementos que deben integrar el proceso de planeación en situaciones de desastre, los siguientes:

“e) Análisis de la vulnerabilidad de la población, los bienes y el medio ambiente amenazados, o sea la determinación de la magnitud en que son susceptibles de ser afectados por las amenazas.

k) Lugares utilizables durante el desastre y formas de utilización”. (subrayas fuera del texto)

Por su parte, el artículo 30 del Decreto 919 de 1989 señala la obligación de permitir la ocupación de lugares por damnificados en situaciones de emergencia:

“Obligación de permitir la ocupación. En desarrollo del principio constitucional de la función social de la propiedad, los propietarios, poseedores y tenedores de inmuebles, predios y mejoras en las áreas geográficas determinadas en la declaratoria de una situación de desastre, están obligados a permitir la ocupación temporal de los mismos, por parte de cualquier entidad pública, cuando ello fuere necesario para atender la situación de desastre.

En todo caso, la entidad pública requerirá para el efecto autorización previa dada por la Oficina Nacional de Atención de Desastres, o por el Presidente del Comité Regional o Local, según sea el carácter de la situación de desastre declarada. La ocupación temporal deberá limitarse al espacio y tiempo estrictamente indispensables y causar el menor daño posible”.

Como puede advertirse, si bien la norma no establece la regulación a seguir en casos en los que la actuación de emergencia, se efectúa con antelación al momento de la “declaración de la emergencia” y al respectivo pronunciamiento de los Comités de atención, queda claro que

el principio de solidaridad hace exigible y legítima la ocupación, teniendo en cuenta que se trata de una situación de humanidad.

Sin embargo pasada esta primera etapa de emergencia la entidad pública respectiva no podrá omitir, en concordancia con el Decreto mencionado, el proceso señalado para la ocupación, principalmente la comunicación dirigida al propietario o poseedor, precisando la necesidad de la ocupación temporal, la extensión requerida y el tiempo probable de duración de la misma, así como la estimación del valor de los perjuicios que probablemente se causarían.

Respecto del tiempo que se debe entender como razonable para permitir la ocupación de un inmueble, el artículo 31 del mismo decreto determina que la ocupación temporal de inmuebles en ningún caso podrá ser superior a un (1) año.

Como se advierte, el artículo señala un máximo, razón por la cual el plazo que las autoridades respectivas deben establecer en cada caso concreto de acuerdo a las circunstancias específicas, debe dentro del límite de un año seguir los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Ello significa que el plazo de un año no es el permitido para todos los casos, sino que es el lapso máximo dentro del cual se debe estudiar para el caso el término de ocupación razonable. Así mismo, dichos principios estarán delimitados por la protección que se debe a los derechos que, en virtud de los efectos indirectos del desastre sobre el entorno económico, ambiental y social, se vieron limitados.

Del caso en concreto

Para la Corte no hay duda de que en el presente caso no se presentó vulneración a derecho fundamental alguno.

En efecto, como acertadamente lo señaló el a-quo, la protección inmediata que debe dársele al derecho a una vida digna de las familias damnificadas de un desastre es innegable.

Así mismo, quedó demostrado que en el caso concreto no se evidenció perjuicio irremediable alguno, ya que los estudiantes efectivamente continuaron recibiendo educación, aun cuando de manera limitada. Téngase en cuenta que tal limitación obedece al deber constitucional de solidaridad de todos los ciudadanos y ciudadanas, en especial respecto de

aquellas poblaciones que se encuentran en un claro estado de vulnerabilidad, así como que el riesgo soportado por el establecimiento educativo y por los estudiantes como consecuencia del desastre, corresponde a los denominados riesgos aceptables y posteriores al evento.

En esta medida la limitación al derecho a la educación no estuvo caracterizada por la gravedad, la urgencia y la inminencia necesarias para predicar su vulneración, toda vez que la Alcaldía de Medellín dispuso de manera inmediata a la situación de ocupación, toda una serie de medidas de emergencia para evitar que se detuviera la realización de tan importante derecho.

En este sentido, la Sala precisa que la limitación de las jornadas de educación y la modificación del lugar en donde debían darse las clases a los menores, no representa un desconocimiento del derecho, sino por el contrario una limitación al mismo, en razón de la necesidad social de protección de las familias damnificadas del incendio. En efecto, como sucedió en el caso concreto, en donde cerca de 650 viviendas quedaron absolutamente destruidas, la demanda de albergue temporal es de una entidad considerable, considerando que la reconstrucción o reubicación de las familias no puede efectuarse de manera inmediata.

Sin embargo, debe advertirse que en el evento de haberse prolongado de manera irrazonable e injustificada el tiempo de estancia de los damnificados en el establecimiento educativo, se habría materializado una violación no sólo al derecho de educación de los menores, sino al de vida y vivienda digna de los damnificados, como consecuencia de la omisión del deber normativo y constitucional del alcalde en este sentido.

En este orden de ideas, la Sala comparte la decisión del a-quo, en cuanto a la relevancia del deber de solidaridad de los ciudadanos respecto de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y en consecuencia la justificación de ciertas limitaciones de los derechos - que a su vez deben ser legítimas, razonables y proporcionales - a fin de poder lograr la armonización de los derechos de aquellos.

De otro lado, como el objetivo de la tutela es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental, presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos señalados por la ley, la

jurisprudencia de la Corte de manera reiterada ha sostenido que cuando la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida fue satisfecha, la acción de tutela pierde su eficacia y su razón de ser.

En el caso bajo estudio, la causa por la cual se presentó la acción de tutela ya desapareció, ya que de acuerdo con la información aportada el 21 noviembre de 2003 por la Alcaldía de Medellín, los damnificados del incendio del asentamiento “La Mano de Dios”, que se albergaron temporalmente como consecuencia del desastre en la Escuela El Pinal, fueron reubicados.

En efecto, de acuerdo con los informes allegados por la Alcaldía de la localidad, las familias que se hallaban albergadas en la mencionada Institución, salieron de allí desde el 21 de julio de 2003, siendo reubicadas temporalmente en diferentes casas por las que la Alcaldía está pagando un arriendo. Para la fecha de salida de las familias, los menores se encontraban en época de vacaciones, de modo desde el 7 de julio del año en curso, fecha en que se reiniciaban el período de clases, los estudiantes regresaron a la normalidad académica.

De esta manera, la Sala encuentra que el hecho por el cual se interpuso la tutela objeto de revisión, se encuentra superado.

Por consiguiente, y en virtud de las consideraciones señaladas, se confirmará la decisión de juez de instancia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR, por cuanto se ha presentado un hecho superado según las consideraciones expuestas en esta providencia, el fallo proferido por el Juzgado Veinte Penal Municipal de Medellín, dentro de la tutela instaurada por la Asociación de padres de Familia de la Escuela el Pinal contra la Alcaldía de Medellín.

SEGUNDO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

El Honorable Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia, por encontrarse en comisión en el exterior.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Diario Oficial No 38.559, del 2 de noviembre de 1988. “ Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones”.

2 Diario Oficial No. 38799, mayo de 1989. “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

3 Diario Oficial No. 41.146, de 22 de diciembre de 1993. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

4 Diario Oficial No 44.654, de 21 de diciembre de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

5 Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

6 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia T-505 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 Puede consultarse al respecto la Sentencia T-801/98, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 En este sentido puede consultarse la Sentencia T-149 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

10 Sentencia T-801 de 1998, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

12 Al respecto véase la sentencia T-434 de 02, M.P. Rodrigo Escobar Gil

13 CFR: Noji, Eric K. “Manejo de albergues para poblaciones afectadas por desastres”. Bogotá; Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2.000 Pág. 74-80. Sobre le tema de los

albergues y su importancia se señaló lo siguiente: “Diversos factores humanos también predisponen a ciertos individuos a los efectos adversos del frío. Por ejemplo, el riesgo de muerte luego de un desastre natural es mas alta entre los jóvenes, los ancianos y los débiles. Otros factores, como el consumo de alcohol, incrementan también el riesgo de sucumbir ante el frío. La permanencia o el trabajo en aguas con temperaturas inferiores a 23,8 °C pueden causar la rápida pérdida del calor corporal y puede llevarse al personal de auxilio a ser victima de lesiones por frío. Cuando se están evacuando grandes segmentos de la población del sitio de desastre, los trabajadores de apoyo deben considerar especialmente las necesidades de los ancianos y de los discapacitados. Por ejemplo, el huracán Helena (1985) resultó en la evacuación de mas de un millón de residentes de la costa de Florida. Los albergues de la Cruz Roja norteamericana cubrieron a 84,000 personas y experimentaron una creciente demanda por parte de los ocupantes de mayor edad (promedio de edad, 51 años). Tales demandas incluyeron dietas especiales, oxigeno y medicamentos para el manejo de enfermedades crónicas. La vigilancia de enfermedades infecciosas se debe enfocar sobre la presencia de diarreas, infecciones respiratorias agudas y las enfermedades inmunoprevenibles, se debe obtener información de las fuentes de agua potable y los métodos de manejo de excretas a través de investigaciones ambientales. Se debe minimizar el riesgo de las enfermedades transmisibles debidas al hacinamiento”.