

## DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA Y PROTECCION POR VIA DE TUTELA

La Sala considera pertinente recalcar que, en desarrollo de la función que la Constitución le ha asignado, el juez de amparo está llamado a intervenir ante la inexistencia o la deficiencia del desarrollo legal o reglamentario en la materia, con el propósito no de definir en forma general políticas públicas tendentes a la satisfacción del derecho a la vivienda digna para todos los asociados, pero sí bajo la idea de superar o suplir las falencias puntuales que advierta en la definición de éstas y que permiten resarcir el derecho fundamental en concreto. Particularmente en aquellas hipótesis en las cuales de conformidad con el mandato contenido en el artículo 13 superior, se requiera la adopción de medidas que tornen posible una igualdad real y efectiva, en especial cuando la protección se torne imperiosa en atención a las circunstancias de debilidad manifiesta.

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS-Su fundamentalidad no depende de la manera como éstos se hacen efectivos en la práctica

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido

VIVIENDA DIGNA-Requisitos básicos de una vivienda adecuada/DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

Para que una vivienda pueda considerarse digna debe reunir dos requisitos: en primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes; (iii) ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes, y (iv) adecuación cultural a sus habitantes. En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de

tenencia, entre otros. En los programas que promuevan la asequibilidad a las vivienda, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia; (ii) gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción; (iii) seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.

DEBER DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE REUBICAR A LAS PERSONAS ASENTADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE POR REMOCION DE MASA-Garantía de acceder a una vivienda digna

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de la acción de tutela cuando se trate de sujetos de especial protección por habitar zona declarada de alto riesgo no mitigable

Acciones de tutela instauradas separadamente por Delvis Ester Anaya Lambraño actuando en nombre propio y en representación de sus hijos David Enrique y Liceth Paola Escorcía Anaya y Rosa Ingermina Lambraño Márquez obrando en causa propia y como agente oficiosa de Gilberto Anaya contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta y COORPAMAG.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., primero (1º) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luís

Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de proferidos por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta en primera instancia y la Sala Civil de Familia de Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad.

### I. ANTECEDENTES

De acuerdo con las solicitudes de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, los accionantes sustentan su pretensión en los siguientes:

#### Hechos

1.- Rosa Ingermina Lambraño Márquez y Gilberto Anaya, adultos mayores y Delbis Esther Anaya Lambraño, madre de David Enrique y Liceth Paola Escorcía Anaya de 9 y 5 años de edad residen en la casa 2 y 3 de la manzana T respectivamente del barrio “Colinas del Río”, que se encuentra ubicado en las riveras del río Manzanares, en el Distrito de Santa Marta.

2.- La Corporación Autónoma Regional del Magdalena, con el objetivo de recuperar la cuenca baja del río Manzanares, ha realizado dragados mecánicos de sedimentos en el cauce de éste, lo que, según los accionantes, ha desestabilizado los taludes del mencionado río, poniendo en riesgo los cimientos de varias viviendas, entre las cuales se encuentra las que ellos habitan.

3.- El Alcalde del Distrito de Santa Marta, ha reconocido la anterior situación y debido al desplome de una las viviendas que esta ubicada en la zona, decretó la alerta roja y recomendó la reubicación de algunas casas del sector.

#### Solicitud de Tutela

4.- Con fundamento en los hechos narrados, las ciudadanas Delvis Ester Anaya Lambraño actuando en nombre propio y en representación de sus hijos David Enrique y Liceth Paola Escorcía Anaya, por una parte y Rosa Ingermina Lambraño Márquez obrando en causa propia y como agente oficiosa de Gilberto Anaya por otra, solicitaron la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna, violado, en su opinión, por parte de las demandadas, por poner en riesgo la estructura de las casas en las que residen.

Respuesta de las entidades demandadas

Alcaldía de Santa Marta.

5.- El ente distrital, en ambos casos y por medio de escritos separados, el 12 de agosto de 2010, respondió las acciones de tutela de la referencia y solicitó negar los recursos de amparo.

6.- Señaló que las viviendas de las personas que incoan las acciones de tutela objeto de decisión no cumplen con los requisitos exigidos por la legislación urbanística, por cuanto, en primer lugar están construidas, de acuerdo con los artículos 677 y sucesivos del Código Civil, sobre bienes de uso público y en segundo lugar, dichas edificaciones no cuentan con los permisos necesarios para su construcción. Por lo que, el juez constitucional no puede proteger una situación que contraría al ordenamiento jurídico.

Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG-.

7.- La entidad ambiental, en uno y otro evento el 12 de agosto de 2010 dio respuesta a las acciones de tutela objeto de revisión y solicitó denegar las pretensiones esbozadas en estas.

8.- Indicó que, en los casos concretos no existe vulneración al derecho a la vivienda digna por parte de la Corporación, dado que el origen de esta supuesta amenaza es causada por la ilegalidad de la conducta desplegada por los peticionarios al levantar sus hogares sin el cumplimiento de los requisitos legales y poniéndose, con ello, en riesgo.

9.- Aunado a lo anterior señaló que los petentes “no plantea[n] ningún nexo de causalidad entre Corpamag y la situación de peligro inminente”.

Oficina de Prevención y Atención de Desastres del Distrito de Santa Marta.

10.- Por auto del 6 de agosto de 2010, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta, en ambos casos, vinculó a la oficina de prevención y atención de desastres del mismo Distrito.

11.- En escritos del 12 de agosto de 2010 la mencionada oficina dio respuesta a ambas acciones de tutela y solicito para los dos casos negar los amparos deprecados.

12.- Sostuvo que “el dragado realizado en el río Manzanares ha sido una de las acciones que ha contribuido a la disminución del riesgo en el Distrito por que [así] el río recoge una mayor cantidad de agua y la corriente es superior”

13.- Afirmó que el Distrito de Santa Marta está cobijado por la Ley 500 de 1999, por lo cual “sus recursos económicos son limitados y carece de presupuesto para adelantar reubicaciones definitivas o trabajos hidráulicos de contención o desvío de aguas, que controlen el deterioro ambiental producido por la fuerzas de la naturaleza”

Decisiones judiciales objeto de revisión

Sentencias de Primera Instancia

14.- El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta con idéntica argumentación tuteló el derecho invocado por los accionantes (T- 2.907.642 y T- 2.907.646) por cuanto consideró que las obras adelantadas por CORPAMAG vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes.

15.- En efecto, señaló que existe nexo de causalidad entre los trabajos efectuados por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena para recuperación de la cuenca baja del río Manzanares y la vulneración del derecho a la vivienda digna de los demandantes, dado que “la situación que ahora se presenta no existía antes de realizarse el dragado [...] fue a partir de esta obras [que se] ha presentado el desprendimiento paulatino de las orillas del río hasta

el punto de poner en grave riesgo las viviendas que se encuentran en la ronda del mismo, las cuales están a punto de derrumbarse en cualquier momento [Sic]”

16.- Indicó que los inmuebles en cuestión se encuentran en un lugar que se ve afectado por los desprendimientos de los taludes del río -aproximadamente a 2 metros del lecho del río- , lo que ha debilitado la estructura de éstos, ya que no se han construido en esta zona diques o muros de contención para controlar el accionar del río.

17.- Finalmente, sostuvo que el hecho de que las viviendas de los petentes estén en situación irregular, no significa que esto constituya una causal eximente de responsabilidad, puesto que “se trata de una situación tolerada por la administración municipal desde hace mucho tiempo, sin que se hubieran tomado las medidas de índole urbanística para evitarl[a][sic]”.

18.- En consecuencia ordenó a la Alcaldía de santa Marta que procedieran a reubicar a las accionantes y sus grupos familiares en un lugar seguro y que les brindaran todas las ayudas necesarias para mitigar el estado de indefensión en el que se encuentran.

Impugnación

Alcaldía de Santa Marta.

19.- La administración distrital interpuso recurso de apelación contra la decisión proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta con el objetivo de que revoque la decisión de primera instancia.

20.- Reiteró las argumentaciones esgrimidas en la contestación de las referidas acciones de tutela y agregó que, en el caso concreto, no existe nexo de causalidad entre “la actividad o inactividad de las demandadas, por una parte y las avenidas del Río Manzanares, por la otra”.

Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG-.

21.- La autoridad ambiental impugnó las sentencias emitidas por el Juzgado Segundo Civil del

Circuito de Santa Marta con el fin de que éstas sean revocadas.

22.- Señaló que no existe relación alguna entre los dragados de sedimentos efectuados en el río Manzanares y el riesgo en que se encuentran los tutelantes, pues esta característica que presentan los suelos no depende de la obra en cuestión sino de las propiedades intrínsecas de aquellos como se evidencia en otros parajes cercanos al río, como por ejemplo el Barrio Tayrona.

23.- Aunado a lo anterior, indicó que los desprendimientos de los taludes del río se han presentado a causa de la fuerza de las precipitaciones que han caído en la zona, lo que ha generado el aumento en el cauce del río y con ello la erosión marginal en los terrenos que se encuentran en los alrededores de este.

#### Sentencias de Segunda Instancia

24.- La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta con igual motivación revocó las sentencias proferidas por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de la misma ciudad (T- 2.907.642 y T- 2.907.646), por cuanto considero que no existe nexo causal entre la conducta desplegada por las entidades accionadas y la vulneración del derecho a la vivienda digna de los peticionarios.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Problema jurídico

En atención a lo expuesto, esta Sala de Revisión debe determinar si la Alcaldía de Santa Marta y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de las Delvis Ester Anaya Lambraño, David Enrique, Liceth Paola Escorcía Anaya, Rosa Ingermina Lambraño Márquez y Gilberto Anaya al poner en

inminente riesgo la estructura de la casas que habitan.

A fin de resolver el asunto, la Sala se pronunciará sobre los siguientes tópicos: (i) La vivienda digna como derecho constitucional fundamental y su protección por medio de la acción de tutela; (ii) El contenido del derecho fundamental a la vivienda digna; y finalmente procederá a analizar los (vi) casos concretos.

3. La vivienda digna como derecho constitucional fundamental y su protección por medio de la acción de tutela -Reiteración de Jurisprudencia-.

La vivienda digna se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según se sigue de la lectura del artículo 51 superior, el cual prescribe lo siguiente: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”.

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la vivienda digna se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a una vivienda digna<sup>1</sup>. El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. (Negrillas fuera del texto)

Así mismo, el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, prescribe:

“Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.” (Negrillas fuera del texto)

Así mismo se encuentra estipulado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos

## Sociales y Culturales:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento".  
(Negrillas fuera del texto)

Finalmente, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ordena el cumplimiento progresivo de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. El literal k del artículo 34 de esta última hace referencia al derecho en mención y establece:

"Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

[...]

k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;" (Negrillas fuera del texto)

No obstante, este reconocimiento desde sus primeros pronunciamientos, la jurisprudencia constitucional negó la iusfundamentalidad del derecho a la vivienda digna, señalando para el efecto, que se trata de un derecho asistencial de carácter prestacional cuyo contenido debía ser precisado en forma programática por las instancias del poder que han sido definidas con fundamento en el principio democrático, de conformidad con las condiciones jurídico materiales disponibles en cada momento histórico y del cual no es posible derivar derechos subjetivos exigibles en sede de tutela. 2

Pese a lo anterior, en situaciones de afectación clara de este tipo de derechos, la competencia del juez constitucional fue reivindicada con fundamento en el criterio de la

conexidad, en desarrollo del cual se estableció que los derechos denominados de segunda generación podían ser amparados directamente por vía de tutela cuando se lograra demostrar un nexo inescindible entre éstos y un derecho fundamental en atención a las circunstancias del caso concreto.

De esta forma, se aceptó la procedencia de la tutela para lograr la protección del derecho a la vivienda digna -aún cuando éste no fuera considerado fundamental- siempre que la lesión de tal prerrogativa pudiera tener como consecuencia la amenaza o vulneración de otros derechos del peticionario que pudieran ser considerados fundamentales, tales como la vida, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros.<sup>3</sup>

Sin embargo, el criterio de la conexidad se advertía insuficiente en muchos casos en los que consideraciones de justicia y equidad tornaban necesario un pronunciamiento del juez de tutela que permitiera la protección del derecho a la vivienda digna. Esta situación condujo a la jurisprudencia constitucional a reconocer algunas hipótesis adicionales en las que pese al carácter no fundamental de este derecho, la acción de tutela resultaba procedente.

De otro lado y bajo la misma idea de ampliar las hipótesis en las que es posible para el juez de tutela proteger derechos sociales y económicos, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en los casos en los cuales el contenido de estos derechos ha perdido la vaguedad e indeterminación que como obstáculo para su fundamentalidad se argüía, en un principio, que tales garantías deberían ser consideradas fundamentales, y en tal sentido, admitirían la intervención del juez de amparo.

Hoy por hoy, respecto de aquellas prestaciones que han sido reconocidas positivamente, por vía legal o reglamentaria, a favor de los individuos, de forma tal que pueden ser definidas como derechos subjetivos, es admitido el carácter iusfundamental de la vivienda digna, con fundamento en el criterio de la transmutación.<sup>5</sup> Un caso emblemático al respecto es el relacionado con la concesión y el desembolso de subsidios de vivienda cuando los adquirentes de vivienda han cumplido con todos los requisitos establecidos por la ley para el efecto.

Como se advierte, la jurisprudencia constitucional se ha ido apartando, cada vez con mayor claridad, de los pronunciamientos iniciales que catalogaban la protección de derechos económicos, sociales y culturales en sede de tutela como algo excepcional en atención al

carácter no fundamental de las prerrogativas que integran dicha categoría.

Tal constatación ha conducido a que, en pronunciamientos recientes, la Corte en sus distintas Salas de Revisión haya replanteado la consideración que dio origen a la línea jurisprudencial que viene de comentarse, y en consecuencia, admita el carácter fundamental de aquellas garantías catalogadas como sociales, económicas y culturales.

Sin duda alguna, una importante precisión en este sentido fue la establecida en sentencia T-016 de 2007 en relación con el derecho a la salud. Este fallo permitió desligar dos categorías conceptuales que hasta entonces habían sido asimiladas en la jurisprudencia constitucional: de un lado, el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales y de otro, las vías que éstos requieren para su efectivo cumplimiento.

Las consideraciones sobre las que descansó en esa oportunidad la calificación de fundamental del derecho a la salud y que en sendos fallos han sido extendidas al derecho al trabajo<sup>6</sup> y la seguridad social<sup>7</sup>, merecen a juicio de esta Sala, ser reiteradas a propósito del derecho a la vivienda digna.

En primer término, debe destacarse que a la luz de las normas internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano en relación con la protección de los Derechos Humanos, todas las prerrogativas agrupadas bajo esta categoría y cuya enunciación no puede entenderse como excluyente deben ser garantizadas, sin que para el efecto sea posible distinguir entre los denominados derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

Esta consecuencia deviene forzosa, al advertir la estrecha relación existente entre la dignidad humana -como valor fundante del ordenamiento constitucional colombiano y principio orientador del derecho internacional de los derechos humanos- y la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

A este respecto señala el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos,

sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

En igual sentido establece el artículo 3º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”

Ahora bien, en el caso preciso del derecho a la vivienda digna la relación existente entre su garantía efectiva y la dignidad humana es prácticamente evidente. Así, no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle un lugar de habitación adecuado.

La relación que se señala ha sido un lugar común en la jurisprudencia constitucional<sup>8</sup> y en los pronunciamientos internacionales relacionados con la vivienda digna. Al respecto advirtió el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General No. 4:

1. “[E]l 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 o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como

han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de ‘vivienda adecuada’...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”” 9

En estos términos, calificar como fundamental el derecho a la vivienda digna como ha sucedido con otras garantías pertenecientes a la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, implica adoptar una postura más cercana al ideario plasmado por nuestros Constituyentes y adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por nuestro Estado en el ámbito internacional.

Así mismo, con la intención de reforzar la razón antes expuesta, debe destacarse que el principal reparo que se ha propuesto para negar el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales -y en particular de la vivienda digna- esto es, el relativo a su carácter prestacional, elemento que se traduce en la necesaria definición de las políticas públicas que, en atención a la disponibilidad de recursos, establezcan las condiciones en las que se garantizará su disfrute, es un argumento que apunta en realidad a describir la forma como este derecho puede hacerse efectivo en la práctica y no a desconocer la necesaria protección que el mismo merece, en cuanto derecho fundamental, aspecto que deviene indiscutible una vez establecida su imperiosa protección de cara al respeto de la dignidad humana.

De esta forma, si bien es cierto, el derecho a la vivienda digna -al igual que otros derechos sociales, económicos y culturales- se caracteriza por cierto grado de indeterminación en relación con las prestaciones que su satisfacción requiere, las cuales deben ser precisadas por las instancias del poder definidas con fundamento en el principio democrático, tal connotación no puede conducir a negar el carácter iusfundamental del mismo y tampoco a descartar de plano la procedencia del amparo constitucional cuando se advierta su vulneración.

Aunado a lo anterior, advierte la Sala en relación con el tantas veces mencionado carácter prestacional de los derechos económicos, sociales y culturales -que impidió que éstos fueran

considerados fundamentales en etapas tempranas de la doctrina y la jurisprudencia constitucionales- que tal calificación es en realidad equívoca por cuanto todos los derechos, sin importar la generación a la cual se adscriba su reconocimiento desde el punto de vista histórico requieren, para asegurar su protección, el cumplimiento de mandatos de abstención, así como mandatos de prestación. Razón por la cual, tal criterio carece en lo absoluto de sentido en cuanto a la identificación de los derechos que pueden ser considerados fundamentales. A este respecto señaló la Corte en sentencia T-016 de 2007:

“[L]a implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales - como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros - de su carácter de derechos fundamentales resultaría no sólo confuso sino contradictorio. Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales - con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente - poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica.”

En cuanto al derecho a la vivienda digna, esta Corporación ya había reparado en anteriores ocasiones en la existencia de obligaciones de índole positiva y negativa ligadas a su satisfacción. Así, en sentencia T-1318 de 2005, tras sistematizar la jurisprudencia constitucional en la materia, la Corte advirtió la configuración de “un derecho de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares”<sup>10</sup> cuya protección podía ser reclamada en sede de tutela.

Ahora bien, como antes se anunció, en esta oportunidad la Sala reiterara la distinción efectuada en sentencia T-016 de 2007, en relación con la fundamentalidad de los derechos y las vías por las cuales éstos pueden hacerse efectivos para a partir de tal diferenciación, establecer de un modo más claro la competencia que corresponde al juez constitucional en cuanto a la protección del derecho a la vivienda digna se refiere.

Así las cosas y retomando la división entre los mandatos de abstención y aquéllos de prestación necesarios para asegurar el goce del derecho a la vivienda digna, la Sala encuentra que la exigibilidad de estos últimos en sede de tutela se encuentra, en principio, condicionada por la definición de derechos subjetivos que traduzcan prestaciones concretas a favor de las personas que alegan su vulneración.

Como es evidente, los principales llamados a configurar los contenidos normativos en virtud de los cuales deberá ponerse en práctica el derecho a la vivienda digna son los poderes democráticamente constituidos para tal fin. Lo anterior, por cuanto el diseño de las políticas públicas necesarias para el efecto, conlleva la adopción de decisiones de gran trascendencia en relación con la distribución de bienes escasos en el panorama económico nacional y la consecuente determinación en cuanto a las prioridades en su asignación. Lo cual implica, en cierta medida, oponer excepciones a las leyes del mercado que, en términos generales, determinan la satisfacción de este tipo de necesidades.

En este proceso de configuración de prestaciones concretas a favor de ciertos sujetos o categorías de ellos, tanto el legislador como la administración en sus distintos niveles deben atender al mandato de progresividad que relación con los derechos de segunda generación consagran la normativa y jurisprudencia internacionales y que a su turno, ha sido puesto en práctica por esta Corporación en diversas ocasiones.

En estos términos, la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna podrá dar origen por, vía de transmutación, a distintos derechos subjetivos concebidos en el marco de políticas públicas, las cuales a su vez, deberán idear mecanismos idóneos para asegurar la exigibilidad de tales derechos. Lo anterior no obsta para que en aquellas hipótesis en las cuales tales mecanismos de protección no existan o no puedan ser considerados eficaces en relación con el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna en el caso concreto, el juez de tutela goce de plena competencia para adoptar las medidas que se requieran de cara a la garantía efectiva del mismo.

Subyace entonces el interrogante relativo a la competencia del juez constitucional en aquellos casos en los cuales no exista un derecho subjetivo exigible que materialice en el caso concreto las prestaciones que en desarrollo del derecho a la vivienda digna corresponde a los ciudadanos.

A este respecto, la Sala considera pertinente recalcar que, en desarrollo de la función que la Constitución le ha asignado, el juez de amparo está llamado a intervenir ante la inexistencia o la deficiencia del desarrollo legal o reglamentario en la materia, con el propósito no de definir en forma general políticas públicas tendentes a la satisfacción del derecho a la vivienda digna para todos los asociados, pero sí bajo la idea de superar o suplir las falencias puntuales que advierta en la definición de éstas y que permiten resarcir el derecho fundamental en concreto. Particularmente en aquellas hipótesis en las cuales de conformidad con el mandato contenido en el artículo 13 superior, se requiera la adopción de medidas que tornen posible una igualdad real y efectiva, en especial cuando la protección se torne imperiosa en atención a las circunstancias de debilidad manifiesta.

Así, aunque en principio los sujetos que se encuentran en estas condiciones deberían ser los principales destinatarios de políticas públicas en el marco de las cuales se asegure el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, la inexistencia o inoperancia de las mismas no puede servir de pretexto para no brindarles la especial protección que a la luz de la Constitución merecen, por cuanto es respecto de ellos que el Estado Social adquiere una mayor significación en atención debido a que, por regla general, estos sujetos carecen de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad. En tal sentido, corresponde al juez de tutela asumir la protección de los derechos fundamentales de los que aquéllos son titulares.

El criterio así planteado permite establecer de una forma más comprensiva la procedencia de la acción de tutela que había sido reconocida como excepcional en otras ocasiones por la jurisprudencia de esta Corporación bajo la idea de protección del mínimo vital o de los sujetos en condiciones de debilidad manifiesta. De ese modo, es importante advertir que algunos pronunciamientos constitucionales repararon en la necesaria interpretación de los postulados constitucionales en el sentido anotado<sup>11</sup> y que, en numerosas oportunidades esta Corporación ha protegido el derecho a la vivienda digna en circunstancias como las descritas<sup>12</sup>, ante el estado de indigencia, pobreza, riesgo de derrumbe o desplazamiento forzado de las personas, no obstante no ser éstas titulares de derechos subjetivos configurados con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias. En algunas de estas ocasiones la Corte se ha valido del criterio de la conexidad para justificar la protección en sede de tutela del derecho a la vivienda digna, postura que en todo caso, como ha venido resaltándose, se torna innecesaria además de artificiosa si se parte de la consideración

conforme a la cual los derechos de todos sin importar la generación a la que se adscriban deben ser considerados fundamentales.

Lo anterior, no implica sin embargo perder de vista que tal calificación no lleva per se a admitir en sede de tutela cualquier pretensión relacionada con su protección, pues como antes se anotó el amparo constitucional sólo será procedente en esta materia cuando se trate de (i) hipótesis referidas a la faceta de abstención o derecho de defensa de la vivienda digna; (ii) pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales, reglamentarios o jurisprudenciales, de acuerdo con lo establecido en la sentencia T 859 de 2003, que conlleven a superar la indeterminación inicial en cuanto al contenido normativo propio del derecho a la vivienda digna y (iii) eventos en los cuales las circunstancias de debilidad manifiesta en los que se encuentran los sujetos considerados de especial protección constitucional, a la luz de las normas superiores y de la jurisprudencia de esta Corporación, tornan imperiosa la intervención del juez de tutela con miras a la adopción de medidas que permitan poner a estas personas en condiciones de igualdad material haciendo efectiva, en el caso concreto, la vigencia de la cláusula del Estado Social de Derecho.

#### 4. El contenido del derecho fundamental a la vivienda digna -Reiteración de Jurisprudencia-

Esta Corporación ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que el derecho a la vivienda digna no se agota en las conductas señaladas en el artículo 51 de la Constitución Política, sino que éste se complementa con las obligaciones emanadas de los diferentes tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado colombiano que abordan la materia y las interpretaciones que de éste ha hecho su órgano autorizado que se incorporan al ordenamiento jurídico por medio del Bloque de Constitucionalidad 13.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano al que le ha sido confiada la salvaguardia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en dos ocasiones se ha pronunciado sobre el derecho en cuestión, así en sexto periodo de sesiones profirió la Observación General No. 4 y en el decimosexto la Observación General No. 7.

En la primera de estas observaciones, el Comité destacó la importancia del concepto de “adecuada” en relación con el derecho a la vivienda. Así aunque reconoce que la noción de

adecuación es dinámica y evolutiva, que se encuentra condicionada por factores sociales, económicos, culturales, climáticos o ecológicos identifica siete aspectos que pueden considerarse componentes invariables del derecho: (i) seguridad jurídica en la tenencia; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras; (iii) gastos soportables (accesibilidad económica); (iv) Habitabilidad; (v) asequibilidad (accesibilidad física); (vi) lugar adecuado; y (vii) adecuación cultural.

Estos elementos fueron recogidos en la sentencia C 936 de 200314 y los agrupó de la siguiente manera: (i) Los relativos a las condiciones de la vivienda; y (ii) aquéllos referidos a la seguridad del goce de la vivienda.

Sobre el primer grupo, la Corte, en la providencia referida, expresó:

“26.1 el primer elemento -condiciones de la vivienda- se refiere a que la vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. la vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (Negrillas fuera del texto)

(...)

en directa relación con lo anterior, la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano. finalmente, debe tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas.

En relación con el segundo grupo, sostuvo:

“(... )según se desprende de la observación general 4 en comento, tres factores han de considerarse bajo el concepto de seguridad en el goce de la vivienda: asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y “gastos soportables”.

la asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales<sup>15</sup>.

(...)

lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. en este orden de ideas, se demanda de parte de los estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas.

(...)

finalmente, la seguridad de la tenencia apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda –propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc.- estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc. (...)

Así las cosas, para que una vivienda pueda considerarse digna debe reunir dos requisitos:

En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes; (iii) ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan

en riesgo la salud de los habitantes, y (iv) adecuación cultural a sus habitantes.

En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. En los programas que promuevan la asequibilidad a las vivienda, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia; (ii) gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción; (iii) seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.

Vistas las consideraciones normativas y jurisprudenciales expuestas, entra la Corte a resolver el asunto puesto a consideración.

## 5. El caso concreto

En los presentes asuntos, las ciudadanas Delvis Ester Anaya Lambraño actuando en nombre propio y en representación de sus hijos David Enrique y Liceth Paola Escorcía Anaya y Rosa Ingermina Lambraño Márquez obrando en causa propia y como agente oficiosa de Gilberto Anaya consideran vulnerado el derecho fundamental a la vivienda digna de ellas, los menores anteriormente mencionados y de agenciado por parte de la Alcaldía de Santa Marta y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena dado que las obras adelantadas por estas entidades pusieron en riesgo la estructura de la casas en las que residen.

Tal y como quedó expuesto en las consideraciones de esta sentencia, una de las obligaciones

del derecho a la vivienda es la habitabilidad, según ésta una vivienda debe ser: (i) segura; (ii) salubre; (iii) brindar protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros factores patógenos que comporten peligros para la salud de sus moradores y (iv) proporcionar cierto grado de intimidad.

El primer elemento de la mencionada obligación, que es que interesa para el caso concreto, implica que la vivienda deba ser un sitio libre de todo peligro, riesgo o daño para sus habitantes, para así salvaguardar la vida y/o la integridad física de sus habitantes, es por ello que toda morada que se encuentre construida en una zona de alto riesgo o que por alguna razón amenace ruina constituye una afrenta al derecho a la vivienda digna de sus titulares, por cuanto en estos lugares existe una alta posibilidad de que se presente evento catastrófico de origen natural o de otro tipo, como por ejemplo: inundaciones, deslizamientos de tierra o contaminación ambiental que ponga a las personas que residen estos inmuebles en una situación vulnerabilidad que amenaza sus derechos fundamentales.

En atención a esta situación, el legislador nacional previó desde 1989 la necesaria implementación de una normatividad tendente a identificar y evacuar dichas zonas, procurando la protección de los bienes y derechos de sus habitantes.

La ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, estableció en su artículo 56:

“Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana.

Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente ley. Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones

en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.

Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehusan [sic] abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas

[...] ”

La disposición en comento fue complementada con ocasión de la expedición de la Ley 388 de 1997 que a su vez modificó algunas de las normas de la Ley 9 de 1989. Así, con el objetivo de garantizar que la utilización del suelo permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, entre otros propósitos<sup>16</sup>, la referida ley reiteró la obligación de identificar las zonas de riesgo en desarrollo de la competencia relativa al ordenamiento del territorio local radicada en cabeza de las autoridades municipales y distritales.

En tal sentido, señaló la citada ley en su artículo 8° que:

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

[...]

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

[...]

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

En estos términos, el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento que obliga a Distritos y municipios asumir la identificación. y tratamiento de las zonas que representen riesgo para los bienes y derechos de quienes habiten en ellas, en tal sentido, éste debe incluir de acuerdo con el artículo 13 numeral 5° de la ley 388:

“[L]os mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación. ”

El Distrito de Santa Marta, en cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas incorporo dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial un capítulo específico destinado a este fin, el VIII. Este capítulo regula un conjunto de acciones y actividades para identificar las zonas de alto riesgo no mitigable, prevenir la ocurrencia de un suceso funesto y recuperar aquellos sectores.

El artículo 490 de la referida normatividad establece:

Asúmanse como acciones para reducir las amenazas y riesgos en el área rural de Santa Marta, las enmarcadas en las siguientes disposiciones:

1º. Desestimular las actividades productivas intensivas en zonas de alta pendiente y precipitación, lo cual implica el desarrollo de programas de reforestación en zonas ya degradadas, para la recuperación de la capa vegetal y estabilización de los suelos.

2º. Apoyar iniciativas dirigidas a rectificar prácticas productivas contrarias a las características del entorno, y la aplicación de sanciones.

3º. Adelantar estudio geotécnico del territorio rural para definir la localización de zonas de especial tratamiento

4º. Implementar programas de capacitación y educación en prevención y atención de desastres, de manera que la comunidad esté preparada para afrontar estas circunstancias.

5º. Recuperar gradualmente las rondas hidráulicas para permitir el curso natural de los cuerpos de agua, como medida que lleva implícita la reubicación de los asentamientos localizados en la ribera de los ríos y quebradas.

6º. Involucrar al sector privado en los procesos que contribuyan a disminuir y a erradicar las técnicas productivas generadoras de amenazas y riesgos a la población y a los ecosistemas sobre los cuales actúan.

7º. Conformar grupos de voluntarios ad - honorem para el entrenamiento, dirección de ejercicios e institucionalización de un equipo de socorro extra-institucional, que trabaja de la mano con el Distrito.” (Negrillas fuera del texto)

A su vez, el artículo 494 del POT, señala:

Las rondas hídricas de ríos quebradas y arroyos afectadas por diferentes usos como producción, ubicación de viviendas, y otros, deberán recuperarse mediante programas de reubicación de asentamientos, reforestación artificial, regeneración natural o revegetalización, lo cual garantiza no solo la reducción de la probabilidad de riesgo por inundaciones, sino que además permite la restauración paulatina de los ecosistemas que le son inherentes a este tipo de espacios.

En el caso concreto, los inmuebles de los accionantes se encuentran ubicados en la ronda del río Manzanares, zona que en este momento es de alto riesgo dado que se vienen presentando continuos deslizamientos de los taludes del río por la erosión marginal originada por las fuertes lluvias, lo cual ha puesto en riesgo la estructura de las casas que aquellos habitan y con ello la vida y la integridad física de éstos.

Así las cosas, la Alcaldía de Santa Marta deberá reubicar a los actores de forma temporal hasta que se mitigue el riesgo, en caso de que este no pueda ser mitigado deberá incluir a los peticionarios en los programas de reubicación que tenga prevista la administración para las personas que se habitan zonas de alto riesgo.

En este orden de ideas, esta Sala de Revisión concederá el amparo solicitado por la accionante. En consecuencia, revocará, de acuerdo con las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial

de Santa Marta y ordenará a la Alcaldía de Santa Marta que: reubique a los accionantes de forma temporal hasta que cese el riesgo ocasionado el debilitamiento de los taludes del río Manzanares y en el caso de que este no pueda ser mitigado incluya a los petentes en los programas de reubicación que tenga prevista la administración para las personas que se habitan zonas de alto riesgo.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

SEGUNDO.- CONCEDER las acciones de tutela de la referencia y, en consecuencia, REVOCAR los fallos proferidos por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta (expedientes T- 2.907.642 y T- 2.907.646) por los motivos expuestos en esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía del Distrito de Santa Marta reubique, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, a Delvis Ester Anaya Lambraño, David Enrique, Liceth Paola Escorcía Anaya, Rosa Ingermina Lambraño Márquez y Gilberto Anaya de forma temporal hasta que cese el riesgo ocasionado por el debilitamiento de los taludes del río Manzanares.

En caso de que el riesgo no pueda ser mitigado incluya a los actores en los programas de reubicación que tenga prevista la administración para las personas que habitan zonas de alto riesgo.

CUARTO.- Líbrese por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 (i) Apartado III del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: [...] iii) El derecho a la vivienda [...]”(Negrillas fuera del texto); (ii) literal H de párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: “[...] 2.Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: [...]Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones [...]”(Negrillas fuera del texto); (iii) artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “ [...]3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. [...]”(Negrillas fuera del texto); (iv) artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social:

“[...]La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios[...]”(Negrillas fuera del texto); (v) el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos: “ [...] La vivienda adecuada y los servicios son un derecho humano básico que impone la obligación a los gobiernos para asegurar su cumplimiento por todas las personas, comenzando por la asistencia directa a los menos favorecidos a través de programas guiados de la autoayuda y la acción comunitaria. Los gobiernos deben esforzarse por eliminar todos los impedimentos que obstaculicen los logros de estos objetivos. o de especial importancia es la eliminación de la segregación social y racial, entre otras cosas, a través de la creación de comunidades mejor equilibradas, que se combinen distintos grupos sociales, ocupación, vivienda y servicios [...]”; (vi) el artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo “Los estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en su acceso a los servicios básicos recursos, la educación, los servicios de salud, la alimentación, la vivienda, el empleo y la re distribución del ingreso [...]”(Negrillas fuera del texto);y (vii) Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores .

2 Corte Constitucional, Sentencias T-251 de 1995, T-258 de 1997, T-203 y 383 de 1999.

3 Corte Constitucional, Sentencias T-617 de 1995, T-190 de 1999, T-626 de 2000, T-1073 de 2001, T-756 de 2003, T-363 de 2004, T-791 de 2004, T-894 de 2005.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-217 de 1999.

5 Corte Constitucional, Sentencias SU-599 de 1999 y SU-111 de 1997.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-447 de 2008.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-580 de 2007.

8 Corte Constitucional, Sentencias T-308 de 1993, T-1165 de 2001, C-572 de 2002.

9 Un análisis detenido de algunos contenidos esenciales del derecho a la vivienda adecuada

fue efectuado por esta corporación en Sentencia C-936 de 2003.

10 La existencia de esta faceta de abstención había sido advertida también en la sentencia T-958 de 2001. Así mismo, en sentencia T-1318 de 2005 se señaló que algunos casos examinados por esta Corporación en sede de revisión de tutela entraban dentro de esta concepción del derecho a la vivienda digna como derecho de defensa frente a ingerencias estatales, tales como los examinados en las sentencias T-308 de 1993, T-309 de 1995, T-494 del 2005 y T-316 de 1995. En esta ocasión la Sala advierte que también en los fallos T-347 de 1998 y T-373 de 2003 se protegió la faceta de defensa del derecho a la vivienda digna.

11 Así por ejemplo, en Sentencia T-646 de 2007 se afirmó al respecto: “Si bien el principio general es que el derecho a la vivienda digna es de carácter programático y progresivo – de tal forma que para que sea posible exigir la realización de una prestación determinada a través del cual el mismo se realice, se requiere que exista un marco legal que así lo disponga – la apreciación de la gravedad de los hechos, la urgencia de la situación y la inminente amenaza a los derechos fundamentales de la persona puede dar lugar a la exigibilidad de ciertos deberes constitucionales, de cuyo cumplimiento inmediato depende la efectividad de los respectivos derechos constitucionales fundamentales. Esto, porque ante la evidencia acerca de la existencia de los hechos perturbadores de derechos fundamentales de personas sujetas a protección reforzada por parte del Estado, la administración debe encontrar el medio más adecuado para cumplir sus deberes. Dicho margen no comprende la posibilidad de abstenerse de actuar en forma oportuna y eficaz, ya que la omisión en proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales amenazados de manera inminente constituye un desconocimiento de la Carta Política”<sup>11</sup>. Otro pronunciamiento especialmente esclarecedor en este sentido fue el vertido en sentencia T-275 de 1998 que al advertir el vacío existente en la reglamentación legal relativa al arrendamiento de predios adjudicados bajo la política de vivienda de interés social, tuteló el derecho a la vivienda digna de una familia desalojada de una de estas viviendas e instó al Viceministerio de Vivienda y Crédito Territorial para que en desarrollo de sus competencias propusiera una regulación más efectiva, efectiva, adecuada y precisa de las condiciones en que un adjudicatario de un subsidio de vivienda de interés social puede no residir en el inmueble o arrendarlo, advirtiendo así mismo que, en caso de no existir normas legales que sirvieran de marco para el efecto, el ejecutivo deberá sugerir la presentación de los proyectos de ley necesarios. En un sentido similar Cfr. Sentencias SU-111 de 1997 y SU-225

de 1998.

12 Corte Constitucional, Sentencias T-309 de 1995, T-958 de 2001, T-585 de 2006, T-754 de 2006, T-601 de 2007, entre otras.

13 Corte Constitucional, Sentencias C-936 de 2003, T-1318 de 2005, y T-403 de 2007, entre otras.

14. En esta sentencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 1° de la Ley 796 de 2003, que autorizaba a los establecimientos bancarios a realizar operaciones de leasing habitacional. El actor alegaba (i) que el legislador debía fijar los parámetros de la reglamentación de dicha operación, mediante una ley marco -lo cual no había hecho-, y (ii) que al introducir esta figura, vulneraba el derecho a una vivienda digna de los colombianos, pues este negocio implica intereses exorbitantes, de manera que no promueve la adquisición de vivienda. La Corporación consideró que el funcionamiento del leasing operacional no debía regularse mediante ley marco, sino que bastaba su autorización legal, y que si bien esta modalidad de financiación de la adquisición de vivienda per se no era inconstitucional, la constitucionalidad de la norma debía condicionarse a que el decreto reglamentario que expidiera el ejecutivo al respecto, se ajustara a las exigencias constitucionales en materia de vivienda y velara por que los ciudadanos no fueran forzados por las entidades financieras a optar por el sistema de financiación más oneroso.

15 Sobre este punto, ver sentencia T-958 de 2001.

16 Ley 388 de 1997 artículo 5°.