

Sentencia T-163/13

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

(i) en un principio el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido principalmente prestacional, (ii) para adquirir el rango de fundamental, debía estar en conexidad con un derecho fundamental, como por ejemplo la vida o el mínimo vital y, (iii) en la actualidad, esta Corte ha afirmado que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana.

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

El derecho a la vivienda digna requiere para su perfeccionamiento de unas condiciones mínimas de habitabilidad, lo que supone disponer de un lugar donde se pueda resguardar y que cuente con seguridad, iluminación y ventilación adecuada, con la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios básicos y que le permita a la persona desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad. Los Estados tienen la obligación de promover que todos los ciudadanos tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, acorde con sus necesidades humanas y, debe proteger especialmente a los grupos poblacionales que se encuentran en alguna desventaja de acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, como las madres cabeza de hogar que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir una vivienda adecuada a sus necesidades, la población ubicada en zona de riesgo, los desplazados por la violencia, las personas de la tercera edad y los niños.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Obligaciones específicas del componente de habitabilidad ante amenazas o deslizamientos u otros desastres naturales

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

los derechos fundamentales a la vida e integridad física de los mismos. De otro lado, esta Corporación ha sido enfática en reiterar su doctrina frente a la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a una vivienda digna cuando se presentan fallas en el inmueble que afectan gravemente las condiciones de habitabilidad del mismo y amenazan los derechos fundamentales a la vida e integridad física de sus ocupantes, especialmente cuando los demandantes no cuentan con recursos para proveerse otra solución de vivienda.

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Obligaciones frente a la población localizada en zonas donde se puedan presentar desastres

i) las autoridades locales tienen obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres, (ii) deben tener información actual y completa acerca de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, (iii) una vez obtenido el censo sobre las zonas de alto riesgo de deslizamiento, deben proceder a la reubicación de esas personas que se encuentran en situación de riesgo, (iv) deben promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos y, (v) el Legislador le impuso a la administración municipal deberes de prevención y mitigación frente a la población localizada en zonas en donde se pueda presentar un desastre.

DEBERES SOCIALES DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD FRENTE A LAS VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES-Reiteración de jurisprudencia/DEBER DE SOLIDARIDAD CON PERSONAS EN ESTADO DE VULNERABILIDAD COMO CONSECUENCIA DE UN DESASTRE

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y, éste aunado a la estructura básica del ordenamiento constitucional colombiano, le otorgan al Estado el deber de proporcionarle bienestar a todos los habitantes de la Nación, lo que se fundamenta y desarrolla en los principios de dignidad humana, trabajo, solidaridad y prevalencia del interés general sobre el particular. Lo anterior, tiene su fundamento en el Preámbulo y en el artículo 1º de la Constitución, con el establecimiento de parámetros fundamentales para nuestra sociedad, que se desenvuelven como pauta de protección, en especial a favor de

las personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta. Concluyendo, (i) las personas damnificadas por un desastre natural son sujetos de especial protección constitucional debido al estado de debilidad manifiesta en que se encuentran como consecuencia de dicho acontecimiento, (ii) el Estado tiene el deber de solidaridad y de protección con las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, lo anterior debido a la posición de garante que tiene con todas las personas que habitan en el territorio nacional, (iii) desconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas víctimas de un desastre natural generaría la vulneración de sus derechos fundamentales, tales como la vida digna, la vivienda digna, la salud, entre otros y, (iv) en lo concerniente al manejo de emergencias, es imprescindible que las autoridades competentes evalúen el riesgo en que se encuentra la población afectada, con la finalidad de tomar las medidas necesarias para evitar que aumente situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran , sin excluir a ninguna de las víctimas del desastre.

DERECHOS DE DAMNIFICADOS DE OLA INVERNAL-No pueden afectarse por negligencia de la administración pública

Se hace necesario aclarar que los actores se encuentran en situación de debilidad manifiesta debido a su calidad de damnificados, razón por la cual no tienen la obligación de soportar los errores de las entidades encargadas de suministrar las ayudas humanitarias, es decir, que si dichas entidades no enviaron o enviaron de manera tardía los listados de los registros o los censos realizados con anterioridad, no es responsabilidad de los damnificados por la ola invernal y, no tienen la obligación de soportar dicha carga. Razón por la cual, es preciso otorgar la ayuda a todas las familias afectadas por el suceso, no es deseable otorgárselas a una parte de ellas y a las otras no, ya que se le estaría vulnerando el derecho a la igualdad de las demás familias que se encuentran en la mismas circunstancias.

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Orden de cancelar ayuda humanitaria por ser damnificados de ola invernal

Referencia: expedientes 3.728.079, 3.728.096 y 3.728.097.

Derechos Invocados: Vivienda digna, igualdad, dignidad y debido proceso.

Acciones de Tutela instauradas por: Clara Marina Zona Gil en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Atención de Desastres de la Presidencia de la República-Fondo de Prevención y Atención de Emergencia-FOPAE-; Edgar Chila Sánchez en contra del Fondo de Prevención y Atención de Emergencia-FOPAE, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; Jorge Luis Castellano Ardila en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias-FOPAE-.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil trece (2013)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alexei Egor Julio Estrada y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por: (i) la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela formulada por Clara Marina Zona Gil en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Atención de Desastres de la Presidencia de la República-Fondo de Prevención y Atención de Emergencia-FOPAE-; (ii) la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Edgar Chila Sánchez en contra del Fondo de Prevención y Atención de Emergencia-FOPAE, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y; (iii) la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Jorge Luis Castellano Ardila en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias-FOPAE-.

Los expedientes T-3.728.079, T-3.728.096 y T-3.728.097 fueron seleccionados y acumulados por presentar unidad de materia relacionada con la obligación que tiene el Estado de proteger a aquellas personas que son damnificados directos debido a los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias, mediante auto del día doce (12) de diciembre de dos mil doce (2012), proferido por la Sala de Selección número Doce (12) de la Corte Constitucional, para ser fallados en una sola sentencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. EXPEDIENTE T- 3.728.079

1.1.1. Solicitud

Clara Marina Zona Gil, solicita al juez de tutela que ampare sus derechos fundamentales a la igualdad y a la dignidad humana. En consecuencia, solicita se ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la Republica y Fondo de Atención de Emergencias -FOPAE- inicie el correspondiente trámite para la adjudicación de los apoyos económicos para damnificados directos por eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias, conforme a las normas de ley y al reglamento técnico, según los hechos que a continuación son resumidos:

1.1.2. Hechos y argumentos de derecho

1.1.2.1. Señala la accionante que en el segundo semestre de 2011, debido a la ola invernal, ella al igual que los demás habitantes de las viviendas ubicadas en la localidad de Bosa en la ciudad de Bogotá, resultaron afectados por la inundación de aguas negras provenientes del Río Fucha como consecuencia de las deficiencias hidráulicas del Río Bogotá, generándose con ello la pérdida de la infraestructura de su vivienda y demás bienes inmuebles que hacían parte de esta.

1.1.2.2. Añade que al afectarse la vivienda, suspendieron todos los servicios públicos y las autoridades les prohibieron a todos los habitantes del sector permanecer en ellas por factores ambientales, de sanidad, e higiene, por tanto fueron inhabilitadas por colocar en alto riesgo la vida de las personas.

1.1.2.3. Indica que la Secretaría de Integración Social y el Fondo de Prevención y Atención

de Emergencias -FOPAE-, realizó un censo de todos los predios afectados por la inundación, y dentro de los numerosos censos que se llevaron a cabo por dicha entidad, el accionante fue censado con toda su familia.

1.1.2.4. Expresa que el 10 de Diciembre de 2011, a través de los medios masivos de comunicación, el Presidente de la Republica el Doctor Juan Manuel Santos anunció la adjudicación de ayudas económicas por valor de \$ 1.500.000 (Un millón quinientos mil pesos), para cada uno de los afectados.

1.1.2.5. Indica que antes del 23 de Diciembre de 2012, se iniciaron las entregas de los apoyos económicos para damnificados de la ola invernal segundo semestre.

1.1.2.6. Alude que el día 22 de Mayo varios afectados por la ola invernal solicitaron la entrega de las ayudas económicas, debido a que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, entregó a otros afectados en igual de condiciones las ayudas correspondientes.

1.1.2.7. Expone a su vez que si dichas entidades no enviaron los listados de los registros o los censos realizados con anterioridad, no es responsabilidad de los damnificados por la ola invernal, puesto que se debe otorgar la misma ayuda económica a las demás familias que se vieron afectadas por el suceso, y no solo a algunas, como ya lo han hecho.

1.1.2.8. Manifiesta la accionante que las entidades encargadas de hacer efectiva la entrega de estas ayudas económicas aducen que no cuentan con suficiente presupuesto para efectuar el pago de éstas.

1.1.2.9. Con base en lo anterior, solicita la protección de sus derechos fundamentales y la ayuda que requiere por ser damnificado de la ola invernal.

1.1.3. Traslado y contestación de la demanda

Recibida la solicitud de tutela, el Juzgado Quince Civil del Circuito, mediante auto del día veintiséis (26) de Agosto de dos mil doce (2012), resolvió admitir la acción de tutela y ordenó notificar al representante legal del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE-, al representante legal de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres de la Presidencia de la Republica. De igual forma ordenó entregar a los entes accionados copia del escrito de tutela para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas

siguientes a la notificación remitiera un informe detallado sobre los hechos de la demanda y ejerza su derecho de defensa.

1.1.3.1. El Doctor Christian Fernando Joaqui Tapia, en su calidad de Representante Legal del Fondo de Atención de Emergencias de Bogotá -FOPAE-, mediante oficio del 31 de agosto de 2012, contestó la acción de tutela, y se opuso a las pretensiones elevadas por la accionante, al respecto señaló:

"...Es cierto que el referido sector sufrió una inundación el día 6 de Diciembre de 2011. En cuanto a las causas del mismo me atengo a lo que se pruebe..."

"La vivienda del accionante... se encuentra en la base oficial de registros de afectación, a causa de la inundación ocurrida en las localidades de Bosa y Kennedy el día 6 de Diciembre, lo cual se prueba con el correspondiente certificado..."

No me consta que el actor haya perdido toda su vivienda y bienes muebles, por lo que me atengo a lo que se encuentre probado en el proceso"

"Es cierto que el actor fue damnificado directo por las inundaciones ocurridas en Bosa y Kennedy durante Diciembre de 2011..."

...El hecho se refiere a la ayuda económica ofrecida por la Presidencia de la Republica, frente a los cual el FOPAE, no tuvo ninguna injerencia y tampoco tiene responsabilidad, ya que dicho apoyo debe ser pagado por el Fondo Nacional de Calamidades el cual es administrado únicamente por la Dirección General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD-

El FOPAE suministró a la UNGRD los registros de los damnificados directos, dentro del cual se incluyó a Clara Zona Gil.

...El Fondo de Prevención y Atención de Emergencias del Distrito Capital -FOPAE- no se encuentra legitimado en la causa por activa dentro del proceso de la referencia, debido a que no es la entidad encargada de reconocer y entregar apoyo económico correspondiente a \$ 1.500.000 ofrecido por la Presidencia de la República para los damnificados por la emergencia invernal de Diciembre de 2011.

... Se colige que los mencionados apoyos económicos fueron establecidos por la Resolución 074 de 2011 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo que el FOPAE no tiene injerencia alguna en la distribución y entrega de estos apoyos, en el sentido que no posee ninguna clase de competencia en la administración del Fondo Nacional de Calamidades..."

En este orden de ideas, la obligación por parte del FOPAE, limitada a suministrar a la UNGRD, los registros de los damnificados directos, fue cumplida al enviar el consolidado definitivo, dentro del cual se incluyó a Clara Zona Gil, por lo que ostenta la calidad de damnificado directo..."

1.1.3.2. El Doctor Segundo Eliécer Arguello Angulo, en ejercicio de la delegación conferida por el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, mediante oficio del 30 de Agosto de 2012, contestó la acción de tutela, y se opuso a las pretensiones elevadas por la accionante, al respecto indicó:

"...es cierto en cuanto a que en el segundo semestre del año pasado se presentó una ola invernal que afectó a varias personas en diferentes sitios del país. En cuanto a la magnitud de afectación por dicho fenómeno, a las viviendas ubicadas en las zonas allí mencionadas, esta entidad se atiene a lo que al respecto resulte probado..."

...de llegar a resultar probado tal hecho, esto es que el nombre de identificación del accionante no aparecen en el listado de damnificados beneficiarios del apoyo económico de la Nación, en ello nada tiene que ver con la Nación, concretamente ninguna de las entidades nacionales vinculadas como accionadas en este proceso por las siguientes razones:

...el otorgamiento del apoyo económico anunciado por el señor Presidente de la República encontró concretización en la Resolución 074 de 2011, modificada por la 002 de enero 2 de 2012, expedidas por esta entidad, la cual anexa. A través de dichos actos esta entidad dispuso pagar hasta \$1.500.000 a todos los damnificados del País que cumplieran con las condiciones allí señaladas, sin distingo de ninguna índole.

Es también cierto que de acuerdo a la resolución mencionada, especialmente sus artículos tercero y quinto, correspondía a las autoridades locales, concretamente al CLOPAD de cada

municipio diligenciar las planillas incluyendo en ellas a las personas damnificadas que cumplieran con las condiciones allí señaladas...

...No por el solo hecho de ser damnificado significa que se tuviera derecho al apoyo económico, pues se reitera, además era necesario estar dentro de las condiciones establecidas por los actos administrativos que regularon su reconocimiento y pago.

Consultadas las bases (SIC) de datos que reposan en esta entidad..., el nombre de la parte actora no aparece en el registro oficial definitivo enviado a esta entidad por el FOPAE..

Es verdad que a otros damnificados por el citado fenómeno en las localidades de Kennedy y Bosa se les ha pagado el apoyo económico a que se refiere la Resolución antes mencionada y ello obedeció a que se trató de damnificados reportados oportunamente por el FOPAE como habilitados para recibir el apoyo. Quienes no fueron reportados oportunamente no recibieron apoyo, pero de ello no es responsable esta entidad. El hecho de que esta entidad haya pagado el apoyo económico a quienes por cumplir los requisitos y condiciones establecidos en la Resolución 074 de 2011 fueron reportados oportunamente por el FOPAE como hábiles para tal fin no significa que ésta entidad haya dado un tratamiento desigual a quienes no fueron incluidos en el registro de habilitados para el fin indicado por la autoridad competente del Distrito Capital y que por ello se vieron privados de la mencionada ayuda..

1.1.4. Decisiones Judiciales

1.1.4.1. Sentencia de Primera Instancia – Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá

En sentencia del siete (7) de Septiembre de dos mil doce (2012), el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá, negó el amparo de los derechos invocados por la tutelante, por considerar que no se verifica la existencia de un perjuicio inminente que pueda adquirir el carácter de irremediable y por ende, no puede utilizarse la tutela como mecanismo transitorio. Además que como mecanismo residual no puede acudir a la vía de la tutela, ya que la accionante tiene la posibilidad de acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en orden a interponer las acciones respectivas contra la Resolución 074 de 2011, que estableció las condiciones para acceder a la ayuda establecida.

1.1.4.2. Impugnación

Inconforme con la decisión, la señora Clara Marina Zona Gil, el 26 de Septiembre de 2012, impugnó el fallo proferido por el Juez Constitucional de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

"...Pese a lo consagrado en el artículo 13 de la carta política, siendo el deber del Estado promover la igualdad real y efectiva adoptando medidas a favor de los grupos marginados como es mi caso, el fallador me castiga poniendo en mis manos la responsabilidad que solo los organismos de atención tienen, ya que lo que ellos demandaron para recibir las ayudas diligentemente lo cumplí, caso contrario el del FOPAE que dilato mi inclusión al sistema para gozar de dichos beneficios y poder conjurar la situación a la que me vi avocada..."

Soy merecedora del subsidio al igual que las otras familias que lo recibieron, estando ubicados en la misma urbanización y la misma cuadra, sin existir ningún elemento de diferenciación, ya que las condiciones que nos afectaron fueron las mismas...(Subrayado fuera del texto)

En consecuencia, si se establecieron unos requisitos, la condición que me permite acceder al subsidio de un MILLON QUINIENTOS MIL PESOS, es ser víctima de la segunda ola invernal de 2011, los otros requisitos son formalismos que no debí cumplir yo, sino la entidad que se designó para hacer los censos, como es conocido..."

1.1.4.3. Sentencia de segunda instancia- Tribunal Superior Sala Civil Bogotá.

En sentencia proferida el nueve (09) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Civil del Tribunal Superior Bogotá confirmó el fallo del a-quo, argumentando que no puede afirmarse la vulneración del derecho de igualdad, en la medida que la Señora Clara Marina Zona Gil no se encontraba en las mismas condiciones jurídicas de las personas a quienes se les reconoció el apoyo económico establecido mediante la Resolución Nº 074 de 2011, además la tutela no se planteó de manera oportuna, pues entre la fecha que tuvo ocurrencia la emergencia invernal (6 de Diciembre de 2011), y la de presentación de la acción de tutela (23 de Agosto), transcurrieron más de 8 meses sin que en el entretanto la accionante hubiere formulado protesta alguna, circunstancia que se erige en un indicio en contra de la alegada causación de un perjuicio irremediable.

1.1.5. Pruebas Documentales

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas:

1.1.5.1. Fotocopia de la Cedula de ciudadanía de la accionante Clara Marina Zona Gil (Folio 1, cuaderno No. 1).

1.1.5.2. Certificado de afectación otorgado por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (Folios 2, cuaderno No. 1).

1.1.5.3. Consulta Censo Bosa y Kennedy- Formulario de Emergencias (Folios 3, cuaderno No. 1).

1.1.5.4. Consulta estados de pago de ayudas económicas por parte del FOPAE (Folio 4, cuaderno No 1).

1.1.5.5. Respuesta solicitud 2012ER3566 interpuesta por la Administradora y Representante legal de la Agrupación Alameda Santamonica Etapa V, por parte de la Subdirectora de emergencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá la Doctora Margarita Córdoba, (Folio 5, cuaderno No. 1).

1.1.5.6. Contestación Derecho de Petición ID-1396 por parte del Jefe Oficina Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo (Folios 6-10 cuaderno No. 1).

1.1.5.7. Contestación Comunicación de 25 de Mayo de 2012, por parte del Jefe Oficina Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo (Folio 11-13, cuaderno No. 1).

1.1.5.8. Contestación del derecho de petición de fecha 24 de Abril de 2012 dirigido al Señor Presidente de la Republica por parte del Jefe Oficina Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo (Folio 14, cuaderno No. 1).

1.1.5.9. Acta de Cierre de Censo por Emergencia Invernal (Folio 15, cuaderno No. 1).

- 1.1.5.10. Acta individual de Reparto (Folio 20, cuaderno No. 1).
- 1.1.5.11. Informe Secretarial de la Demanda recibida en reparto con fecha de 24 de Agosto de 2012. (Folio 21, cuaderno No. 1).
- 1.1.5.12. Oficio Nº 2062 de Agosto 28 de 2012 dirigido a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, donde se notifica la admisión de la acción de Tutela. (Folio 24, cuaderno No. 1).
- 1.1.5.13. Oficio Nº 2065 de Agosto 28 de 2012 dirigido al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE, donde se notifica la admisión de la acción de Tutela. (Folio 25, cuaderno No. 1).
- 1.1.5.15. Resolución 074 de 15 de Diciembre de 2011. (Folio 27-28 cuaderno, No. 1).
- 1.1.5.16. Resolución Nº 0888 de 2010. (Folio 29, cuaderno No. 1).
- 1.1.5.17. Contestación de la acción de tutela por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE (Folio 30- 35, cuaderno No. 1).
- 1.1.5.18. Tirilla Guía Servientrega de fecha de 30 de Agosto de 2012 (Folio 36 cuaderno No. 1).
- 1.1.5.19. Entrega de base de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias de la localidad de Bosa y Kennedy suscrito por el Secretario Técnico del Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias Doctor Guillermo Escobar Castro (Folio 37 cuaderno No. 1).
- 1.1.5.20. Segunda entrega de base de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias de la localidad de Bosa y Kennedy suscrito por el Secretario Técnico del Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (Folio 38 cuaderno No. 1).
- 1.1.5.21. Acta reunión de fecha 16 de Diciembre de 2011 sobre el proceso de pago del auxilio económico a los damnificados (Folio 39 cuaderno No. 1).
- 1.1.5.22. Respuesta comunicación de fecha 28 de Febrero de 2012, por parte del Director del FOPAE (Folio 40 cuaderno No. 1).

1.1.5.23. Respuesta a la comunicación 2012EE2242 por parte del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el Doctor Carlos Iván Márquez (Folio 41-43 cuaderno, No. 1).

1.1.5.24. Circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades técnicas y operativas del Sistema Nacional para la Prevención y atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD, con el fin de la asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias, por parte del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el Doctor Carlos Iván Márquez. (Folio 43-44 cuaderno, No. 1).

1.1.5.25. Resolución N° 074 de 2011 (Folio 45-46 cuaderno, No. 1).

1.1.5.26. Resolución N° 002 de 2012 (Folio 47 cuaderno, No. 1).

1.1.5.27. Acta de Posesión 0004, en la cual posesionan al Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo, como Jefe de Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (Folio 49 cuaderno, No. 1).

1.1.5.28. Contestación de Acción de tutela por parte del Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo, como Jefe de Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Folio 50-55 cuaderno, No. 1).

1.1.5.29. Fallo de Primera Instancia proferido por el Juzgado Quince Civil del Circuito de fecha 7 de Septiembre de 2012. (Folio 56-58 cuaderno, No. 1).

1.1.5.30. Respuesta a la solicitud 2012ER3566 por parte de la subdirectora de emergencias (Folio 61 cuaderno, No. 1).

1.1.5.31. Acta de cierre de censo por emergencia invernal (Folio 62 cuaderno, No. 1).

1.1.5.32. Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía de la accionante Clara Zona Gil (Folio 63 cuaderno No. 1).

1.1.5.33. Formato diligenciado por la accionante Clara Zona Gil del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias -SOPAE- (Folio 64 cuaderno No. 1).

1.1.5.35. Derecho de petición interpuesto por la Agrupación Residencial de Santa Mónica V

Etapa, de fecha Abril 24 de 2012, dirigido a la Presidencia de la Republica y Departamento para la Prosperidad Social. (Folio 66-67 cuaderno, No. 1).

1.1.5.36. Derecho de petición interpuesto por la Agrupación Residencial de Santa Mónica V Etapa, de fecha Abril 24 de 2012, dirigido a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo del Desastre. (Folio 68-70 cuaderno, No. 1).

1.1.5.37. Contestación de derecho de petición ID-1396 de fecha 31 de Marzo de 2012 por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD (Folio 71-75 cuaderno, No. 1).

1.1.5.38. Contestación Derecho de Petición de fecha Abril 24 de 2012 por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD (Folio 76-78 cuaderno, No. 1).

1.1.5.39. Copia de los recortes de noticias del Gobierno, mediante los cuales informa que destinó nuevos recursos para atender a 19 mil familias afectadas por la temporada de lluvias. (Folio 79-81 cuaderno, No. 1).

1.2. EXPEDIENTE T- 3.728.096

1.2.1. Solicitud

Edgar Chila Sánchez, por medio de apoderado, solicita al juez de tutela que ampare sus derechos fundamentales a la igualdad, y a la dignidad humana. En consecuencia, solicita se ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la Republica, y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- inicie el correspondiente trámite para la adjudicación de los apoyos económicos para damnificados directos por eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en las localidades de Bosa y Kennedy, conforme a las normas de ley y al reglamento técnico, según los hechos que a continuación son resumidos:

1.2.2. Hechos y argumentos de derecho

1.2.2.1. Señala el accionante que el pasado 6 de Diciembre de 2011, debido a la ola invernal, el conjunto residencial donde reside, su vivienda al igual que la de los demás

habitantes de la localidad de Bosa en la ciudad de Bogotá, se vieron inundadas.

1.2.2.2. Expresa que como consecuencia de la emergencia invernal el Presidente de la Republica el Doctor Juan Manuel Santos prometió el pago de ayudas económicas por valor de \$ 1.500.000 (Un millón quinientos mil pesos), para cada uno de los afectados.

1.2.2.3. Añade que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, profirió la Resolución 074 del 15 de Diciembre de 2011, en donde se ordenaba el pago de la suma de \$ 1.500.000 (Un millón quinientos mil pesos) como apoyo económico para cada damnificado directo por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada invernal de 2011.

1.2.2.5. Alude el accionante que fue censado por el FOPAE el día 11 de Diciembre de 2011, entidad que certificó que era damnificado conforme a lo establecido por la Resolución Nº 074 del 15 de Diciembre de 2011, convirtiéndose por ende en beneficiario del auxilio brindado.

1.2.2.6. Expone que a la fecha y no obstante de habersele hecho entrega de subsidios a diferentes habitantes del conjunto residencial Santa Mónica I, a él no le han adjudicado, ni cancelado la ayuda prometida.

1.2.3. Traslado y contestación de la demanda

Recibida la solicitud de tutela, el Juzgado 46 Civil Municipal de Bogotá, mediante auto del día veintitrés (23) de Agosto de dos mil doce (2012), resolvió admitir la acción de tutela y ordenó mediante oficio notificar: a la Alcaldía Mayor de Bogotá- Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE-, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo del Desastre de la Presidencia de la Republica, y la Secretaría Distrital de Integración Social -SDIS-.

De igual forma ordenó entregar a los entes accionados copia del escrito de tutela para que en el término de dos (2) días siguientes a la notificación remitiera un informe detallado sobre los hechos de la demanda y ejerciera su derecho de defensa.

1.2.3.1. Mediante oficio del 27 de Agosto de 2012, el Doctor Christian Fernando Joaqui Tapia, Represente legal del Fondo De Atención de Emergencias de Bogotá -FOPAE-, contestó la acción de tutela, y se opuso a las pretensiones elevadas por la accionante, al

respecto señaló:

“...Es cierto que la vivienda del accionante se ubica en la Cra 98 B Nº 69-49 de la localidad de Bosa, y se encuentra en la base oficial de registros de afectación a causa de la inundación ocurrida en las localidades de Bosa y Kennedy el día 6 de Diciembre de 2011...

...El hecho se refiere a la ayuda económica ofrecida por la Presidencia de la Republica, frente a lo cual el FOPAE no tuvo ningún tipo de injerencia, y tampoco tiene responsabilidad, ya que dicho apoyo debe ser pagado por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo del Desastre -UNGRD.

El Comité Distrital de Atención y Prevención de Emergencias, del cual hace parte el FOPAE, considera que las 27.196 familias son damnificadas directas en los términos establecidos en la Resolución 074 de 2011 expedida por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo del Desastre, dado que presentaron algún tipo de afectación directa con la ocasión a las inundaciones acaecidas en las localidades de Bosa y Kennedy

El Señor Edgar Chila Sánchez, se encuentra incluido en la lista de beneficiarios de la ayuda humanitaria de carácter pecuniaria

Es cierto que el actor fue damnificado directo por las inundaciones ocurridas en Bosa y Kennedy durante Diciembre de 2011...

El FOPAE suministró a la UNGRD los registros de los damnificados directos, dentro del cual se incluyó a Edgar Chila Sánchez

...El Fondo de Prevención y Atención de Emergencias del Distrito Capital -FOPAE- no se encuentra legitimado en la causa por activa dentro del proceso de la referencia, debido a que no es la entidad encargada de reconocer y entregar apoyo económico correspondiente a \$ 1.500.000 ofrecido por la Presidencia de la Republica para los damnificados por la emergencia invernal de Diciembre de 2011.

... Se colige que los mencionados apoyos económicos fueron establecidos por la Resolución 074 de 2011 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo que el FOPAE no tiene injerencia alguna en la distribución y entrega de estos apoyos, en el sentido

que no posee ninguna clase de competencia en la administración del Fondo Nacional de Calamidades...

En este orden de ideas, la obligación por parte del FOPAE, limitada a suministrar a la UNGRD, los registros de los damnificados directos, fue cumplida al enviar el consolidado definitivo, dentro del cual se incluyó a Edgar Chila Sánchez, por lo que ostenta la calidad de damnificado directo..."

1.2.3.2. Posteriormente, mediante auto del treinta y uno (31) de agosto de dos mil doce (2012), el Juzgado 46 Civil Municipal de Bogotá, D.C, rechazó la acción de tutela por falta de competencia funcional, toda vez que la demandada, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres es una persona jurídica del nivel descentralizado del orden Nacional. En consecuencia, decreta la nulidad del auto admisorio del veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012).

1.2.3.3. Realizado nuevamente el reparto, este correspondió al Juzgado 42 Civil del Circuito de Bogotá D.C., despacho que mediante auto del cuatro (04) de septiembre de dos mil doce (2012), inadmite la acción para que en el término de un día, contado a partir de la notificación so pena de rechazo, la accionante informara bajo la gravedad de juramento si había presentado otra acción constitucional respecto de los mismos hechos y derechos.

1.2.3.4. Teniendo en cuenta lo anterior, mediante oficio del cinco (5) de septiembre de dos mil doce (2012) la accionante, por medio de apoderado, informó al despacho bajo la gravedad de juramento que no había interpuesto acción alguna con base en los mismo hechos.

1.2.3.5. Posteriormente, mediante auto del seis (06) de septiembre de dos mil doce (2012) el Juzgado 42 Civil del Circuito, admite la presente acción y ordena vincular a la Secretaría Distrital de Integración Social-SDIS- para efectos de salvaguardar los derechos fundamentales invocados por el actor. De igual forma, oficia a la Alcaldía Mayor de Bogotá, para que en el término de un día se pronuncie acerca de los hechos de la demanda.

1.2.3.6. Mediante Oficio N° 3687 del 6 de Septiembre de 2012, la Doctora Jarlin Sulelly Díaz Gómez, en calidad de Directora Territorial de la Secretaría Distrital de la Integración Social, señaló:

"En el asunto del grupo familiar integrado por el Señor Edgar Chila Sánchez, La Secretaria Distrital de Integración Social, le hizo entrega de un KIT de aseo. Posteriormente fueron incluidos en el Registro o censo de Afectados por la emergencia invernal de Diciembre de 2011, como núcleo familiar Nº 26683, y no han sido excluidos del mismo.

"Los demás auxilios tales como Subsidio de Arrendamiento, auxilio de \$1.500.000.00 (Un millón quinientos mil pesos), y exoneración del pago del Impuesto Predial no corresponden a las funciones, ni a la misionalidad de la Secretaría Distrital de Integración social"

... La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Departamento para la Prosperidad Social son las entidades del orden nacional, competentes para las asignaciones de los apoyos fijados por el Gobierno Nacional para la atención de emergencias, no así la Alcaldía Mayor de Bogotá, ni la Secretaría de Integración Social"

Frente a la situación particular y concreta del accionante, la Secretaría Distrital de Integración Social, le entregó la ayuda oportuna que brindó a los demás afectados que se encontraban en idéntica situación fáctica por la emergencia invernal de Diciembre de 2011, reconociéndole la ayuda o Bono alimentario que el propio accionante redimió, hecho que desmorona cualquier cargo por supuesta violación de su derecho a la igualdad.

1.2.3.7. Mediante Oficio N° 0628 del 17 de Agosto de 2012, el Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo, en ejercicio de la delegación conferida por el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, indicó:

"Tal como lo registraron los diferentes medios masivos de información, con ocasión de la segunda temporada invernal del año pasado, el Señor Presidente de la Republica anunció que otorgaría un apoyo económico humanitario de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) para las familias damnificadas del citado fenómeno. Esta voluntad política del Gobierno Nacional, en cabeza del Señor Presidente de la Republica tuvo concreción a través de la resolución 074 de 2011, modificada por la N° 002 de 2012..."

De acuerdo con la resolución mencionada, especialmente en sus artículos tercero y quinto correspondía a las autoridades locales, concretamente al CLOPAD de cada municipio diligenciar las planillas incluyendo en ellas las personas damnificadas que cumplieran con las condiciones allí señaladas. La ayuda fue hasta de \$1.500.000 para cada damnificado

directo. Para el caso del Distrito Capital, la consolidación y envío de la información de los damnificados beneficiarios de los pagos correspondió al FOPAE.

...Los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, como era denominado en la época de los hechos no cuenta con recursos ilimitados y por ello debió establecer parámetros y requisitos en los actos administrativos que reglamentaron el pago de esta ayuda, entre ellos un monto máximo, el que solo fuera para damnificados directos , que el monto máximo solo fuera hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) y solo fuera para damnificados por eventos hidrometeorológicos acaecidos entre el 1° de Septiembre de 2011 y el 10 de Diciembre de 2011..."

... La nación dada la crudeza de la Segunda temporada invernal de 2011, destinó cierta cantidad de recursos para los más vulnerables del fenómeno, debiendo los respectivos municipios determinar quiénes eran los destinatarios de tal ayuda, pero ello no significa que se tenga que hacer extensiva a todos los que sufrieron algún daño y sin importar dentro de que periodo

...La condición de afectado por el fenómeno invernal no significa que por ese hecho, se tuviera derecho a recibir el apoyo económico, pues para ello es necesario que demuestre con los medios probatorios idóneos y suficientes que se reunían los requisitos establecidos en el acto administrativo que estableció el reconocimiento y pago de la mencionada ayuda humanitaria. (Subrayado fuera del texto).

Consultadas las bases (SIC) de datos que reposan en esta entidad..., el nombre de la parte actora no aparece en el registro oficial definitivo enviado a esta entidad por el FOPAE..

Es verdad que a otros damnificados por el citado fenómeno en las localidades de Kennedy y Bosa se les ha pagado el apoyo económico a que se refiere la Resolución antes mencionada y ello obedeció a que se trató de damnificados reportados oportunamente por el FOPAE como habilitados para recibir el apoyo. Quienes no fueron reportados oportunamente no recibieron apoyo, pero de ello no es responsable esta entidad. El hecho de que esta entidad haya pagado el apoyo económico a quienes por cumplir los requisitos y condiciones establecidos en la Resolución 074 de 2011 fueron reportados oportunamente por el FOPAE como hábiles para tal fin no significa que ésta entidad haya dado un tratamiento desigual a quienes no fueron incluidos en el registro de habilitados para el fin indicado por la autoridad

competente del Distrito Capital y que por ello se vieron privados de la mencionada ayuda..

Ahora bien, si la autoridad Municipal competente, no incluyó al accionante en el registro de damnificados con derecho a recibir apoyo económico es de presumir que ello obedeció a que este no se encontraba dentro de las condiciones y requisitos establecidos por los actos administrativos que reglamentaron su reconocimiento y pago para obtener una sentencia favorable a sus pretensiones, deberá, en aplicación del principio procesal de necesidad de la prueba, destruir con medios probatorios idóneos tal presunción, demostrando que a pesar de estar dentro de las condiciones y requisitos de las resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012, no se incluyó en el registro de beneficiarios del apoyo económico, en el juicio respectivo ante las autoridades competentes que no es el Juez de Tutela (Subrayado fuera del texto)".

1.2.4. Decisiones Judiciales

1.2.4.1. Sentencia de primera instancia- Juzgado Cuarenta y Dos Civil del Circuito de Bogotá.

1.2.4.2. Impugnación

Inconforme con la decisión, el actor por medio de apoderado, impugnó el fallo proferido por el Juez Constitucional de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

"...Las aseveraciones en contrario de las entidades accionadas generan inseguridad Jurídica y amenazan los derechos fundamentales expuestos en la acción de tutela, obsérvese que a otros damnificados (...) incluidos en el consolidado, conforme se probó con los certificados de damnificados expedidos por el FOPAE y con la consulta de la pagina web de la UNGRD, en donde consta que a las anteriores personas se les canceló el auxilio prometido, lo que desconoce el derecho de la igualdad"

"... Se está violando el derecho a la igualdad del accionado pues éste se encuentra en una misma situación de hecho y de derecho que otros afectados de la misma zona, a quienes la UNGRD ya les efectuó el pago del auxilio prometido por el Gobierno Nacional, lo cual fue debidamente analizado por el Juez de Primera instancia"

1.2.4.3. Sentencia de segunda instancia- Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Mediante fallo del veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, confirma el fallo del a quo, argumentando que la Acción de Tutela es improcedente por el principio de inmediatez y ausencia de perjuicio irremediable, ya que después de transcurridos más de ocho meses desde el cese de la emergencia invernal, el tutelante pretende recibir una ayuda humanitaria en dinero (\$ 1.500.000), ofrecida por la Presidencia de la Republica, la cual tenía como objeto la superación de la referida inundación para las personas que se encontraban en estado de vulnerabilidad, lo que resulta contrario al principio de inmediatez de la acción de tutela, teniendo en cuenta que la emergencia ya hace varios meses fue superada y actualmente no existe ninguna condición que represente vulneración a los derechos fundamentales del accionante, además que este no tiene ninguna limitación física o mental que impida su subsistencia mínima.

1.2.5. Pruebas Documentales

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas:

1.2.5.1. Fotocopia de la Cédula de ciudadanía del accionante Edgar Chila Sánchez (Folio 2, cuaderno No. 1).

1.2.5.2. Certificado de afectación otorgado por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (Folios 3, cuaderno No. 1).

1.2.5.3. Tirilla de Diligenciamiento de los datos del afectado por la ola invernal dirigida al FOPAE (Folios 4, cuaderno No. 1).

1.2.5.4. Certificado de afectación de José Pulido, otorgado por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (Folio 5, cuaderno No 1).

1.2.5.5. Consulta Plantilla de auxilio económico para los damnificados de la segunda temporada de lluvias (Folio 6, cuaderno No 1).

1.2.5.6. Certificado de afectación de Jorge Ruiz Mora, otorgado por parte del Fondo de

Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (Folio 7, cuaderno No 1).

1.2.5.7. Consulta Plantilla de auxilio económico, donde se evidencia el pago de la ayuda al señor Jorge Ruiz Mora (Folio 8, cuaderno No 1).

1.2.5.8. Certificado de afectación de Pedro Rodríguez, otorgado por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (Folio 9, cuaderno No 1).

1.2.5.9. Consulta Plantilla de auxilio económico, donde se evidencia el pago de la ayuda al señor Pedro Rodríguez (Folio 10, cuaderno No 1).

1.2.5.10. Certificado de afectación de Luz Marina Luna, otorgado por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (Folio 11, cuaderno No 1).

1.2.5.11. Consulta Plantilla de auxilio económico, donde se evidencia el pago de la ayuda a la señora Luz Marina Luna (Folio 12, cuaderno No 1).

1.2.5.12. Certificado de afectación de Flor Ángela Ureña, otorgado por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (Folio 13, cuaderno No 1).

1.2.5.13. Consulta Plantilla de auxilio económico, donde se evidencia el pago de la ayuda a la señora Flor Ángela Ureña (Folio 14, cuaderno No 1).

1.2.5.14. Oficio en el cual se admite la tutela interpuesta por el accionante de fecha Agosto 23 de 2012 (Folio 23-24, cuaderno No. 1).

1.2.5.15. Oficio Nº 2862 de Agosto 23 de 2012 dirigido al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE, donde se notifica la admisión de la acción de Tutela. (Folio 26, cuaderno No. 1).

1.2.5.16. Oficio Nº 2863 de Agosto 23 de 2012 dirigido a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, donde se notifica la admisión de la acción de Tutela. (Folio 27, cuaderno No. 1).

1.2.5.17. Planilla para consignación envíos certificados con franquicia (Folio 28, cuaderno No. 1).

1.2.5.18. Consulta estado de pago del accionante por la condición de damnificado de la ola invernal. (Folio 36, cuaderno No. 1).

1.2.5.19. Resolución Nº 0888 de 2010. (Folio 37-38 cuaderno No. 1)

1.2.5.20. Resolución Nº 002 de 2012 (Folio 39 cuaderno No. 1)

1.2.5.21. Acta de posesión No 073 en la cual fue nombrado en el cargo de Asesor Jurídico de la Dirección General del Fondo de Prevención y Emergencias de Bogotá D.C al doctor Cristian Fernando Joaqui Tapia. (Folio 40 cuaderno No. 1)

1.2.5.22. Resolución Nº 214 de 2012 (Folio 41 cuaderno No. 1)

1.2.5.23. Auto del Juzgado 46 Civil Municipal por medio del cual rechaza la acción de tutela (Folio 42 cuaderno No. 1)

1.2.5.24. Auto de fecha Septiembre 6 de 2012 proveído por el Juzgado 46 Civil Municipal, por medio del cual admite la acción de tutela. (Folio 49 cuaderno No. 1)

1.2.5.25. Oficios proveídos por el Juzgado 46 Civil Municipal notificando al FOPAE, UNGRD y la Secretaría Distrital de Integración Social de la admisión de la acción de tutela (Folio 49-55 cuaderno No. 1)

1.2.5.26. Planilla para consignación envíos certificados con franquicia (Folio 56-57, cuaderno No. 1).

1.2.5.27. CD donde se adjunta la acción de tutela (Folio 58, cuaderno No. 1). Censo de familias afectadas, información del núcleo familiar del afectado (Folio 59-62 cuaderno No. 1).

1.2.5.28. Entrega de base de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias de la localidad de Bosa y Kennedy suscrito por el Secretario Técnico del Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias Doctor Guillermo Escobar Castro (Folio 74 cuaderno No. 1).

1.2.5.29. Segunda entrega de base de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias de la localidad de Bosa y Kennedy suscrito por el Secretario Técnico del Comité

Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (Folio 75 cuaderno No. 1).

1.2.5.30. Acta reunión de fecha 16 de Diciembre de 2011 sobre el proceso de pago del auxilio económico a los damnificados (Folio 76 cuaderno No. 1).

1.2.5.31. Respuesta comunicación de fecha 28 de Febrero de 2012, por parte del Director del FOPAE (Folio 77 cuaderno No. 1).

1.2.5.32. Respuesta a la comunicación 2012EE2242 por parte del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el Doctor Carlos Iván Márquez (Folio 78-79, cuaderno No. 1).

1.2.5.33. Circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades técnicas y operativas del Sistema Nacional para la Prevención y atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD, con el fin de la asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias, por parte del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Doctor Carlos Iván Márquez. (Folio 80-81, cuaderno No. 1).

1.2.5.34. Resolución N° 074 de 2011 (Folio 84 cuaderno No. 1).

1.2.5.35. Resolución N° 002 de 2012 (Folio 47 cuaderno No. 1)

1.2.5.36. Resolución N° 079 de 2012 (Folio 85 cuaderno No. 1).

1.2.5.38. Resolución N° 074 de 2011 (Folio 93-94 cuaderno No. 1).

1.2.5.39. Resolución N° 002 de 2012 (Folio 95 cuaderno No. 1)

1.3. EXPEDIENTE T- 3.728.097

1.3.1. Solicitud

José Luis Castellano Ardila, por medio de apoderado, solicita al juez de tutela que ampare sus derechos fundamentales a la igualdad, y a la dignidad humana. En consecuencia, solicita se ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la Republica, y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- inicie el trámite correspondiente para la adjudicación de los apoyos económicos para

damnificados directos por eventos Hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en las localidades de Bosa y Kennedy, conforme a las normas de ley y al reglamento técnico, según los hechos que a continuación son resumidos:

1.3.2. Hechos y argumentos de derecho

1.3.2.1. Señala el accionante que en el segundo semestre de 2011, debido a la ola invernal, él al igual que los demás habitantes de las viviendas ubicadas en la localidad de Bosa en la ciudad de Bogotá, resultaron afectados por la inundación de aguas negras provenientes del Río Fucha y como consecuencia de las deficiencias hidráulicas del Río Bogotá, generándose con ello la pérdida de la infraestructura de su vivienda y demás bienes inmuebles que hacían parte de esta.

1.3.2.2. Añade que al afectarse la vivienda, suspendieron todos los servicios públicos, y las autoridades les prohibieron a todos los habitantes del sector, permanecer en ellas por factores ambientales, de sanidad, e higiene, por tanto fueron inhabilitadas por colocar en alto riesgo la vida de las personas.

1.3.2.3. Indica que la Secretaría de Integración Social y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE-, realizó un censo de todos los predios afectados por la inundación, y dentro de los numerosos censos que se llevaron a cabo por dicha entidad, el accionante fue censado con toda su familia.

1.3.2.4. Expresa que el 10 de Diciembre de 2011, a través de los medios masivos de comunicación el Presidente de la República el Doctor Juan Manuel Santos anuncio la adjudicación de ayudas económicas por valor de \$ 1.500.000 (Un millón quinientos mil pesos), para cada uno de los afectados.

1.3.2.5. Indica que antes del 23 de Diciembre de 2011 se iniciaban las entregas de los apoyos económicos para damnificados de la ola invernal segundo semestre.

1.3.2.6. Alude que el día 22 de Mayo de 2012, varios afectados por la ola invernal solicitaron la entrega de las ayudas económicas, debido a que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, entregó a otros afectados en igual de condiciones las ayudas correspondientes.

1.3.2.7. Expone a su vez que si dichas entidades no enviaron los listados de los registros o los censos realizados con anterioridad, no es responsabilidad de los damnificados por la ola invernal, puesto que se debe otorgar la misma ayuda económica a las demás familias que se vieron afectadas por el suceso, y no solo a algunas, como ya lo han hecho.

1.3.2.8. Manifiesta el accionante que las entidades encargadas de hacer efectiva la entrega de estas ayudas económicas aducen que no cuentan con suficiente presupuesto para efectuar el pago de estas.

1.3.2.9. Con base en lo anterior, solicita la protección de sus derechos fundamentales y la ayuda que requiere por ser damnificado de la ola invernal.

1.3.3. Traslado y contestación de la demanda

Recibida la solicitud de tutela, el Juzgado 23 Civil del Circuito de Bogotá, mediante auto del día diez (10) de Agosto de 2012, resolvió admitir la acción de tutela y ordenó mediante oficio notificar: al representante legal del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE-, al representante legal de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres de la Presidencia de la Republica.

De igual forma ordenó entregar a los entes accionados copia del escrito de tutela para que en el término de dos (2) días siguientes a la notificación remitiera un informe detallado sobre los hechos de la demanda y ejerza su derecho de defensa.

1.3.3.1. Mediante oficio del 16 de Agosto de 2012, el Doctor Christian Fernando Joaqui Tapia, en su calidad de Representante Legal del Fondo De Atención de Emergencias de Bogotá -FOPAE-, contestó la acción de tutela, y se opuso a las pretensiones elevadas por el accionante, al respecto señaló:

"...Es cierto que el referido sector sufrió una inundación el día 6 de Diciembre de 2011. En cuanto a las causas del mismo me atengo a lo que se pruebe..."

No me consta que el actor haya perdido toda su vivienda y bienes muebles, por lo que me atengo a lo que se encuentre probado en el proceso

Es cierto que el actor fue damnificado directo por las inundaciones ocurridas en Bosa y

Kennedy durante Diciembre de 2011...

...El hecho se refiere a la ayuda económica ofrecida por la Presidencia de la Republica, frente a los cual el FOPAE, no tuvo ninguna injerencia y tampoco tiene responsabilidad, ya que dicho apoyo debe ser pagado por el Fondo Nacional de Calamidades el cual es administrado únicamente por la Dirección General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD-

El FOPAE suministró a la UNGRD los registros de los damnificados directos, dentro del cual se incluyó a José Luis Castellanos Ardila.

...El Fondo de Prevención y Atención de Emergencias del Distrito Capital -FOPAE- no se encuentra legitimado en la causa por activa dentro del proceso de la referencia, debido a que no es la entidad encargada de reconocer y entregar apoyo económico correspondiente a \$ 1.500.000 ofrecido por la Presidencia de la Republica para los damnificados 'por la emergencia invernal de Diciembre de 2011.

... Se colige que los mencionados apoyos económicos fueron establecidos por la Resolución 074 de 2011 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo que el FOPAE no tiene injerencia alguna en la distribución y entrega de estos apoyos, en el sentido que no posee ninguna clase de competencia en la administración del Fondo Nacional de Calamidades...

En este orden de ideas, la obligación por parte del FOPAE, limitada a suministrar a la UNGRD, los registros de los damnificados directos, fue cumplida al enviar el consolidado definitivo, dentro del cual se incluyó a José Luis Castellanos Ardila, por lo que ostenta la calidad de damnificado directo..."

1.3.3.2. Mediante Oficio N° 0628 del 17 de Agosto de 2012, el Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo, en ejercicio de la delegación conferida por el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, señaló:

"Tal como lo registraron los diferentes medios masivos de información, con ocasión de la segunda temporada invernal del año pasado, el Señor Presidente de la Republica anunció que otorgaría un apoyo económico humanitario de hasta un millón quinientos mil pesos

(\$1.500.000) para las familias damnificadas del citado fenómeno. Esta voluntad política del Gobierno Nacional, en cabeza del Señor Presidente de la Republica tuvo concreción a través de la resolución 074 de 2011, modificada por la N° 002 de 2012..."

De acuerdo con la resolución mencionada, especialmente en sus artículos tercero y quinto correspondía a las autoridades locales, concretamente al CLOAPAD de cada municipio diligenciar las planillas incluyendo en ellas las personas damnificadas que cumplieran con las condiciones allí señaladas. La ayuda fue hasta de \$1.500.000 para cada damnificado directo. Para el caso del Distrito Capital, la consolidación y envío de la información de los damnificados beneficiarios de los pagos correspondió al FOPAE. Durante el segundo semestre del año 2011, es de público conocimiento que se presentaron fuertes lluvias que ocasionaron el aumento de las riberas del Río Fundación. Algunos habitantes resultaron afectados, pero no podemos determinar quiénes resultaron afectados y quiénes damnificados.

...Los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, como era denominado en la época de los hechos no cuenta con recursos ilimitados y por ello debió establecer parámetros y requisitos en los actos administrativos que reglamentaron el pago de esta ayuda, entre ellos un monto máximo, el que solo fuera para damnificados directos , que el monto máximo solo fuera hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) y solo fuera para damnificados por eventos Hidrometeorológicos acaecidos entre el 1º de Septiembre de 2011 y el 10 de Diciembre de 2011..."

... La nación dada la crudeza de la Segunda temporada invernal de 2011, destinó cierta cantidad de recursos para los más vulnerables del fenómeno, debiendo los respectivos municipios determinar quiénes eran los destinatarios de tal ayuda, pero ello no significa que se tenga que hacer extensiva a todos los que sufrieron algún daño y sin importar dentro de qué periodo

...La condición de afectado por el fenómeno invernal no significa que por ese hecho, se tuviera derecho a recibir el apoyo económico, pues para ello es necesario que demuestre con los medios probatorios idóneos y suficientes que se reunían los requisitos establecidos en el acto administrativo que estableció el reconocimiento y pago de la mencionada ayuda humanitaria.

Consultadas las bases (SIC) de datos que reposan en esta entidad..., el nombre de la parte actora no aparece en el registro oficial definitivo enviado a esta entidad por el FOPAE..

Es verdad que a otros damnificados por el citado fenómeno en las localidades de Kennedy y Bosa se les ha pagado el apoyo económico a que se refiere la Resolución antes mencionada y ello obedeció a que se trató de damnificados reportados oportunamente por el FOPAE como habilitados para recibir el apoyo. Quienes no fueron reportados oportunamente no recibieron apoyo, pero de ello no es responsable esta entidad. El hecho de que esta entidad haya pagado el apoyo económico a quienes por cumplir los requisitos y condiciones establecidos en la Resolución 074 de 2011 fueron reportados oportunamente por el FOPAE como hábiles para tal fin no significa que ésta entidad haya dado un tratamiento desigual a quienes no fueron incluidos en el registro de habilitados para el fin indicado por la autoridad competente del Distrito Capital y que por ello se vieron privados de la mencionada ayuda..

Ahora bien, si la autoridad Municipal competente, no incluyó al accionante en el registro de damnificados con derecho a recibir apoyo económico es de presumir que ello obedeció a que este no se encontraba dentro de las condiciones y requisitos establecidos por los actos administrativos que reglamentaron su reconocimiento y pago para obtener una sentencia favorable a sus pretensiones, deberá, en aplicación del principio procesal de necesidad de la prueba, destruir con medios probatorios idóneos tal presunción, demostrando que a pesar de estar dentro de las condiciones y requisitos de las resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012, no se incluyó en el registro de beneficiarios del apoyo económico, en el juicio respectivo ante las autoridades competentes que no es el Juez de Tutela”

1.3.4. Decisiones Judiciales

1.3.4.1. Sentencia de Primera Instancia – Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá

En sentencia del Veintitrés (23) de Agosto de dos mil doce (2012), Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá negó el amparo de los derechos invocados por el tutelante, por considerar que de acuerdo a lo indicado por la Unidad para la Gestión de Riesgos del Desastre de la Presidencia de la Republica y lo visto dentro de la Resolución N° 074 de 2011 de dicha entidad, además del carácter de damnificadas por el invierno, las personas que

pretendan acceder a la ayuda humanitaria ofrecida por dicho ente, deben cumplir una serie de requisitos que no fueron demostrados en el plenario.

A su vez de la respuesta dada por el FOPAE al derecho de petición incoado por el accionante, dentro del cual se le negó la inclusión dentro del registro de personas para recibir la ayuda humanitaria referida, debió interponer los recursos de ley en contra de ésta, o iniciar las acciones ordinarias a que haya lugar. De igual forma, indicó que al revisar la pretensión de la tutela, se evidencia que la misma tiene como fundamento la búsqueda de una satisfacción económica, circunstancia que confirma la improcedencia de la acción.

1.3.4.2. Impugnación

Inconforme con la decisión, el accionante impugnó el fallo proferido por el Juez Constitucional de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

"...El Presidente de la Republica de Colombia Juan Manuel Santos, el día 10 de Diciembre de 2011 en el PMU ubicado en la agrupación recreo , reservado numero 4 donde hizo el anuncio de un ayuda por valor de \$1.500.000 pesos a los afectados, el cual estaría a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, igualmente solicitó a las entidades encargadas de realizar el censo a entregar el consolidado antes del 23 de Diciembre de 2011, auxilio que a la fecha no me han entregado. El estado inició su desembolso desde el 16 de Diciembre de 2011, y el cual a la fecha está congelado"

..."El auxilio del Gobierno de \$ 1.500.000 la Gestión de Riesgos de Desastres UNGRD frente a mi reconocimiento como afectado y giro de este auxilio, a la fecha no se ha pronunciado, pese a que en varias oportunidades lo he solicitado, ya que debido a la descoordinación entre las entidades de orden distrital y nacional en las listas de los censos y en el proceso de entrega, igualmente por la congelación de dicho auxilio no he sido beneficiario a la fecha".

1.3.4.3. Sentencia de Segunda Instancia - Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

En sentencia proferida el nueve (09) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirma el fallo de instancia. Indica que el

actor cuenta con otro mecanismo para hacer valer sus derechos, además de que no se acreditó un perjuicio irremediable. Añade que hay que tener en cuenta que al actor se le proporcionó en el momento de la emergencia diferentes tipos de ayuda como lo son : el auxilio de arriendo por la suma de 4442.000 por parte del FOPAE, ayuda alimentaria por un valor de \$131.800 por parte de Integración Social, el hospital de la localidad desinfectó su predio el 17 de diciembre de 2011 y le realizaron descuentos por 2 meses en servicios públicos como el de acueducto, ayudas que fueron brindadas por diferentes entidades con el fin de que el actor y su familia pudieran sobrellevar la situación que se presentó debido a la ola invernal que afectó su vivienda.

1.3.5. Pruebas Documentales

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas:

1.3.5.1. Fotocopia de la Cédula de ciudadanía de la accionante José Luis Castellanos (Folio 1, cuaderno No. 1).

1.3.5.2. Copia del certificado de afectación otorgado por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (Folios 2, cuaderno No. 1).

1.3.5.3. Copia Tirilla de Diligenciamiento de los datos del afectado por la ola invernal dirigida al FOPAE (Folio 3, cuaderno No. 1).

1.3.5.4. Copia de la contestación de derecho de petición ID-637 de fecha 22 de Mayo de 2012 por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Mayo 30 de 2012 (Folios 4-7 cuaderno No. 1).

1.3.5.5. Copia del derecho de petición interpuesto por la Agrupación Residencial Villas de Vizcaya Agrupación 7, de fecha Mayo 22 de 2012, dirigido a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo del Desastre. (Folios 10-12, cuaderno No. 1).

1.3.5.6. Copia del acta de posesión No 073 en la cual fue nombrado en el cargo de Asesor Jurídico de la Dirección General del Fondo de Prevención y Emergencias de Bogotá D.C al Doctor Cristian Fernando Joaquín Tapia. (Folio 28, cuaderno No. 1).

1.3.5.7. Copia de la Resolución N° 214 de 2012 por medio del cual hacen el nombramiento

del asesor jurídico de la Dirección General del Fondo de Prevención y Emergencias de Bogotá D.C (Folios 29, cuaderno No. 1).

1.3.5.8. Copia de la Resolución N° 074 de 2011 proferida por el Director General de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Folios 30-31, cuaderno No. 1).

1.3.5.9. Resolución 002 de 2012 proferida por el Director General del Fondo de Prevención y Emergencias de Bogotá D.C (Folios 32, cuaderno No. 1).

1.3.5.10. Copia de la certificación de afectación del accionante con ocasión a la inundación ocurrida en las localidades de Bosa y Kennedy el 6 de Diciembre de 2012. (Folios 33, cuaderno No. 1).

1.3.5.11. Copia del estado de pagos del auxilio económico al afectado (Folios 34, cuaderno No. 1).

1.3.5.12. Copia de la consulta de la planilla de auxilio económico para los damnificados de la segunda temporada de lluvias, donde no se encuentran resultados con el número de cedula del accionante. (Folios 43, cuaderno No. 1).

1.3.5.13. Copia de la entrega de la base de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias de la localidad de Bosa y Kennedy suscrito por el Secretario Técnico del Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias Doctor Guillermo Escobar Castro (Folio 44 cuaderno No. 1).

1.3.5.14. Copia de la segunda entrega de base de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias de la localidad de Bosa y Kennedy suscrito por el Secretario Técnico del Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (Folio 45 cuaderno No. 1).

1.3.5.15. Copia del Acta de Reunión de fecha 16 de Diciembre de 2011, donde se otorga la información del proceso de pago del auxilio económico, y revisión y ajustes de la base de datos de Beneficiarios de auxilios económicos (Folio 46, cuaderno No. 1).

1.3.5.16. Copia del adiado 28 de febrero de 2012, dirigido al Doctor Carlos Iván Márquez, Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, donde se solicita

una justificación para la inclusión de 1.872 nuevos registros de familias damnificadas. (Folio 46, cuaderno No. 1).

1.3.5.17. Copia de la respuesta a la comunicación 2012EE2242 por parte del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el Doctor Carlos Iván Márquez. (Folio 48-49, cuaderno No. 1).

1.3.5.18. Copia de la circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades técnicas y operativas del Sistema Nacional para la Prevención y atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD, con el fin de la asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias, por parte del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el Doctor Carlos Iván Márquez. (Folio 50-51, cuaderno No. 1).

1.3.5.19. Resolución N° 074 de 2011 (Folio 52-53 cuaderno No. 1).

1.3.5.20. Copia del Oficio del 26 de Enero de 2011 dirigido a los Alcaldes Municipales por parte del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el Doctor Carlos Iván Márquez. (Folio 54-56, cuaderno No. 1).

1.3.5.21. Resolución N° 002 de 2012 (Folio 57, cuaderno No. 1).

1.3.5.22. Resolución 079 de 2012 (Folio 58, cuaderno No. 1).

1.3.5.23. Fotocopia de Cédula de Ciudadanía del Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo (Folio 59, cuaderno No. 1).

1.3.5.24. Acta de Posesión 0004, en la cual posesionan al Doctor Segundo Eliecer Arguello Angulo, como Jefe de Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Folio 60 cuaderno, No. 1).

1.3.5.25. Estado de giros a damnificados por la ola invernal, del Banco Agrario de Colombia (Folio 72-83, cuaderno No. 1).

1.3.5.26. Certificado de existencia y representación legal del Banco Agrario de Colombia S.A por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia. (Folio 84-86, cuaderno No. 1).

1.3.5.27. Constancia de Familias Beneficiarias de la ayuda humanitaria otorgada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Folio 103-178 cuaderno 1)

1.3.5.28. Escritura Pública N° 3843 otorgada por la Notaria Séptima del Círculo Notarial de Bogotá, otorgamiento de poder general. (Folio 180- 181, cuaderno No 1)

1.3.5.29. Acta de Posesión 01 de 2011, de la Doctora Lucy Acevedo como Jefe Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (Folio 182, cuaderno No. 1).

1.3.5.30. Resolución N° 0001 de fecha 22 de Noviembre de 2011. (Folio 183, cuaderno No. 1)

1.3.5.31. Decreto 4628 de 2011, en el cual se realiza el nombramiento del Director del Departamento administrativo para la Prosperidad Social (Folio 184-185, cuaderno No. 1).

1.3.5.33. Fotocopia Certificado de Afectación otorgado por el FOPAE (Folio 190, cuaderno N° 1)

1.3.5.34. Fotocopia de la Constancia de la Tirilla entregada el día del censo (Folio 191, cuaderno N° 1)

1.3.5.35. Constancia de Reunión de fecha Abril 16 de 2012 (Folio 192, cuaderno N° 1)

1.3.5.36. Copia del Oficio adiado 2 de Mayo de 2012 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, dirigido al Presidente del Fondo Nacional de Calamidades Federico Rengifo sobre el apoyo económico a los damnificados de Bosa y Kennedy. (Folio 193-195, cuaderno N° 1)

1.3.5.37. Copia del Acta de Reunión de fecha 16 de Diciembre de 2011 sobre la información del proceso de pago del auxilio económico, revisión ajustes de la base de datos de Beneficiarios de Auxilios Económicos. (Folio 196, cuaderno N° 1)

1.3.5.38. Copia del Oficio de fecha de Enero 16 de 2012 por la Contraloría de Bogotá dirigido al Doctor Gustavo Petro sobre el pronunciamiento y seguimiento de la ola invernal (Folio 197-199, cuaderno N° 1)

1.3.5.39. Informe de Caracol Radio sobre la inclusión de más de once mil familias en los censos de damnificados por inundaciones en Bogotá (Folio 200, cuaderno N° 1)

1.3.5.40. Copia del comunicado de fecha Febrero 28 de 2012 dirigido al Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el Doctor Carlos Iván Márquez. (Folio 200, cuaderno N° 1)

1.3.5.41. Copia del derecho de petición de fecha Mayo 22 de 2012 dirigido a la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (Folio 203-205, cuaderno N° 1).

1.3.5.42. Certificación del Representante Legal del Conjunto Villas de Vizcaya Agrupación 7, argumentando que no se han adjudicado las ayudas humanitarias a todas las familias censadas (Folio 206 cuaderno 1).

1.3.5.43. Copia del derecho de Petición de fecha Marzo 21 de 2012 dirigido al Doctor Juan Manuel Santos (Folio 207-208 cuaderno 1).

1.3.5.44. Copia del Comunicado de fecha Marzo 1 de 2012 dirigido al Comité de Gestión Afectación Ola Invernal 2011 (Folio 209 cuaderno 1).

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. COMPETENCIA

La Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, y con el Decreto 2591 de 1991.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a lo reseñado respecto de las situaciones fácticas planteadas y de las decisiones adoptadas por los jueces de instancia en el trámite de las solicitudes de amparo objeto de revisión, corresponde a la Sala Séptima de Revisión establecer si en los casos expuestos procede la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la dignidad y al debido proceso de los actores, los cuales han sido vulnerados por las diferentes entidades accionadas, puesto que pese a que fueron incluidos en el censo no se les han reconocido las ayudas que brindó el gobierno a los damnificados

de la segunda ola invernal 2011.

Para solucionar el problema jurídico planteado, esta Sala examinará: primero, el alcance y contenido general del derecho a la vivienda digna; Segundo, el deber social tanto del Estado como de la sociedad frente a las víctimas de desastres naturales. Reiteración de jurisprudencia y; Tercero, resolverá el caso concreto

2.3. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

2.3.1. Naturaleza Jurídica del Derecho a la Vivienda Digna

De conformidad con el Estado Social de Derecho como modelo adoptado por la Constitución de 1991, que en su parte dogmática establece una carta de derechos que el Estado debe garantizar. Entre ellos se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales abarcan prerrogativas que progresivamente deben tener la oportunidad de gozar y ejercer todos los ciudadanos colombianos. En efecto, la garantía de estos derechos está en cabeza del Estado, pero dado su carácter principalmente prestacional, en principio no pueden ser garantizados de forma inmediata, sino que requieren un desarrollo progresivo.[1]

Nuestro ordenamiento interno, en el artículo 51 de la Constitución Política, reconoce el derecho constitucional fundamental a la vivienda digna. Al respecto señala la disposición:

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

La interpretación de dicha disposición se ha visto nutrida por las diferentes obligaciones internacionales que ha adquirido el Estado Colombiano en materia de derechos económicos, sociales y culturales[2], las cuales hacen parte del ordenamiento interno acorde con el bloque de constitucionalidad contemplado en el artículo 93 de la Constitución Política[3].

Es así como en el ordenamiento internacional, el derecho a la vivienda adecuada se encuentra reconocido por el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, en el numeral primero del artículo 11, el cual dispone que:

“1. 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” (negrilla fuera de texto original).

Entre otros instrumentos internacionales que mencionan el derecho a la vivienda digna, se encuentran: El párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación Nº 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961).

En el ámbito interno, el derecho a la vivienda digna no fue desde un principio reconocido por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental autónomo que pudiera ser exigido a través de la acción de tutela, debido a que éste se encuentra dentro del rango de los denominados “Derechos económicos, sociales y culturales”, los cuales se caracterizan por su contenido principalmente prestacional. La Corte afirmaba que aunque la garantía de estos derechos está en cabeza del Estado, por su carácter principalmente prestacional, no podían ser garantizados de forma inmediata, sino que requerían de un desarrollo legal previo que garantizara su eficacia.

Esta postura fue adoptada por la Corte Constitucional en sus primeros pronunciamientos, como es el caso de las sentencias T- 495 de 1995, MP, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y T- 258 de 1997, MP, Dr. Carlos Gaviria Díaz.[4]

Sin embargo, la posición de la Corte ha ido cambiando paulatinamente; posteriormente se

manifestó que pese al contenido principalmente prestacional que tiene el derecho a la vivienda digna, éste podía excepcionalmente ser objeto de protección a través de la acción de tutela, por ejemplo en los casos en los que su desconocimiento directo o indirecto implica la vulneración o la amenaza de derechos, respecto de los cuales existe consenso de su naturaleza fundamental, como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros[5].

De igual manera, la Corte Constitucional señaló que era procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando se evidenciaba una afectación directa del mínimo vital tanto en el demandante como en su familia, especialmente cuando se trataba de personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta[6], pues el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano[7]. Lo anterior fue sostenido por esta Corporación por ejemplo en la Sentencia T- 203 de 1999.[8]

Recientemente esta Corporación ha desarrollado un criterio más por el cual la protección de los derechos económicos, sociales y culturales resulta exigible a través de la acción de tutela. Se trata de la concepción de los derechos sociales como derechos fundamentales en forma autónoma. En este orden de ideas, la Corte ha afirmado que el carácter principalmente programático de dichos derechos y su dependencia en muchos casos de una erogación presupuestaria, no es suficiente para sustraerles su carácter fundamental. Al respecto ha manifestado:

“..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”.[9]

En lo concerniente al desarrollo jurisprudencial de la tesis del carácter fundamental autónomo del derecho a la vivienda digna, la Corte ha descartado el argumento de que su

contenido principalmente prestacional y de desarrollo progresivo impida su reconocimiento como fundamental. Como bien lo ha precisado esta Corporación en numerosos fallos, todos los derechos fundamentales tienen una faceta prestacional y progresiva -incluso los tradicionales derechos civiles y políticos- sin que ello tenga incidencia sobre su naturaleza constitucional[10].

La Corte ha afirmado que lo determinante es que el derecho se pueda traducir en una prerrogativa subjetiva y que esté dirigido a la realización de la dignidad humana.

Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud[11], en un principio la jurisprudencia constitucional no fue unánime respecto a su naturaleza, razón por la cual se sirvió de medios argumentativos como el factor de conexidad y el de la transmutación. Hoy en día la Corte acepta la naturaleza fundamental autónoma del derecho a la salud, atendiendo, entre otros factores, a que por vía normativa y jurisprudencial se han ido definiendo sus contenidos, lo que ha permitido que se torne en una garantía subjetiva reclamable ante las instancias judiciales.

En resumen, (i) en un principio el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido principalmente prestacional, (ii) para adquirir el rango de fundamental, debía estar en conexidad con un derecho fundamental, como por ejemplo la vida o el mínimo vital y, (iii) en la actualidad, esta Corte ha afirmado que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana.

2.3.2. Contenido del derecho a la vivienda digna.

La noción de vivienda digna implica contar con un espacio propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad, para así poder desarrollar su proyecto de vida[12]. Este concepto fue reiterado por esta Corporación en la sentencia T- 238A de 2011[13]; al respecto, en esa ocasión esta Corte señaló:

“La jurisprudencia constitucional ha entendido que el derecho a la vivienda implica contar de un espacio físico privado propio o ajeno, que les permitan a las personas, por un lado, protegerse de los rigores del medio ambiente y, por el otro, desarrollar sus actividades

personales y familiares en un ambiente de intimidad, con unas mínimas condiciones de dignidad y que permita satisfacer su proyecto de vida. De manera concreta, debe señalarse que la inestabilidad del terreno donde se encuentra construida una vivienda puede configurar, si así lo determinan las circunstancias del caso concreto, que el inmueble no cumpla con los requerimientos mínimos de habitabilidad y, por tanto, significando la exposición de sus habitantes a un riesgo extraordinario que compromete su derecho fundamental a la seguridad personal, incluso, a la vida y a la integridad personal y, por lo tanto, requiere la intervención del juez de tutela."

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas[14], en la Observación General No. 4, manifiesta que para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), es necesario lo siguiente:

"7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza 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." (Negrilla Fuera del texto)

De lo anterior se puede concluir que a la luz de la Observación General No. 4 del Comité del

Pacto[15], el derecho a una vivienda adecuada es fundamental para el ejercicio de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Además, en su opinión, este derecho no se puede limitar a garantizar a las personas un techo o un lugar cubierto donde puedan habitar, sino que debe ser interpretado mucho más allá de una simple comodidad. Para el Comité implica “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”, y en ese orden de ideas, el concepto de “vivienda” debe ir atado al de adecuación, es decir, disponer de un lugar donde poderse resguardar, que permita un espacio con una seguridad, una iluminación y una ventilación adecuadas, acordes con una infraestructura necesaria para los servicios básicos, y todo ello a un precio razonable[16].

Ahora bien, para efectos del caso concreto, es necesario resaltar el alcance de los siguientes contenidos de la vivienda adecuada: i) la seguridad jurídica de la tenencia, según el cual todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, ii) la habitabilidad, la cual implica que una vivienda adecuada debe ser “habitável” en el sentido de poder ofrecer “el espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad”[17] y la garantía de la seguridad física de los ocupantes, y iii) la asequibilidad, que se relaciona con la capacidad de acceder a una vivienda adecuada, que satisfaga sus necesidades primarias, y con la obligación de los Estados tienen la obligación de proteger especialmente a los grupos poblacionales que se encuentran en alguna desventaja de acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Dentro de estos grupos vulnerables, el Comité resalta a las víctimas de desastres naturales y a las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres.

Acorde con los criterios expuestos en la Observación General, los estados tienen la obligación internacional de apoyar el derecho de todos los ciudadanos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, acorde con sus necesidades humanas.

En resumen, el derecho a la vivienda digna requiere para su perfeccionamiento de unas condiciones mínimas de habitabilidad, lo que supone disponer de un lugar donde se pueda resguardar y que cuente con seguridad, iluminación y ventilación adecuada[18], con la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios básicos y que le permita a la

persona desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad. Los Estados tienen la obligación de promover que todos los ciudadanos tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, acorde con sus necesidades humanas y, debe proteger especialmente a los grupos poblacionales que se encuentran en alguna desventaja de acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, como las madres cabeza de hogar que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir una vivienda adecuada a sus necesidades, la población ubicada en zona de riesgo, los desplazados por la violencia, las personas de la tercera edad y los niños.

2.3.3. Obligaciones específicas del componente de habitabilidad del derecho a la vivienda digna.

En la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la habitabilidad es definida en los siguientes términos:

“Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS (...).[19]”

De acuerdo con esta definición, la sentencia T-473 de 2008[20] identificó dos características implícitas y esenciales del componente de habitabilidad, las cuales son “(i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes”. Igualmente, señaló que esta dimensión del derecho a la vivienda digna “no es la única que se refiere o remite, directa o indirectamente, a la estabilidad y solidez de la estructura en la que se materializa el lugar de habitación. Todas, en conjunto, terminan por asegurar que a través de una forma particular de refugio será posible ejercer los demás derechos y atribuciones fundamentales”[21]

En virtud del derecho a la vivienda digna y otros derechos como la vida y la integridad personal, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado en varias ocasiones de proteger por vía de tutela el derecho a la vivienda digna en relación con el factor de habitabilidad ante amenazas de deslizamiento u otros desastres naturales, como puede vislumbrarse en los

siguientes pronunciamientos:

En la sentencia T-079 de 2008[22], esta Corporación abordó el caso de una madre cabeza de familia que se vio desprovista de su vivienda cuando ésta fue demolida por la administración municipal por encontrarse en una zona de alto riesgo. En razón a esto, solicitó por medio de acción de tutela la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna y la reubicación en una vivienda que no se encontrara en sectores susceptibles de inundaciones. En esta ocasión, la Corte determinó que la accionante se encontraba en una situación de especial protección por parte del Estado, ya que contaba con 62 años, era madre cabeza de familia, analfabeta y de escasos recursos. Igualmente, comprobó la titularidad de la vivienda en cabeza de la tutelante y la vulneración a su derecho fundamental por parte del municipio accionado, por lo cual, ordenó que en un término no mayor a 48 horas, la reubicara en una vivienda de interés social equivalente a la habitada por ella antes de la demolición.

Posteriormente, en la sentencia T-585 de 2008[23], la Corte tuvo la oportunidad de estudiar un caso de una mujer que debido al concepto técnico emitido por el Fondo de Atención y Prevención de Emergencias, el sector donde se encontraba ubicada su vivienda fue declarado de alto riesgo no mitigable por remoción de masa, con el agravante de que al momento de realizar el censo, quedó por fuera del mismo, puesto que el inmueble lo adquirió posteriormente por compraventa. En esa oportunidad, al estudiar el caso concreto, esta Corporación encontró que “excluir al ciudadano de los beneficios pretendidos por el hecho de no habitar el predio en la fecha del censo constituye una conducta a todas luces inconstitucional en el caso concreto pues se deriva de la interpretación desarticulada de las normas en la materia que, como antes señaló, no prevén que el actor estuviera obligado a habitar el predio con antelación a la declaratoria de alto riesgo para acceder al programa de reasentamientos.” En consecuencia, concedió la protección del derecho a la vivienda digna de la accionante y ordenó que en un término no superior a 48 horas, fuera incluida dentro del censo creado para determinar quiénes son los beneficiarios del subsidio de vivienda familiar.

En la sentencia T-036 de 2010[24], se estudió el caso de una señora que junto con sus hijos habitaba una vivienda al lado de un puente sin canalizar, en el cual se formaban peligrosas avalanchas de lodo cuando llovía. La accionante solicitó la protección del derecho

fundamental a la vivienda digna y, por tanto, la reubicación en otro sector que fuera apto para vivienda. La Corte Constitucional manifestó que debido a los escasos recursos económicos de la tutelante y su familia y a que efectivamente se encontraban en situación de riesgo, eran personas que se encontraban en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual ordenó a la alcaldía municipal, como parte accionada, que en un término máximo de 48 horas, los ubicara en un albergue transitorio mientras se lograba reubicarlos en una vivienda digna en un término no mayor a 6 meses.

Así mismo, en la sentencia T-191 de 2011[25], esta Corporación abordó la acción de tutela interpuesta por varias mujeres que desde hace más de 20 años vivían en un inmueble ubicado en el Barrio Vista Hermosa en la ciudad de Cali, el cual con el transcurrir del tiempo fue sufriendo agrietamientos y hundimientos en las paredes y muros, lo que puso en situación de peligro la vida e integridad de las personas que lo habitaban. La situación empeoró con ocasión de las fuertes lluvias, ya que el muro de contención que aseguraba el terreno donde se encontraba ubicada la casa, se destruyó y las gradas que permitían el acceso a la vivienda desaparecieron. Además, el patio y el jardín quedaron sepultados por un derrumbamiento de tierra, dejando la vivienda en el aire y más insegura. En esta ocasión, a pesar de ser un hecho superado, la Corte resolvió reiterar su doctrina frente a la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a una vivienda digna cuando se presentan fallas en el inmueble que afectan gravemente las condiciones de habitabilidad del mismo y amenazan los derechos fundamentales a la vida e integridad física de sus ocupantes.

Para finalizar, en la Sentencia T- 702 de 2011[26], esta Corte, abordó un caso similar al que es objeto de estudio en esta ocasión, un señor que junto con su esposa y sus tres hijos menores de 18 años, habitaba una vivienda ubicada en un corregimiento del municipio de Taminango, Nariño, la cual estaba a punto de sufrir un daño severo debido a las fuertes lluvias, que afectaban la región. La petición iba encaminada específicamente a lograr por vía de tutela, un pronunciamiento por parte de la autoridad municipal respecto a las mejoras que debían realizar en la vivienda, puesto que esta se había visto afectada con el deslizamiento de tierra, lo cual ponía en peligro la vida del peticionario y la de su familia. En esa oportunidad, esta Corporación indicó que los municipios no solo tienen la obligación de velar por que las viviendas no se ubiquen en zonas de alto riesgo, sino también por que estas sean habitables. Por lo anterior, amparó los derechos fundamentales del peticionario

y, en consecuencia, ordenó al alcalde municipal que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, iniciara las gestiones necesarias para contratar a cargo de la entidad territorial un peritaje en la vivienda del actor, con la finalidad de determinar si la zona era considerada o no de alto riesgo. Además, dictaminó que independientemente del grado de riesgo que arrojara el dictamen, debía incluir al actor en el programa de reasentamientos que adelantara el municipio, esto con la finalidad de garantizar el derecho a la vida de sus ocupantes.

En resumen, una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes siempre que se vean amenazados los derechos fundamentales a la vida e integridad física de los mismos. De otro lado, esta Corporación ha sido enfática en reiterar su doctrina frente a la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a una vivienda digna cuando se presentan fallas en el inmueble que afectan gravemente las condiciones de habitabilidad del mismo y amenazan los derechos fundamentales a la vida e integridad física de sus ocupantes, especialmente cuando los demandantes no cuentan con recursos para proveerse otra solución de vivienda.

2.3.4. Las obligaciones de las autoridades locales frente al derecho a la vivienda digna ante riesgos de desastres.

A nivel interno, la obligación que tiene el Estado de velar porque cada persona tenga un lugar que le permita desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad, se concentra en gran parte en cabeza de las administraciones locales.

En efecto, la normativa interna estableció ciertas responsabilidades en cabeza de las autoridades locales, como a continuación se analiza.

El artículo 56 de la Ley 9^a de 1989[27], modificado por el artículo 5 de la Ley 3^a de 1991[28], atribuyó a los Alcaldes Municipales la obligación de realizar un censo sobre las zonas de alto riego de deslizamiento, y una vez obtenida esta información, les ordena proceder a la reubicación de las personas que se encuentren “en sitios anegadizos, o

sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”.

La norma en mención igualmente faculta a los alcaldes a realizar desalojos cuando las condiciones de seguridad física así lo requieran. De tal suerte, los alcaldes tienen la obligación de: (i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por la condiciones del terreno[29]. Adicionalmente, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que “se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban”[30].

Luego en 1997, se promulgó la Ley 388 “Por la cual se modifica la Ley 9^a de 1989 y la Ley 3^a de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley fue expedida con el objeto de asegurar que los recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno Nacional para la vivienda de interés social, se dirijan prioritariamente a atender la población más pobre del país[31], así como garantizar, entre otros, el derecho fundamental a la vivienda digna y velar por la prevención de desastres. La ley en mención le reiteró a la administración municipal la obligación de tener una información actual y completa acerca de las zonas de riesgo de su municipio. En efecto, el artículo 8 de la norma en estudio establece:

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

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

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
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.
13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

PARAGRAFO. 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 desarrollo de lo anterior, la Ley 715 de 2001, en su artículo 76, especificó las obligaciones de la administración municipal en lo concerniente a la reubicación de la población que se encuentra ubicada en zona de riesgo. Al respecto, la mencionada ley estableció:

"Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.2. En materia de vivienda

76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

76.9. En prevención y atención de desastres:

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

76.11. Atención a grupos vulnerables:

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar. (Negrilla y subrayado fuera del texto)”.

En síntesis, (i) las autoridades locales tienen obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres, (ii) deben tener información actual y completa acerca de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, (iii) una vez obtenido el censo sobre las zonas de alto riesgo de deslizamiento, deben proceder a la reubicación de esas personas que se encuentran en situación de riesgo, (iv) deben promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos y, (v) el Legislador le impuso a la administración municipal deberes de prevención y mitigación frente a la población localizada en zonas en donde se pueda presentar un desastre.[32]

2.4. DEBER SOCIAL DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD FRENTE A LAS VÍCTIMAS DE DESASTRES NATURALES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y, éste aunado a la estructura básica del ordenamiento constitucional colombiano, le otorgan al Estado el deber de proporcionarle bienestar a todos los habitantes de la Nación, lo que se fundamenta y desarrolla en los principios de dignidad humana, trabajo, solidaridad y prevalencia del interés general sobre el particular.

Lo anterior, tiene su fundamento en el Preámbulo y en el artículo 1º de la Constitución[33], con el establecimiento de parámetros fundamentales para nuestra sociedad, que se desenvuelven como pauta de protección, en especial a favor de las personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta.

Por otro lado, dentro de los fines esenciales del Estado se encuentran entre otros el de

“garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política” (Art. 2º inciso 1º), de manera que así es reconocido y protegido el derecho a la vida, en el máximo nivel y, para el caso objeto de estudio, el derecho a la vivienda digna, frente al cual el Art. 51 de nuestra Carta señala “que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacerlo efectivo...”.

En consecuencia, esta Corte, con respecto al derecho a la vivienda digna de aquellas personas consideradas como damnificadas, en sentencias como la T- 1125 de 2003[34] ha manifestado:

“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. (Negrilla fuera del texto)...

[...]

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 medida 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.”(Negrilla y Subrayado fuera del texto)

Siguiendo con el mismo lineamiento, esta Corporación en la Sentencia T- 1075 de 2007[35], indica que desconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas

victimas de un desastre natural generaría la vulneración de sus derechos fundamentales. Al respecto señaló:

“El diferente impacto que los fenómenos naturales puede tener sobre las personas, justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos, pues el desconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración contra derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual se hace exigible 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.”(Negrilla y Subrayado fuera del texto).

Ahora bien, esta Corte también se ha manifestado acerca de la importancia del deber de solidaridad y de protección que tiene el Estado con las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, lo anterior debido a la posición de garante que tiene el Estado con todas las personas que habitan en el territorio nacional. Al respecto en Sentencia T- 530 de 2011[36] indicó:

[...] una vez ocurrido un derrumbe, deslizamiento o desastre natural similar, se activa el deber de solidaridad del Estado y la sociedad frente a las personas damnificadas.

Al respecto, esta Corte ha señalado que “el preámbulo y el artículo 95 de la Constitución Política establecen como uno de los parámetros fundamentales de nuestra sociedad la solidaridad, el cual se desenvuelve como pauta de protección de las personas que se encuentren en estado de debilidad. En esta medida, 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”[37].

Este deber de solidaridad se fundamenta, además, en que “Colombia es un Estado Social de Derecho y como República se funda en la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y en la prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 1º de la Constitución). Las

autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º inciso 2º de la Constitución). Dentro de los fines esenciales del Estado está garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política (artículo 2º inciso 1º). También reconoce y garantiza los derechos a la vida (artículo 11), y a la vivienda digna (artículo 51). Frente a personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta tiene, además, el deber de protegerlas especialmente (artículo 13 inciso 3º)"[38].

En este orden de ideas, "se trata de un deber del Estado de rango constitucional, no meramente moral, que a su vez involucra los deberes sociales de los particulares (artículo 95 numeral 9º), si se tiene en cuenta que será con las contribuciones de éstos destinadas a cubrir los gastos e inversiones del Estado" [39].

Una de las manifestaciones de este deber de solidaridad es el relativo a la reubicación de las personas que, en virtud del desastre natural, han quedado sin vivienda.

Es por ello que, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el país mediante el decreto 4580 de 2010 a causa del denominado "Fenómeno de la Niña", se expidió el decreto legislativo 4821 de 2010 con el objetivo de facilitar los proyectos de construcción de vivienda y la reubicación de asentamientos humanos afectados por esta ola invernal[40].

...el decreto 4821 de 2010 crea y regula detalladamente los proyectos integrales de desarrollo urbano (PIDU), los cuales permitirán llevar a cabo los proyectos de reubicación y reasentamiento garantizando (i) su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, (ii) el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y urbanística con las infraestructuras viales y de servicios públicos y (iii) la localización de equipamiento principalmente de educación y salud. Esto mediante un trabajo coordinado entre el Gobierno Nacional y los municipios y/o distritos. [...]"

De igual forma, en relación con los deberes que se encuentran en cabeza de las autoridades municipales en lo concerniente a la prevención de desastres, haciendo énfasis en el papel que estas entidades tienen como células funcionales del ordenamiento territorial. Esta

Corte en Sentencia T-199 de 2010, haciendo énfasis en el artículo 76 de la Ley 715 de 2011 manifestó:

“(...) el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 señala la obligación de los municipios de promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, bien sea mediante esfuerzo propio o a través del dinero percibido del Sistema General de Participaciones, entre otros, en materia de prevención y atención de desastres: “[Artículo 76.9] Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán: (76.9.1.) Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. (76.9.2.) Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”.

Por último, se hace necesario aclarar que las normas que declaran y regulan la existencia de una situación de desastre, se encuentran establecidas en la Constitución Política y en otras disposiciones como la Ley 46 de 1988[41], el Decreto 919 de 1989[42], la Ley 99 de 1993[43], la Ley 715 de 2001[44], el Decreto 93 de 1998[45][46] y la Ley 715 de 2001[47], entre otras normas.

El artículo 2 de la Ley 46 de 1988 define como desastre: “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras Entidades de carácter humanitario o de servicio social.

De igual manera, el artículo 18 del Decreto 919 de 1989 lo define como:

“el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiere por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”.

Dentro de dicho marco normativo, dada la relevancia del tema y con el propósito de 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”[48].

Por su parte, el Decreto 93 de 1998 establece los lineamientos esenciales de la forma en que el Estado colombiano ha asumido el manejo de los desastres y los programas de prevención del riesgo, de los cuales es necesario destacar:

- (ii) la conjugación del enfoque de atención de desastre con el de prevención del riesgo[50] como orientaciones esenciales para el manejo del riesgo, y la articulación de ‘(I)as fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas’[51];
- (iii) la asignación de competencias entre los distintos niveles, enfocando en el nivel central las medidas de planeación y en los niveles territoriales (particularmente el municipio) las de ejecución de las medidas y elaboración de planes concretos de acción frente a desastres;
- (iv) la obligación de los niveles regional y nacional de concurrir a la atención de situaciones que desborden la capacidad de los entes municipales;
- (v) los principios de descentralización, ámbito de competencias, coordinación y participación[52];
- (vi) el presupuesto de la intervención necesaria y obligatoria de todas las autoridades para la prevención y atención de desastres, entre otras notas centrales que serán tenidas en cuenta para el estudio del caso concreto[53];
- (vii) la previsión de diseño de programas de conocimiento, monitoreo, alerta temprana, difusión de la información[54]”[55] .

En resumen, (i) las personas damnificadas por un desastre natural son sujetos de especial protección constitucional debido al estado de debilidad manifiesta en que se encuentran como consecuencia de dicho acontecimiento, (ii) el Estado tiene el deber de solidaridad y de protección con las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, lo anterior debido a la posición de garante que tiene con todas las personas que habitan en el

territorio nacional, (iii) desconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas víctimas de un desastre natural generaría la vulneración de sus derechos fundamentales, tales como la vida digna, la vivienda digna, la salud, entre otros y, (iv) en lo concerniente al manejo de emergencias, es imprescindible que las autoridades competentes evalúen el riesgo en que se encuentra la población afectada, con la finalidad de tomar las medidas necesarias para evitar que aumente situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran , sin excluir a ninguna de las victimas del desastre.

3. LOS CASOS CONCRETOS

3.1. RESUMEN DE LOS HECHOS

3.1.1. Manifiestan los accionantes que durante el segundo semestre de 2011, debido a la ola invernal, sus viviendas y las de los demás habitantes de la localidad de Bosa en la ciudad de Bogotá, resultaron afectadas por la inundación, generándose con ello la pérdida de la infraestructura de sus vivienda y los demás bienes inmuebles que hacían parte de esta.

3.1.2. Añaden que al verse afectadas las viviendas, suspendieron todos los servicios públicos, y las autoridades les prohibieron a todos los habitantes del sector, permanecer en ellas por factores ambientales, de sanidad, e higiene, por tanto fueron inhabilitadas por colocar en alto riesgo la vida de las personas.

3.1.3. De igual forma manifiestan los accionantes que fueron censados por el FOPAE, entidad que certificó que eran damnificados conforme a lo establecido por la Resolución N° 074 del 15 de Diciembre de 2011, convirtiéndose por ende en beneficiarios del auxilio brindado, el cual a la fecha y no obstante habersele hecho entrega a otros habitantes de la localidad, no las ha sido adjudicado, ni cancelado la ayuda prometida.

3.2. HECHOS PROBADOS

Antes de avocar el estudio de los supuestos fácticos para acoger o desestimar las pretensiones de los accionantes, es pertinente referirse a los hechos que se encuentran debidamente probados en el presente caso y que a continuación se resumen:

3.2.1. El FOPAE, dando respuesta a lo solicitado por los jueces de instancia, certificó que las

viviendas de los accionantes se encuentran dentro de la base de datos de afectación y, que los actores son damnificados directos por las inundaciones ocurridas en Bosa y en Kennedy en diciembre de 2011. (En el expediente T- 3.728.079, Folios 2-5, cuaderno No. 2; en el expediente T-3.728.096, Folios 3-4, Cuaderno No. 2 y; en el expediente T-3.728.097, Folios 33 y 34, cuaderno No. 2).

3.2.2. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, dando respuesta a los jueces de instancia señaló que los accionantes no habían sido beneficiarios de la ayuda solicitada, toda vez que no se encontraban dentro de la base de datos que envió el FOPAE, de igual forma constató que a otros habitantes de la localidad de Bosa que se encontraban en las mismas circunstancias que los tutelantes, se les había cancelado el apoyo económico porque fueron reportados oportunamente por el FOPAE como habilitados para recibir el apoyo. Al respecto indicó:

“Consultadas las bases (SIC) de datos que reposan en esta entidad..., el nombre de la parte actora no aparece en el registro oficial definitivo enviado a esta entidad por el FOPAE..

Es verdad que a otros damnificados por el citado fenómeno en las localidades de Kennedy y Bosa se les ha pagado el apoyo económico a que se refiere la Resolución antes mencionada y ello obedeció a que se trató de damnificados reportados oportunamente por el FOPAE como habilitados para recibir el apoyo. Quienes no fueron reportados oportunamente no recibieron apoyo, pero de ello no es responsable esta entidad. El hecho de que esta entidad haya pagado el apoyo económico a quienes por cumplir los requisitos y condiciones establecidos en la Resolución 074 de 2011 fueron reportados oportunamente por el FOPAE como hábiles para tal fin no significa que ésta entidad haya dado un tratamiento desigual a quienes no fueron incluidos en el registro de habilitados para el fin indicado por la autoridad competente del Distrito Capital y que por ello se vieron privados de la mencionada ayuda..

3.2.3. Se constató que el otorgamiento del apoyo económico anunciado por el señor Presidente de la República encontró concretización en la Resolución 074 de 2011, modificada por la 002 de enero 2 de 2012, expedidas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. A través de dichos actos esta entidad dispuso pagar hasta \$1.500.000 a todos los damnificados del país que cumplieran con las condiciones allí

señaladas, sin distingo de ninguna índole.

3.3. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES DE TUTELA

3.3.1. Legitimación en la causa por activa

Los artículos 86 constitucional y 10º del Decreto 2591 de 1991 indican que es titular de la acción de tutela cualquier persona a la que sus derechos fundamentales le resulten vulnerados o amenazados. Estas personas pueden invocar directamente el amparo constitucional o pueden hacerlo a través de terceros que sean sus apoderados, representantes o agentes oficiosos, para el caso de las personas que no se encuentran en condiciones de interponer la acción por sí mismas.

En virtud de lo establecido precedentemente, encuentra la Sala que los accionantes se encuentran legitimados para representar sus propios intereses, por tanto, el caso que se estudia sí cumple con este requisito.

3.3.2. Legitimación en la causa por pasiva

Con respecto a quién va dirigida la acción de tutela, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 expresa que: “se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...”).

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 416 de 1997[56] explicó en qué consiste la legitimación por pasiva así:

“La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material”

En efecto, en el caso sub examine se demandó al Fondo de Prevención y Atención de Emergencia-FOPAE y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, lo cual es a todas luces acertado, pues son dichas entidades las presuntas vulneradoras de los derechos fundamentales invocados, al dejar de cancelar las ayudas humanitarias a que tienen derecho los accionantes, por ser damnificados directos de la segunda temporada de lluvias 2011.

La inmediatez es una condición de procedencia de la acción de tutela, creada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como herramienta para cumplir con el propósito de la Carta Política de hacer de la acción de tutela un medio de amparo de derechos fundamentales que opere de manera rápida, inmediata y eficaz.

Por ello, es indispensable estudiar cada caso en concreto, toda vez que es necesario que la acción sea promovida dentro de un término razonable, prudencial y cercano a la ocurrencia de los hechos que se consideran vulneratorios de derechos fundamentales, con el fin de evitar que el transcurso del tiempo desvirtúe la transgresión o amenaza de los derechos. En consecuencia, ante la injustificada demora en la interposición de la acción, se vuelve improcedente el mecanismo extraordinario, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

A propósito de este requisito de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 792 de 2009[57] estableció que:

“la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

En cuanto al requisito de inmediatez, encontramos que se encuentra acreditado, toda vez que el perjuicio es actual e inminente; los tutelantes aún se encuentran a la espera de una solución a su problemática por parte de las entidades accionadas, debido a que no se les ha otorgado la ayuda humanitaria a la que tienen derecho por ser damnificados directos de la segunda temporada de lluvias 2011.

3.3.4. Principio de subsidiariedad

Esta Corporación ha reconocido que en ciertas ocasiones, aunque existen mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela que serían procedentes para solucionar la controversia planteada, estos no son eficientes ante una situación de riesgo o peligro inminente, en la que el derecho fundamental amenazado podría resultar afectado de

manera grave y definitiva. En estos casos, la acción de tutela se convierte en el mecanismo idóneo y eficaz para amparar el derecho amenazado en el menor tiempo posible.[58]

La Sala estima que para el caso objeto de estudio, la acción de tutela es el mecanismo apropiado para evitar la configuración de un perjuicio irremediable[59] y proteger los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la dignidad y al debido proceso de los accionantes, ya que se trata de personas que se encuentran en un estado de debilidad manifiesta, y el diferente impacto que los fenómenos naturales puede tener sobre las personas, justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos, pues el desconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración contra derechos fundamentales de los damnificados.

3.4. ANÁLISIS DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS ACCIONANTES

3.4.1. En el presente caso los accionantes están viendo vulnerados sus derechos a la vivienda digna, a la igualdad, a la dignidad y al debido proceso, toda vez que las entidades accionadas no les han adjudicado la ayuda humanitaria a la que tienen derecho por ser damnificados directos de la segunda temporada de lluvias 2011.

En efecto, de las pruebas obrantes dentro de los expedientes se puede evidenciar que los accionantes si fueron censados por el FOPAE y se encuentran dentro de la base de datos de afectación, por lo cual se encuentra demostrado que son damnificados directos por las inundaciones ocurridas en Bosa y en Kennedy en diciembre de 2011, conforme a lo establecido en la Resolución 074 de 2011, tal y como consta en los folios 2-5, cuaderno No. 2; folios 3-4, cuaderno No. 2 y, folios 33 y 34, cuaderno No. 2, respectivamente.

Sin embargo, pese a estar dentro del listado de damnificados y haber enviado el FOPAE dicho informe, no se les han adjudicado las ayudas humanitarias y a otros habitantes de la misma localidad que se encuentran en las mismas circunstancias si les fue entregada, toda vez que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres afirma que no se encuentran registrados como damnificados dentro de la base de datos de la entidad.

3.4.2. Como se manifestó en la parte motiva de esta sentencia, pese al contenido

principalmente prestacional que tiene el derecho a la vivienda digna, éste podía excepcionalmente ser objeto de protección a través de la acción de tutela, por ejemplo en los casos en los que su desconocimiento directo o indirecto implica la vulneración o la amenaza de derechos, respecto de los cuales existe consenso de su naturaleza fundamental, como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros[60].

De igual manera, se señaló que esta Corporación ha desarrollado un criterio más por el cual la protección de los derechos económicos, sociales y culturales resulta exigible a través de la acción de tutela. Se trata de la concepción de los derechos sociales como derechos fundamentales en forma autónoma. En este orden de ideas, la Corte ha afirmado que el carácter principalmente programático de dichos derechos y su dependencia en muchos casos de una erogación presupuestaria, no es suficiente para sustraerles su carácter fundamental

3.4.3. Así mismo, el Estado tiene un deber de solidaridad y de protección con las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, lo anterior debido a la posición de garante que tiene con todas las personas que habitan en el territorio. De lo que se puede sustraer que cuando se trata de personas en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, como el caso que nos ocupa, 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"[61].

3.4.4. En este caso, la situación de las lluvias en el año 2011, causó un deterioro a las viviendas de los accionantes, tanto así que los servicios públicos les fueron suspendidos por la situación de riesgo en la que se encontraban, además, actualmente necesitan de la ayuda que les prometieron y a la que tienen derecho para reconstruir sus viviendas. Razón por la cual, no es dable que encontrándose dentro de la lista de censados y habiéndose certificado por parte de la entidad encargada para ello en la Capital del País (FOPAE) que son damnificados directos de la segunda temporada de lluvias 2011 no se les haya otorgado la ayuda humanitaria a la que tienen derecho. Al respecto es necesario precisar:

En el expediente T. 3.728.079, la accionante Clara Marina Zona Gil, se encuentra en situación de vulnerabilidad y es preciso proteger sus derechos fundamentales, toda vez que su vivienda se vió afectada debido a la ola invernal que azotó al país en el segundo semestre del año 2011. De igual forma, es importante resaltar que después de revisar el material probatorio obrante en el proceso se pudo verificar que fue censada por el FOPAE y, que esta entidad certificó que su vivienda se encuentra dentro de la base de datos de afectación. Sin embargo no le ha sido otorgada la ayuda humanitaria a la que tiene derecho.

En el expediente T- 3.728.096, se pudo verificar que el actor Edgar Chila Sánchez, es un damnificado directo por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en las localidades de Bosa y Kennedy. De igual forma, el FOPAE certificó que su vivienda se encuentra dentro de la base de datos de afectación y, no le ha sido adjudicada la ayuda humanitaria a la que tiene derecho.

En el Expediente T- 3. 728.097, el actor José Luis Castellano Ardila, se encuentra dentro de la lista de damnificados directos de la segunda temporada de lluvias que afectó al país y específicamente a la localidad de Bosa donde reside, conforme a la certificación expedida por el FOPAE. (Folios 33 y 34, cuaderno No. 2).

3.4.5. Con base en lo anterior, se hace necesario aclarar que los actores se encuentran en situación de debilidad manifiesta debido a su calidad de damnificados, razón por la cual no tienen la obligación de soportar los errores de las entidades encargadas de suministrar las ayudas humanitarias, es decir, que si dichas entidades no enviaron o enviaron de manera tardía los listados de los registros o los censos realizados con anterioridad, no es responsabilidad de los damnificados por la ola invernal y, no tienen la obligación de soportar dicha carga. Razón por la cual, es preciso otorgar la ayuda a todas las familias afectadas por el suceso, no es dable otorgárselas a una parte de ellas y a las otras no, ya que se le estaría vulnerando el derecho a la igualdad de las demás familias que se encuentran en las mismas circunstancias.

En este caso como el FOPAE certificó que los accionantes son damnificados directos de la segunda temporada de lluvias de 2011, y se encuentran dentro de la lista de censo, es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la entidad encargada de cancelar

la ayuda respectiva a los accionantes, teniendo en cuenta que tienen el derecho a recibirla puesto que el FOPAE verificó los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011 para ser considerado damnificado directo, certificó que están habilitados para recibir el apoyo económico y, que dicha ayuda ya le ha sido otorgada a otras familias de la misma localidad que se encuentran en iguales circunstancias.

En este sentido, en aras de proteger el derecho a la vivienda digna y a la igualdad de los accionantes esta Sala de Revisión ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a cancelar las ayudas humanitarias a que tienen derecho los accionantes, Clara Marina Zona Gil, Edgar Chila Sánchez y José Luis Castellano Ardila, por ser damnificados directos de la segunda temporada de lluvias 2011 y encontrarse inscritos dentro del censo de damnificados de la localidad de Bosa, Bogotá, que realizó el FOPAE.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR, en el expediente T- 3.728.07 la sentencia proferida el nueve (09) de octubre de dos mil doce (2012), por la Sala Civil del Tribunal Superior Bogotá, en el trámite de la acción de tutela incoada por Clara Marina Zona Gil en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá- FOPAE. En su lugar, **CONCEDER** la protección de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la dignidad y al debido proceso de Clara Marina Zona Gil, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En consecuencia, **ORDENAR** a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a cancelar la ayuda humanitaria a que tiene derecho la señora Clara Marina Zona Gil, por ser damnificada directa de la segunda temporada de lluvias 2011 y encontrarse inscrita dentro del censo de damnificados de la

localidad de Bosa, Bogotá, que realizó el FOPAE.

TERCERO.- REVOCAR, en el Expediente T- 3.728.096, la sentencia de tutela proferida el veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012), por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Edgar Chila Sánchez en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá- FOPAE. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la dignidad y al debido proceso de Edgar Chila Sánchez, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- En consecuencia, ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a cancelar la ayuda humanitaria a que tiene derecho el señor Edgar Chila Sánchez, por ser damnificado directo de la segunda temporada de lluvias 2011 y encontrarse inscrito dentro del censo de damnificados de la localidad de Bosa, Bogotá, que realizó el FOPAE.

QUINTO.- REVOCAR, en el expediente T- 3.728.097, la sentencia proferida el nueve (09) de octubre de dos mil doce (2012), por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela impetrada por José Luis Castellano Ardila en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá- FOPAE. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la dignidad y al debido proceso de José Luis Castellano Ardila, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO.- En consecuencia, ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a cancelar la ayuda humanitaria a que tiene derecho el señor José Luis Castellano Ardila, por ser damnificado directo de la segunda temporada de lluvias 2011 y encontrarse inscrito dentro del censo de damnificados de la localidad de Bosa, Bogotá, que realizó el FOPAE.

SÉPTIMO.- 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.

OCTAVO.- El desacato a lo aquí dispuesto se sancionará en la forma prevista por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia T-865 de 2011, MP, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[2] Colombia aprobó el Pacto de los derechos económicos, sociales y culturales por Ley 74 de 1968 y lo ratificó, el 29 de octubre de 1969.

[3] “Artículo 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

[4] En Sentencias como la T-495 de 1995 y T-258 de 1997 la Corte Señaló: “[...] El derecho

a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley. Este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible.

[Por otra parte] la Constitución señaló el derecho que tiene toda persona para acceder a la vivienda en condiciones dignas. Dicho derecho, que se cataloga como de segunda generación y que se sitúa junto con otros derechos de carácter económico, no tiene la protección inmediata que le puede brindar la acción de tutela, pues en su condición de derecho asistencial, le corresponde al Estado la obligación de desarrollar planes de vivienda, ya sea directamente o por medio de contratos con particulares, todo de acuerdo con la ley. Por tal motivo, las condiciones jurídicas, económicas y materiales son las que determinarán la efectiva materialización de tal derecho [...]"

[5] Ver sentencias T-036 de 2010, T-895 de 2008, T-894 de 2005, T-791 de 2004, T-363 de 2004, T-756 de 2003, T-1073 de 2001, T-626 de 2000, T-190 de 1999 y T-617 de 1995, entre otras.

[6] Sentencia T- 036 de 2010, T-079 de 2008, T-1075 de 2007, T- 363 de 2004 y T-756 de 2003, entre otras.

[7] Sentencias T-036 de 2010, T-959 de 2004, C-560 de 2002, T-1165 de 2001, C-328 de 1999, T-666 de 1998, T-011 de 1998, T-617 de 1995, T-021 de 1995 y C-575 de 1992.

[8] "[...]aunque se ha dicho que el derecho a la vivienda digna no es exigible directamente por vía de tutela, lo cierto es que esta restricción desaparece cuando su quebrantamiento vulnera o pone en peligro derechos fundamentales.

Ciertamente, la Corte Constitucional ha reconocido en prolja jurisprudencia que, en virtud del factor de conexidad, los derechos de segunda generación v.gr. los derechos a la salud, a la seguridad social o a la vivienda digna, pueden ser protegidos de la misma forma que los derechos fundamentales. A este respecto, la Corte ha dicho:

Los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueran protegidos en forma inmediata los primeros, se occasionaría la vulneración o amenaza de los segundos [...]"

[9]Ver Sentencias T-016 del 22 de enero de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-075 de 2012, MP, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[10]Al respecto, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: "La Corte Constitucional ha entendido que todos los derechos fundamentales, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, implican obligaciones de carácter negativo y positivo. A diferencia de lo que solía afirmar parte de la doctrina, para la Corte no es cierto que solamente los derechos económicos, sociales y culturales tengan contenidos prestacionales; los derechos civiles y políticos también requieren de la adopción de medidas, la destinación de recursos y la creación de instituciones para hacerlos efectivos". Esta afirmación es reiterada por la Corte en las Sentencias T- 133 de 2006, T-016 de 2007, T-760 de 2008, T-245 de 2012, T-314 de 2012 y t-075 de 2012.

[11] Sentencia T-760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda.

[12] Ver sentencias T-079 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-894 de 2005 M.P. Jaime Araújo Renteria, T-791 de 23 de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería y T-958 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[13] MP, Dr. Mauricio González Cuervo

[14]La mencionada observación establece elementos que asisten a la interpretación del artículo 51 constitucional, en virtud del artículo 93 superior, pues el Comité es el órgano que

interpreta con autoridad el Pacto Internacional de DESC. El parágrafo 7 de la observación contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada que sirven de pauta de interpretación de la disposición constitucional.

[15] Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). ONU, Comité del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en:
http://www.escri-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428687&parent_id=425976#_edn3

[16] Así lo reconoce la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda. Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/chs18/English/hsc182s.pdf>.

[17] Comité del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales.

[18] Observación General No 4, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[19] Observación No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[20] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[22] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[23] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[24] MP, Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

[25] MP, Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[26] MP, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[27] “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

[28] “Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989”. Artículo 5: “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, 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 fueron 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 (...)".

[29] Sentencia T-1094 de 2002, MP, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia 238A de 2011, MP, Dr. Mauricio González Cuervo.

[30] La sentencia T-1094 de 2002, MP, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa señaló: "La Corte ha interpretado el artículo 56 precitado a la luz del "deber de protección y de garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en el sentido de hacer imperativa la evacuación de los inquilinos en situación de alto riesgo, así como la adquisición del respectivo inmueble, sea por negociación voluntaria o expropiación, de forma que el antiguo propietario pueda suplir el que tenía como solución al riesgo que corre la sociedad y en especial el particular que lo habitaba".

[31] Sentencia T- 894 de 2005. MP, Dr. Jaime Araujo Renteria.

[32] Sentencia T- 238A de 2011, MP, Dr. Mauricio González Cuervo.

[33] Cfr. también, por ejemplo, arts. 16 y 95 Const.

[34] MP, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

[35] MP, Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

[36] MP, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

[37] Sentencia T-743 de 2006. En el mismo sentido la sentencia T-1125 de 2003.

[38] Ibídem.

[39] Ibídem.

[40] El control de constitucionalidad de este decreto legislativo se efectuó mediante la sentencia C-299 de 2011 cuya en cuya parte resolutiva se resolvió lo siguiente: "Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto Legislativo 4821 de 2010, en el entendido que sólo podrán adoptarse Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDU hasta el año 2014.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 4821 de 2010.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto Legislativo 4821 de 2010, en el entendido que lo allí establecido sólo se mantendrá hasta el año 2014.

[41] Diario Oficial N° 38.559, de noviembre 2 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."

[42] Diario Oficial N° 38.799, de mayo 1º de 1989. "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones."

[43] Diario Oficial N° 41.146, de diciembre 22 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."

[44] Diario Oficial N° 44.654, de diciembre 21 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."

[45] Diario Oficial N° 43.217, de enero 19 de 1998. "Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres."

[46] Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

[47] 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.

[48] Corte Constitucional, Sentencia T-1125 de 2003.

[49] Decreto 93 de 1998. Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. [Considerando 3º] "Que el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe incluir y determinar 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 (...)".

[50] DC 93 de 1998, Artículo 1. "El Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que se expide por medio del presente decreto, tiene como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención y mitigación de riesgos, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo a reducir el riesgo y al desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables ante los eventos naturales y antrópicos"; artículo 3º, Ibid. [objetivos]: "(...) La reducción de riesgos y prevención de desastres. Para mejorar la acción del Estado y la sociedad con fines de reducción de riesgos y prevención de desastres, se debe profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y causadas por el hombre accidentalmente, analizar el grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y determinar las zonas de riesgo, con el fin de identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos mediante el fortalecimiento institucional y a través de las acciones de

mediano y corto plazo que se deben establecer en los procesos de planificación del desarrollo a nivel sectorial, territorial y de ordenamiento a nivel municipal".

[51] Cfr. DC 93 de 1983, considerando 3º.

[52] Ibídem. "Artículo 5. Los principios generales que orientan 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 son: || DESCENTRALIZACIÓN: La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente y autónomamente sus funciones en materia de prevención y atención de desastres, con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se le haya específicamente asignado en la Constitución y la Ley, así como en las disposiciones contenidas en el Decreto – Ley 919 de 1989".

[53] Decreto 93 de 1998, Considerando 4º. "Que todas las entidades y organismos Públicos, Privados y Organismos no Gubernamentales a los cuales la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Dirección Nacional, solicite colaboración a fin de ejecutar el Plan, estarán obligados a presentarla dentro del ámbito de su competencia."

[54] Decreto 93 de 1998, Artículo 7. La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe ejecutar es la siguiente: "PROGRAMAS PARA EL CONOCIMIENTO SOBRE RIESGOS DE ORIGEN NATURAL Y ANTROPICO || 1.1 Instalación y consolidación de redes, procedimientos y sistemas de detección y alerta para la vigilancia y aviso oportuno a la población. || 1.2 Evaluación de riesgos. || PROGRAMA PARA LA INCORPORACIÓN DE LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE RIESGOS EN LA PLANIFICACIÓN. || Incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo. || Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo || Articulación de la política ambiental y de prevención de desastres. || PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL || Fortalecimiento de las entidades nacionales del sistema. || Fortalecimiento de las entidades operativas. || Medidas de protección y contingencia en obras de infraestructura. || Desarrollo y actualización de planes de emergencia y contingencia. || Diseño de mecanismos eficientes y de tratamiento preferencial de proyectos de reconstrucción. || Sistema integrado de información". (Mayúsculas del decreto).

[55] Corte Constitucional, ver Sentencias T-235 de 2011, T- 467 de 2011 y T-743 de 2006.

[56]M.P. Antonio Barrera Carbonell

[57]M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

[58] Sentencia T- 865 de 2011, MP, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[59] En la Sentencia T-577 A de 2011, MP, Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo esta Corte reiteró los presupuestos para que se pueda configurar un perjuicio irremediable, al respecto señaló: "La jurisprudencia constitucional ha señalado que el perjuicio irremediable consiste en un riesgo inminente que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental, que de ocurrir, no otorga forma alguna de reparar el daño. La Corte ha establecido una serie de criterios conforme a los cuales debe evaluarse sí, efectivamente, en un caso concreto, se está ante la presencia u ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga viable la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio de protección. Tales presupuestos aluden a que el perjuicio es aquel (i) que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (ii) que el daño es inminente; (iii) que de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (iv) que resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y (v) que la gravedad de los hechos es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales."

[60] Ver sentencias T-036 de 2010, T-895 de 2008, T-894 de 2005, T-791 de 2004, T-363 de 2004, T-756 de 2003, T-1073 de 2001, T-626 de 2000, T-190 de 1999 y T-617 de 1995, entre otras.

[61] Sentencia T-743 de 2006. En el mismo sentido la sentencia T-1125 de 2003.