

Sentencia T-199/10

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Habitabilidad

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Elementos que configuran la habitabilidad

A partir de esta descripción esta Corporación ha identificado, a su vez, dos elementos que configuran la habitabilidad: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes, pero también ha señalado que esta dimensión de 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”.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Línea jurisprudencial en materia de protección mediante acción de tutela

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance

MUNICIPIO-Competencias específicas en prevención y atención de desastres

Se tiene que los municipios tienen competencias específicas en la prevención y atención de desastres las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se reducen a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos. Adicionalmente deben atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la ejecución de las obras recomendadas por éstas.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para ordenar realización de obra pública por el solo hecho de estar prevista en el presupuesto/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Deslizamiento de tierra

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a alcalde de contratar peritaje acerca de la garantía de la seguridad personal de habitantes ocupantes de inmuebles en riesgo con el fin de reubicarlos

Referencia: expediente T-2.398.424

Acción de tutela instaurada por Ana Cecilia Laverde Zapata, Gonzalo Pineda Osorio, Mariela de Jesús Franco González, Teresa de Jesús Castro Tejada, Esperanza Torres Marín, Nora Patricia Laverde Zapata y María Encarnación Urrego contra el Municipio de Caracolí.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D. C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diez (2010).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de las providencias dictadas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Caracolí el trece (13) de mayo de 2009 y por el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Berrío el veintiuno (21) de julio de 2009.

I. ANTECEDENTES.

Ana Cecilia Laverde Zapata, Gonzalo Pineda Osorio, Mariela de Jesús Franco González, Teresa de Jesús Castro Tejada, Esperanza Torres Marín, Nora Patricia Laverde Zapata, María Encarnación Urrego y Alejandra Castillo Múnera impetran acción de tutela contra el Municipio de Caracolí por la supuesta vulneración de sus derechos de petición, a la vida y a la dignidad humana. Fundamentan la acción impetrada en los siguientes:

1. Hechos

1. Relatan los accionantes que residen en la Calle 21 en los inmuebles identificados con la nomenclatura 21-12, 21-14, 21-16 y 21 A-10 del Sector Barrio Nuevo del Municipio de Caracolí (Antioquia), en viviendas de interés social construidas “con el aval de la

administración”1 en el año 1985.

2. Narran que en el terreno donde están construidas sus residencias se han presentados desprendimientos de rocas y deslizamientos de tierras que han afectado sus viviendas. Específicamente dan cuenta que en octubre de 2008 ocurrió el desprendimiento de una roca que afectó la vivienda de la Sra. María Encarnación Urrego y el 26 de abril de 2009 se deslizó la barranca junto con un árbol de matarratón, hecho que causó daños a algunos de los inmuebles antes identificados.

3. Afirman que desde el año 1998 han dirigido diversas peticiones a la administración municipal con la finalidad de que se adopten medidas para estabilizar los terrenos donde están construidas sus residencias, pero que hasta la fecha tales solicitudes han sido infructuosas.

4. Hacen relación de las siguientes actuaciones que ha llevado a cabo la administración municipal para atender sus requerimientos: (i) en el año 2000 los visitó la Comisión de prevención de desastres cuya única recomendación fue que sembraran brachiaria; (ii) en el año 2006 se realizó una nueva visita a cargo de la “ingeniera encargada de planeación”2 quien les recomendó que mantuvieran los árboles podados; (iii) en octubre de 2008 y (iv) el 15 de abril de 2009 nuevamente tuvieron lugar inspecciones oculares de funcionarios municipales quienes se limitaron a tomar fotografías y a realizar mediciones del terreno afectado.

5. Afirman que en los inmuebles afectados habitan niños, adolescentes y personas de la tercera edad3 y que en la vivienda del Sr. Gonzalo Pineda y la Sra. Mariela Franco “funciona una guardería del ICBF”4. La vida e integridad de todas estas personas estaría en riesgo inminente debido a los deslizamientos.

6. Aseveran que son personas de escasos recursos y que carecen de los medios necesarios para emprender las obras requeridas para asegurar la estabilización del terreno donde se levantan sus hogares. Consideran adicionalmente que tales obras debe adelantarlas la administración municipal por tratarse de terrenos de alto riesgo.

2. Fundamentos de la acción impetrada y solicitud de tutela.

Alegan los peticionarios que ha sido vulnerado su derecho de petición pues las numerosas solicitudes presentadas a la administración municipal no han sido atendidas y no se han adoptado medidas que mitiguen los riesgos a los que están expuestos por causa de la inestabilidad del terreno donde están edificadas sus viviendas, añaden que están en riesgo sus derechos a la vida y a la integridad personal por las mismas razones. Solicitan que como medida provisional se ordene manera inmediata al alcalde municipal de Caracolí “el inicio de la realización de las obras y trabajos necesarios y la construcción de un muro de contención en gavión para obtener la recuperación de la zona con el fin de evitar más deslizamientos”5.

3. Pruebas relevantes allegadas al expediente.

Obran las siguientes pruebas dentro del expediente de tutela:

- * Fotos de los deslizamientos ocurridos (Cuaderno 1 folios 7 a 10).
- * Acta de la Inspección judicial adelantada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Caracolí el seis de mayo de 2009 (Cuaderno 1 folios 31-36).
- * Acta de la diligencia de interrogatorio de parte adelantada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Caracolí (Cuaderno 1 folios 36-39).
- * Copia de Ficha de Emergencia y Desastres (Cuaderno 1 folio 49).
- * Disco compacto con fotos e informes (Cuaderno 1 folio 50).
- * Copia de escrito fechado el veintisiete (27) de agosto de 1998 suscrito por residentes del sector barrio Nuevo del Municipio de Caracolí y dirigido al alcalde municipal (Cuaderno 1 folio 51).

4. Intervención del Alcalde Municipal de Caracolí.

El Alcalde del Municipio de Caracolí intervino en el trámite de la primera instancia. Expuso que las viviendas de interés social donde habitan los actores no fueron construidas por la entidad territorial sino por un organismo de carácter nacional sin que en esta actuación

hubiera intervenido la administración municipal. Aclara que los inmuebles tampoco están ubicados en terrenos de propiedad del municipio y que los hechos narrados por los actores no han sido causados por obras civiles adelantadas por la entidad territorial. Explica que la zona tampoco ha sido calificada como de alto riesgo por las autoridades competentes. Por las anteriores razones concluye que el Municipio no debe realizar las obras que reclaman los accionantes “dado que no es posible que se realicen inversiones a predios particulares con recursos públicos y menos que se ejecuten obras que no están dentro del Plan de Desarrollo del Municipio, contingencia que no está contemplada en su contenido”⁶.

Añade que el derecho a la vivienda digna no tiene el carácter de un derecho fundamental, a lo que se suma que los accionantes no probaron su calidad de propietarios de los inmuebles supuestamente afectados por lo que carecerían de legitimación activa para actuar. Insiste en que el Municipio no es responsable de la inestabilidad de las viviendas de los demandantes, pero que en todo caso la administración municipal debe obrar de conformidad con el principio de solidaridad social “respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”, tal como lo señala el artículo 95 constitucional. Empero señala que en este caso los actores tampoco han desplegado ninguna actividad dirigida a que la Administración adopte las medidas pertinentes porque no han pedido que la zona se declare de alto riesgo para que se inicie el procedimiento administrativo de expropiación y posteriormente reubique a las personas afectadas, tal como señala la Ley 5 de 1991 y la Ley 9 de 1989. Expresa que los actores no formulan esta solicitud mediante la acción impetrada sino que exigen el adelantamiento de obras públicas por parte de la Administración.

Plantea igualmente que los derechos cuya protección reclaman los actores son de naturaleza colectiva y que la jurisprudencia constitucional ha precisado los supuestos en que la acción de tutela es procedente para proteger este tipo de derechos, los cuales no se reúnen en el presente caso. Así mismo considera que los actores reclaman la protección de derechos de carácter patrimonial, pretensión que no es susceptible de ser ventilada mediante la acción de tutela pues existen otros medios de defensa judicial para tal efecto y los demandantes no lograron acreditar la inminencia de un perjuicio irremediable.

5. Decisiones judiciales objeto de revisión.

Mediante sentencia proferida el trece (13) de mayo de 2009, el Juez Promiscuo Municipal de Caracolí concedió el amparo solicitado por Ana Cecilia Laverde Zapata, Nora Patricia Laverde Zapata y María Encarnación Urrego y tuteló sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, y de sus derechos a la vivienda digna y al medio ambiente sano en conexidad con los anteriores, tuteló así mismo el derecho fundamental a la dignidad humana, en conexidad con los derechos a un ambiente sano y a la vivienda digna de Gonzalo Pineda Osorio, Mariela de Jesús Franco González, Teresa de Jesús Castro Tejada y denegó el amparo solicitado por Esperanza Torres Marín. A juicio del a quo las pruebas allegadas al expediente permiten concluir que “efectivamente estamos ante la presencia real e inminente de perjuicios irremediables, que no solo comprometen el patrimonio, sino muy especialmente, las vidas de algunos habitantes del sector La Clavellina, o Barrio Nuevo, por el deslizamiento que está presentándose en el talud que comprende los inmuebles con nomenclaturas Nros. 21-12, 21-14, 21-16 y 21 A-10 de la carrera 21, deslizamiento que se dirige hacia el inmueble de la carrera 21 No-18-62, que de por sí ya ha padecido los estragos de ese talud, el primero de ellos el año anterior, cuando se desprendió una roca y le rompió parte de la pared posterior, y el segundo, el pasado 26 de abril cuando destruyó completamente la misma pared”.

Constata igualmente el juez de primera instancia que las familias afectadas se han visto obligadas a abandonar sus vivienda por los deslizamientos. Considera, por lo tanto, que “efectivamente hay responsabilidad de la Administración Municipal, pues ha sido negligente para prestar la atención que estos desastres requieren (...) no se puede escudar en que por tratarse de bienes de dominio privado no puede destinar dineros públicos para su recuperación, pues el informe del DAPARD es claro en establecer las obligaciones del municipio frente a esas amenazas; no hay pruebas de que en los términos establecidos por el DAPARD se hayan efectuado las gestiones pertinentes, y por ello, los hechos ocurridos el pasado 26 de abril de 2009, son entera responsabilidad del ente administrativo”. En consecuencia, encontró el a quo procedente la tutela impetrada debido al riesgo que amenazaba a los actores y protegió sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y los derechos al medio ambiente y a la vivienda digna como derechos conexos. Ordenó por lo tanto al Municipio de Caracolí realizar las siguientes obras que cobijan a los inmuebles ubicados en la Calle 21 entre los números 21 A-10 y 21-16: Perfilado del talud para rebajar la pendiente del mismo, construcción de obras de drenaje como cuneta perimetral en la corona del talud con descole a la red interna de la vivienda, protección de la

cara de talud con malla de gallinero y lechada en concreto, además de las que técnicamente se dictamine como conducentes para terminar con el problema de inestabilidad del suelo que se viene presentando en esa zona del municipio.

Apelada la anterior decisión fue revocada por el Juez Penal del Circuito de Puerto Berrío, mediante sentencia de julio veintiuno (21) de 2009. Consideró el a quem que el juez de tutela no puede ordenar la realización de obras públicas que no estén programadas en el presupuesto municipal, razón por la cual el amparo otorgado en primera instancia era improcedente.

6. Revisión por la Corte

Remitido el fallo a esta Corporación, la Sala de Selección Numero Once, mediante auto de veinte (20) de noviembre de dos mil nueve (2009), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

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

2. Presentación del caso y planteamiento del asunto objeto de revisión.

Ana Cecilia Laverde Zapata, Gonzalo Pineda Osorio, Mariela de Jesús Franco González, Teresa de Jesús Castro Tejada, Esperanza Torres Marín, Nora Patricia Laverde Zapata y María Encarnación Urrego Alejandra Castillo Múnera impetran acción de tutela contra el Municipio de Caracolí por la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, a la vida y a la dignidad humana, la cual tiene origen en la omisión de las autoridades competentes, en adoptar las medidas necesarias para la protección de sus viviendas, afectadas por continuos desprendimientos de rocas y deslizamientos de tierras. El representante legal del Municipio alega que éste no es responsable de la lesión iusfundamental alegada por los demandantes, debido a que no intervino en la construcción de las viviendas afectadas y que

tampoco compete al ente territorial adoptar las medidas necesarias para paliar la inestabilidad que afecta a los inmuebles en cuestión, porque no están en una zona previamente calificada como de alto riesgo y adicionalmente se trata de inmuebles de propiedad privada en cuya protección no deben invertirse recursos públicos. Igualmente cuestiona la procedencia de la tutela en el caso concreto pues a su juicio los demandantes solicitan la protección de derechos de carácter colectivo y no fundamental.

Luego de un riguroso análisis probatorio el juez de primera instancia concedió la tutela reclamada pues encontró que efectivamente los derechos invocados habían sido vulnerados y que el ente territorial era responsable de la vulneración, debido a la omisión en adoptar las medidas que habían sido recomendadas por el organismo departamental competente –el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia DAPARD- para proteger las viviendas de los demandantes. Ordenó por lo tanto a las autoridades municipales que adelantaran unas obras específicas dirigidas a hacer cesar la vulneración de los derechos de los demandantes. Esta decisión fue revocada por el juez de segunda instancia, pues en su parecer el juez de tutela no puede ordenar la realización de obras públicas que no estén programadas en el presupuesto municipal, razón por la cual entendió que el amparo otorgado en primera instancia era improcedente.

Del anterior síntesis de los hechos, argumentos y decisiones debatidos en el presente proceso se desprenden los problemas que deben ser abordados en el fallo de revisión. En primer lugar se determinará si los derechos invocados por los demandantes tienen el carácter de fundamentales o si por el contrario se trata de derechos colectivos, para efectos de establecer la procedencia de la acción de tutela para su protección. En segundo lugar se examinará el alcance de las obligaciones de los municipios respecto a la prevención de desastres con miras a examinar si, en el caso concreto, las autoridades municipales debieron adoptar medidas para la protección de las viviendas de los demandantes. Luego se consignarán algunas reflexiones sobre la modalidad de las órdenes que debe impartir el juez de tutela cuando éstas implican erogaciones que afectan el presupuesto municipal y finalmente se resolverá si el Municipio de Caracolí es responsable de la vulneración de los derechos de los demandantes debido a que no ha adoptado las medidas necesarias para proteger sus inmuebles afectados por deslizamientos y derrumbes.

3. La naturaleza de los derechos supuestamente vulnerados y la procedencia de la acción de tutela para su protección.

Los demandantes alegan que las autoridades del Municipio de Caracolí han quebrantado sus derechos de petición, a la vida y a la dignidad humana. Por su parte el representante legal del municipio alega que los derechos invocados son de carácter colectivo y adicionalmente tienen un carácter estrictamente patrimonial, circunstancias que hacen inviable su protección mediante la acción de tutela.

Ahora bien, como ha sostenido de manera reiterada la jurisprudencia constitucional en materia de tutela tiene plena cabida el principio *iura novit curia*, razón por la cual le corresponde al juez identificar los derechos vulnerados de conformidad con los hechos y las pretensiones formuladas por los accionantes. Así, en esta oportunidad encuentra esta Sala de Revisión que de los hechos descritos es posible percibir la afectación de derechos de distinta naturaleza, algunos de ellos de carácter colectivo (por ejemplo la seguridad pública, la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, contemplados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998), pero igualmente se reconocen derechos fundamentales. Sin embargo, en lugar de los alegados por los demandantes la situación descrita se ajustan con mayor precisión en una vulneración del derecho a la vivienda digna⁷ y el derecho a la seguridad personal de los residentes de la Calle 21 del Sector Barrio Nuevo del Municipio de Caracolí.

En efecto, por un lado los continuos deslizamientos y derrumbes que afectan las viviendas de los demandantes lesionan uno de los componentes de la vivienda digna identificado por la jurisprudencia constitucional, se trata de la habitabilidad del inmueble, el cual ha sido protegido en distintas ocasiones en sede de tutela. Cabe recordar que a partir de la sentencia C-936 de 2003 esta Corporación, con el objeto de precisar el alcance y el contenido del derecho a la vivienda digna, ha recurrido al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, precepto que reconoce el derecho a una vivienda adecuada, cuyo contenido a su vez ha sido desarrollado por la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Este último instrumento internacional se ha convertido por esta vía en un referente interpretativo que permite dilucidar el contenido del artículo 51 constitucional.

La citada Observación menciona y describe siete condiciones que configuran el derecho a la vivienda adecuada, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural. La habitabilidad es descrita 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 (...)”.

A partir de esta descripción esta Corporación ha identificado, a su vez, dos elementos que configuran la habitabilidad: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes, pero también ha señalado que esta dimensión de 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”⁸.

Igualmente existe una reiterada línea jurisprudencial en materia de la protección de este componente del derecho a la vivienda digna mediante la acción de tutela, precisamente porque en los casos en los cuales está comprometida también resultan afectados otros derechos fundamentales tales como el derecho a la vida o a la seguridad personal. Esta múltiple afectación y la necesidad de adoptar medidas urgentes hacen que la acción de tutela desplace en estos casos los medios judiciales ordinarios.

Cabe citar aquí las sentencias T-190 de 1999 y T-626 de 2000. En estas dos decisiones los hechos que dieron lugar a los respectivos pronunciamientos de la Corte Constitucional tuvieron origen en la indebida ejecución de una obra pública que trajo como consecuencia la afectación de las viviendas de los accionantes, bien por presentar agrietamientos y fisuras o por la filtración de aguas negras. Bajo tales condiciones, la primera coyuntura abordada por la Corte fue la posible inutilidad de la acción de tutela, teniendo en cuenta que los actores poseían las acciones civiles y administrativas para plantear sus reclamos. En respuesta, se destacó que el amparo era el medio más idóneo para garantizar la protección del derecho a

la vida, bajo los siguientes argumentos: “En efecto, en opinión de la Corte, si bien es cierto, que las acciones civiles de responsabilidad extracontractual o inclusive la eventual acción contencioso administrativa de reparación directa, pueden resultar idóneas para resolver parcialmente el caso subexamine, ellas apenas poseen una finalidad estrictamente reparadora o indemnizatoria de los daños causados por el negligente comportamiento del contratista del municipio, o de la conducta antijurídica de las autoridades públicas, ya sea por hechos propios o por personas que estén bajo su subordinación o a su cuidado, ora por la maniobra de actividades peligrosas, todo lo anterior cuando el mecanismo a utilizar sea la acción civil, o eventualmente, para que solidariamente responda la administración y el contratista, por la mala ejecución de la obra cuando se esté en presencia de la acción contencioso administrativa de reparación, pero a no dudarlo, a juicio de la Sala de Revisión de la Corte, las mismas resultan ineficaces para tutelar derechos de carácter fundamental como la vida, derecho que para el caso concreto se encuentra en peligro y que es el fin último que se pretende proteger con esta acción de tutela. || Ahora bien, es este orden de ideas estima la Sala que, el interés de la actora no encaja en lo anteriormente planteado, vale decir obtener una simple indemnización, ya que su intención no es obstaculizar el desarrollo de la obra pública de la canalización de la quebrada de La Chanflanita”, sino que se “tomen por parte de la administración y del contratista las disposiciones conducentes a evitar el continuo debilitamiento de las estructuras de las paredes y pisos de su vivienda, los cuales ponen en peligro el derecho a su vida y al de sus familiares.”

Igualmente en la sentencia T-325 de 2002, se decidió el amparo impetrado por varias personas que habían adquirido unas soluciones habitacionales de interés social que presentaban fallas estructurales, grietas, hundimientos y humedad. En esta decisión la Sala de Revisión Primera diferenció los diversos daños a los que se vieron sometidos los actores y también así, las acciones pertinentes para hacerle frente a cada uno de ellos en contra de la compañía privada de construcción y la administración municipal. Sobre la procedencia de la acción de tutela sostuvo lo siguiente: “En el asunto que ocupa la atención de la Sala, el daño individual que se busca prevenir y proteger a través del amparo excepcional de tutela se encuentra relacionado con el derecho fundamental a la vida de los individuos que se encuentran habitando los inmuebles que fueron definidos como de “afectación alta” y que amenazan un desastre inminente. El hecho de que las viviendas no se hayan derrumbado y no hayan ocurrido un suceso lamentable desde 1999, no descarta la posibilidad de que ocurra en el futuro. Precisamente las labores de prevención se encaminan a evitar que

ocurran desgracias si existen elementos de juicio suficientes para suponer que un movimiento telúrico puede echar por tierra fácilmente las construcciones, ¿qué fundamento lógico hace que la sociedad constructora descarte la ocurrencia del fenómeno natural en el futuro, cuando la ciencia y tecnología actual no puede pronosticar el lugar, el tiempo, ni la intensidad de los temblores?.”

En el mismo sentido en la sentencia T-1216 de 2004, en un caso en el cual se acudió al amparo debido a que la construcción de una carretera estaba generando riesgo de deslizamiento a una vivienda contigua, peligro este que fue confirmado a través de un dictamen pericial decretado por el juez de primera instancia, la Sala Tercera de Revisión empezó por destacar que el amparo era procedente, atendiendo que la pretensión de la actora se dirigía a precaver el derrumbe de su casa y no a calcular los perjuicios o indemnizaciones que se hubieren generado por la obra. Enseguida concluyó que en orden a proteger los derechos invocados era necesario establecer, a través de los estudios geológicos pertinentes, la certidumbre o el grado de riesgo que el levantamiento de la carretera había producido sobre la vivienda.

Finalmente en la sentencia T-473 de 2008 se revisaron los fallos proferidos con ocasión de una tutela impetrada por la vulneración de los derechos fundamentales de petición y vivienda digna. La actora alegaba que su conjunto residencial y su apartamento presentaban fisuras y agrietamientos causados por la inestabilidad de los terrenos en donde fue construido el inmueble, situación que había creado en ella y sus hijos menores un sentimiento constante de zozobra, agravado por las intervenciones de algunas autoridades distritales en las que declaraban y describían el riesgo inminente de un deslizamiento. Sobre la procedencia de la acción de tutela Sala Novena de Revisión textualmente sostuvo: “lo primero que resalta la Sala dentro de la acción interpuesta por la señora Sanz Borja, en detrimento de los argumentos esbozados por los jueces de instancia, es que ella no se interpone con el objetivo de perseguir una indemnización, la declaración de los vicios que podrían afectar su vivienda o la determinación cualquier otra responsabilidad civil o administrativa, contractual o extracontractual. No. De entrada se evidencia que la tutela de los derechos fundamentales se dirige estrictamente a solicitar la reubicación de ella y de su familia frente a lo que considera, es un peligro latente en contra de su integridad, la de su esposo e hijos, y una vulneración actual de su tranquilidad. || Lo anterior, sin lugar a dudas y en aplicación de las subreglas establecidas por la Corte Constitucional acerca de la utilidad

de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna o apropiada en conexidad con la vida, justifica la procedencia del presente amparo constitucional. Si bien es cierto la actora puede recurrir a la jurisdicción administrativa o civil para reclamar los perjuicios económicos actuales que se puedan generar de los defectos presentes en su vivienda, también lo es que la acción de tutela es procedente para evitar y prevenir el menoscabo irreparable –mortal- del derecho a la vida, debido a la hipotética ocurrencia de un desastre o el desplome del inmueble”.

No cabe duda entonces que existe una consolidada jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna, cuando se afectan las condiciones de habitabilidad del inmueble y adicionalmente resultan amenazados los derechos a la vida y a la integridad personal de sus ocupantes. Ahora bien, las amenazas a la vida y a la integridad personal han sido caracterizadas por la jurisprudencia reciente de esta Corporación como una vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal, a partir de la sentencia T-719 de 2003. Se trata de un derecho fundamental identificado por la jurisprudencia constitucional a partir del bloque de constitucionalidad, de distintos mandatos constitucionales y de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional⁹.

Este derecho tiene una faceta colectiva¹⁰ pero también una individual, desde esta última perspectiva “es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”

La jurisprudencia constitucional ha hecho alusión a este derecho principalmente respecto dos tipos de situaciones: (i) cuando se trata de sujetos víctimas del conflicto armado interno o que han sido objeto de intimidaciones o amenazas¹¹, (ii) en aquellos eventos en los que el riesgo proviene de instalaciones o de redes de conducción de energía eléctrica¹². No obstante encuentra esta Sala de Revisión que este derecho fundamental también puede ser afectado debido a la inestabilidad del terreno en donde se levantan viviendas habitadas,

porque en este tipo de eventos, y de acuerdo a las características del caso concreto los residentes pueden estar expuestos a riesgos extraordinarios¹³ que no están obligados a soportar y frente a los cuales las autoridades públicas deben adoptar medidas específicas de protección.

En efecto, tal como ha señalado de manera reiterada esta Corporación la vida misma y la vida en sociedad están atadas a la exposición de ciertos riesgos que pueden ser considerados ordinarios, no obstante cuando esos riesgos devienen extraordinarios “las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectora de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales -la vida, la integridad personal o la seguridad personal -, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características.”¹⁴

Así mismo esta Corporación ha sostenido que “las circunstancias en las cuales se puede invocar y hacer aplicable el derecho a la seguridad personal, en tanto derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar, dependen esencialmente del caso concreto, y deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo. El funcionario competente, ante quien se haya puesto de presente la situación de riesgo, deberá evaluar en el caso concreto si se trata de riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto. Si detecta que están presentes todas estas características, y que además se trata de riesgos graves e inminentes, deberá dar aplicación a los derechos fundamentales a la vida e integridad personal; pero si están presentes algunas, y no todas, o unas con mayor fuerza que otras, manteniendo el riesgo su carácter extraordinario, habrá de dar aplicación al derecho a la seguridad personal, determinando las medidas procedentes (...)”¹⁵

De lo anteriormente expuesto es posible concluir que en el caso concreto están en juego derechos de carácter fundamental como son el derecho a la vivienda digna y el derecho a la seguridad personal y que adicionalmente la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para procurar su protección.

4. La responsabilidad de las autoridades municipales en la prevención y atención de desastres.

El representante legal del municipio alega que no corresponde a la entidad territorial adoptar medidas para proteger los derechos fundamentales de los residentes en los inmuebles afectados por los deslizamientos y los derrumbes porque por una parte se trata de inmuebles de propiedad privada y en segundo lugar porque los terrenos en los cuales están ubicados no han sido declarados de alto riesgo.

Encuentra esta Sala de revisión que estos argumentos no son de recibo porque existen un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que imponen claros deberes de protección a las autoridades públicas respecto de las personas residentes en Colombia, dentro de los cuales se encuentra la adopción de medidas específicas dirigidas a la prevención de desastres.

En efecto baste recordar aquí el mandato contenido en el artículo 2 constitucional el cual establece que las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De este precepto se desprende un deber genérico de actuación que obliga a las autoridades de cualquier nivel territorial, dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones en los derechos de los residentes en Colombia.

Este deber genérico ha sido concretado por distintas disposiciones de carácter legal, de manera específica en cuanto a las competencias de los municipios en la materia cabe recordar que la Ley 715 de 2001 señala textualmente:

ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. 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:

(...)

76.9. 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.

De manera más específica el artículo 62 del Decreto Ley 919 de 1989 “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”, en su literal h señala entre las funciones que corresponde a las entidades territoriales “[a]tender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales”.

A estas disposiciones se le suman distintos mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997 los cuales destacan la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal¹⁶.

Se tiene entonces que los municipios tienen competencias específicas en la prevención y atención de desastres las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se reducen a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos. Adicionalmente deben atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la ejecución de las obras recomendadas por éstas.

5. Las órdenes que puede impartir el juez de tutela para la protección de los derechos fundamentales en un caso concreto.

El juez de segunda instancia revocó el fallo de primera instancia con el argumento que al juez de tutela le estaba vedado ordenar la realización de obras públicas que no estén programadas en el presupuesto municipal, razón por la cual el amparo otorgado en primera instancia era improcedente. Ahora bien, este razonamiento es manifiestamente impreciso porque mezcla dos elementos que en principio no están relacionados, por un lado la procedencia de la acción de tutela y por otra parte la modalidad de órdenes que debe adoptar el juez para la protección de los derechos vulnerados.

Como se explicó en un acápite anterior en el caso concreto la acción de tutela es procedente

por la naturaleza de los derechos vulnerados, cuestión diferente es cuál debe ser la orden impartida por la autoridad judicial para prevenir o reparar la vulneración.

Sobre este último extremo cabe anotar que en distintas oportunidades algunas Salas de revisión han sostenido que el juez de tutela no puede ordenar la ejecución de obras que no estén previstas en el presupuesto municipal pues se convertiría en una especie de coadministrador y de este modo invadiría el ámbito de competencias reservado a las autoridades municipales¹⁷.

No obstante, un examen de las órdenes proferidas en sentencias de revisión por distintas salas de revisión en casos de vulneración del derecho a la vivienda digna demuestra que esta postura no ha sido seguida de manera uniforme pues en distintas ocasiones se ordenaron medidas que inciden claramente en el presupuesto municipal. Por ejemplo en la sentencia T-1689 de 2000¹⁸, si bien no se concedió el amparo solicitado se confirmó el fallo de segunda instancia en el cual se previno al alcalde municipal para que gestionara lo pertinente en el menor tiempo posible con el fin que la autoridad pública respectiva ejecutara las obras necesarias para evitar que continuara el deslizamiento que afectaba la residencia de la demandante, así mismo se ordenó al alcalde emprender las acciones necesarias para ubicar a la accionante y a los familiares que vivan con ella, en un lugar seguro, mientras se realizaban las obras necesarias para habitar la casa de la tutelante sin riesgo alguno.

En la sentencia T-325 de 2002, a la cual ya se hizo alusión, se ordenó a la constructora demandada y a la Oficina asesora de Planeación del Municipio de Facatativa que procedieran a la reubicación definitiva de los accionantes “a sitios de habitación que presten las condiciones y garantías de las que debían gozar en las casas de su propiedad, hasta tanto se realicen las reparaciones a las viviendas y las obras necesarias que garanticen la estabilidad de las estructuras”.

En fecha más reciente en la sentencia T-473 de 2008 se ordenó al Alcalde del Distrito Especial de Barranquilla que en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del fallo de revisión iniciara las gestiones necesarias para contratar un peritaje en el que se determine el estado de las estructuras, las condiciones reales de uso de las viviendas y la estabilidad actual y futura del conjunto residencial “Altos del Campo”. Igualmente se señaló que el inicio de la ejecución de este dictamen no podía sobrepasar un

mes y debía precisar, por lo menos, si la estructura y sus asentamientos cumplen con los parámetros previstos en las normas colombianas de sismo resistencia y garantizan la vida y seguridad actual y futura de sus ocupantes. En el caso que el dictamen concluyere que la edificación no garantiza la seguridad de sus ocupantes en el tiempo, en la misma sentencia se previó que la alcaldía y la constructora debían cubrir los costos por partes iguales y adelantar las gestiones necesarias para lograr la inmediata reubicación de la demandante su familia y los demás residentes del Conjunto Residencial “Altos del Campo”.

Órdenes de similar naturaleza fueron impartidas en las sentencias T-432 de 200919, en la cual se conminó a la Alcaldía Municipal de Buenaventura para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo dispusiera la realización de los estudios técnicos que resulten necesarios para determinar con la máxima certeza posible, y dentro de los sesenta (60) días siguientes, cuál es el origen del hundimiento presentado en la vivienda de la accionante y que mientras se realizaban dichos estudios ofreciera a la accionante y a las demás personas con quienes compartía su vivienda, una alternativa de reubicación que garantice de manera adecuada su dignidad, seguridad y bienestar y los de su familia, solución que deberá mantenerse vigente hasta tanto se ejecuten completamente las acciones que como resultado de tales estudios se decida realizar.

Como se puede observar, todas las sentencias antes referidas tienen incidencia presupuestal porque se dispone que la autoridad destinataria debe adoptar un remedio específico (por ejemplo ordenar estudios técnicos, reubicar a los habitantes, reparar viviendas, incluir en programas de vivienda de interés social entre otros) que implica la ejecución de gastos. Igualmente es de anotar que las órdenes impartidas tienen una marcada tendencia a comprometer de manera más o menos intensa el comportamiento de la autoridad implicada, lo cual se explica por la gravedad de la situación y la inminencia del perjuicio al que estaban expuestos los accionantes.

Del riguroso análisis probatorio llevado a cabo por el juez de primera instancia se concluye la vulneración del derecho a la vivienda digna y a la seguridad personal de los accionantes.

En efecto, la demandante aportó seis (6) fotografías tomadas al talud que da en pendiente de las casas ubicadas en la carrera 21 y distinguidas con las placas 21-12, 21-14, 21-16 Y 21 A-10; todas ellas ubicadas en el sector Barrio Nuevo, o La Clavellina, del Municipio de

Caracolí. En estas fotografías se puede observar en relación con los cuatro primeros inmuebles, el barranco de tierra justo en el lindero con la casa de algunas de las demandantes, lo que hace evidente la amenaza que pende sobre estas viviendas pues un nuevo deslizamiento comprometería seriamente su estabilidad. En otra fotografía se puede apreciar el hueco o boquete causado en la pared de la casa de la Sra. Urrego Palacio, por el desprendimiento de tierra y de un árbol. Así mismo, la fotografía No. 6, da cuenta del estado en que se encuentra otro de los extremos del barranco el cual cae perpendicularmente sobre la casa de la Sra. Urrego Palacio.

En el CD aportado por la Administración Municipal están grabados dos (2) archivos de fotos el primero con el nombre 2008 - Piedra Clavellina, y el segundo 2009 - Clavellina. Todas estas fotografías dan cuenta del deterioro que se ha ido presentando en el sector, pues al contrastar las fotos de los dos archivos, tomadas con una diferencia de un año, se aprecia el desprendimiento del terreno como consecuencia del deslizamiento ocurrido el 26 de abril de 2009; lo que prueba que efectivamente los inmuebles ubicados en la carrera 21 No. 21-12 (primer piso), y 21-14 (segundo piso), corren serio peligro de ser arrastrados en otro deslizamiento.

Durante la inspección judicial llevada a cabo la Jueza Promiscua Municipal de Caracolí constató que el primero de los inmuebles visitados, con la nomenclatura No. 21-12, está a nivel del barranco y que el segundo piso, identificado con la nomenclatura 21-14, por tener los mismos cimientos o estructura básica del primero citado, también corre peligro grave. En cuando al inmueble No. 21-16, no presenta problema alguno, pero sí genera -en la parte del solar y por estar sobre el barranco o talud- inminente peligro para las viviendas ubicadas en la parte inferior, pues de continuarse desprendiendo la tierra y la roca, ocasionaría un mal mayor para la casa de la Sra. María Encarnación Urrego Palacio, ya bastante deteriorada. Por su lado, el inmueble No. 21 A-10, tampoco tiene riesgo en el momento actual, ni hay peligro para los niños que allí se encuentran (por ser guardería de Bienestar Familiar); pero de continuar los deslizamientos de tierra, se vería seriamente afectado este inmueble en su parte posterior.

De la diligencia practicada concluyó la funcionaria judicial: “[n]o hay dudas que la casa de la Sra. María Encarnación Urrego Palacio, carrera 21 No. 18-62, ya sufrió todos los estragos como consecuencia del desmoronamiento del talud, pues le afectó completamente la pared

trasera, haciéndose un gran hueco en ésta, y que hace inhabitable para el momento actual la misma, al extremo de que tuvo que ser completamente desocupada. Es el peligro de un nuevo deslizamiento que podría enterrarla completamente, amén de que por éste agujero se pueden entrar personas inescrupulosas, amigas de lo ajeno, y llevarse las pertenencias que en el inmueble pudieran existir; siendo éstas las razones que llevaron a su propietaria a desocupar su casa y a buscar refugio en un inmueble ocupado, a pesar de su precaria situación económica”.

Igualmente los interrogatorios de parte rendidos permitieron constatar al a quo las precarias condiciones económicas de los propietarios y residentes en los inmuebles afectados²⁰ y que éstos se trataban de viviendas de interés social adjudicadas por el Instituto de Crédito Territorial en el año 1985²¹. Así mismo se allegó un solicitud presentada en el año 1998 por los residentes de los inmuebles afectados a la administración municipal, mediante la cual pedían se adoptaran medidas para proteger sus inmuebles.

Posteriormente, el Secretario de Planeación y Obras Públicas, por solicitud del despacho judicial, presentó al juzgado el “Informe de asesoría y/o asistencia técnica” elaborado por el Ingeniero Geólogo Martín Molina Olano funcionario del Departamento Administrativo del Sistema de Prevención Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia DAPARD, a raíz de la visita que realizó el veintidós (22) de agosto de 2008 a la zona rural y urbana del Municipio de Caracolí. En dicho informe se hace un diagnóstico de la situación del terreno donde están ubicados los inmuebles de los demandantes en los siguientes términos: “2.5. Barrio La Clavellina. En la parte posterior de la vivienda de la señora María Encarnación Urrego se observa un desplome de suelo arenoso y roca proveniente del talud (conformado por suelo residual del Batolito Antioqueño) el cual es muy esbelto y vertical. Esta roca dañó parte del muro de una pieza. Las viviendas que están en la parte de encima se encuentran aproximadamente entre 3-5 metros de la corona del talud. Se observan unos árboles que amenazan caer sobre la vivienda de abajo”²². Se recomienda al Municipio adelantar las siguientes obras: “2.5. Barrio La Clavellina. Como medidas de mitigación y protección se requieren: - Talar los árboles que representan una amenaza. - Perfilado del talud para rebajar pendiente del mismo: Para esto se requiere permiso de los propietarios de los predios. - Construcción de obras de drenajes como cuneta perimetral en la corona del talud con descole a la red interna de la vivienda. - Protección de la cara del talud con malla de gallinero y lechada en concreto”. En la parte final del mismo folio se consigna: “Para la obras

de mitigación y protección, la administración Municipal deberá presentar ante el DAPARD un proyecto con la Metodología General Ajustada versión 2 que cuantifique todas las obras y materiales necesarios para su construcción y en el cual se debe especificar su matriz de cofinanciación, el cual está sujeto a viabilidad técnica y disponibilidad presupuestal vigente. — Para los estudios es necesario que el proyecto se presente con los términos de referencia y la cofinanciación de las autoridades ambientales como del Municipio con la MGA versión 2”. Y el Informe finaliza de la siguiente manera: “Compromisos. Responsables: Alcalde Municipal y Secretario de Planeación. Fecha. 08/09/2008. Cumplimiento: El municipio debe gestionar los proyectos para el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en este informe. Fecha. 10/10/2008”. Este Informe fue recibido por el Alcalde Municipal del Caracolí el nueve (09) de septiembre de 2009.

Dentro de la prueba documental aportada obra igualmente la “Ficha de Emergencias y Desastres” fechada el treinta (30) de abril de 2009, suscrita por el Secretario de Planeación Municipal, en la cual comunica la ocurrencia del deslizamiento que se presentó en La Clavellina el veintiséis (26) de abril, señala que los taludes presentan inestabilidad y menciona el riesgo de que se repita el evento. En observaciones generales, señala que se debe construir un muro en gaviones, recuperar un andén, recuperar el techo de una vivienda, construir nuevamente un muro y realizar obra para estabilizar un talud.

De estos elementos probatorios se concluye sin duda, como lo hizo la Jueza Promiscua Municipal de Caracolí, la afectación de los derechos fundamentales de los tutelantes y la responsabilidad de las autoridades municipales. En efecto, éstas tienen específicas competencias en la materia de acuerdo a la normatividad vigente y a pesar de conocer desde el año 1998 la situación de riesgo en que se encontraban los accionantes y de contar con el informe elaborado por la entidad departamental competente desde septiembre del año de 2008, no adoptaron las medidas dirigidas a prevenir y mitigar el riesgo en el que se encontraban los residente del sector La Clavellina ni adelantaron las gestiones ante las entidades del orden nacional o departamental o el propio DAPARD para la ejecución de las obras recomendadas.

En esa medida le asiste razón al juez de primera instancia al haber concedido el amparo solicitado. No obstante, encuentra esta Sala de Revisión que las órdenes impartidas deben ser modificadas, pero no porque impliquen la afectación del presupuesto municipal, pues

como antes se vio de acuerdo a las circunstancias del caso concreto se deben adoptar las medidas conducentes para la protección de los derechos afectados así éstas impliquen la ejecución de obras con cargo al erario público, sino porque la Juez Promiscua Municipal de Caracolí ordenó adelantar las obras recomendadas en el “Informe de asesoría y/o asistencia técnica” elaborado por el Ingeniero Geólogo Martín Molina Olano funcionario del Departamento Administrativo del Sistema de Prevención Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia -DAPARD-, a raíz de la visita que realizó el veintidós (22) de agosto de 2008, es decir, antes que se produjera el deslizamiento que tuvo lugar el veintiséis (26) de abril de 2009, el cual afectó en mayor medida los inmuebles de los demandantes, algunos de los cuales incluso tuvieron que ser desocupados.

Por tal razón considera esta Sala de Revisión que debe adelantarse una nueva visita en la cual se determine el estado actual de los inmuebles de los tutelantes y las medidas que se deben adoptar para prevenir nuevos daños a sus viviendas, así mismo con base en el informe elaborado por la entidad departamental la administración municipal debe evaluar la posibilidad de iniciar el procedimiento con miras a declarar la zona donde están ubicados los inmuebles en cuestión como zona de alto riesgo y proceder a su reubicación.

Adicionalmente no debió limitarse la protección de los derechos vulnerados a los propietarios de los inmuebles afectados, porque como ha sostenido reiteradamente esta Corporación la titularidad del derecho a la vivienda digna no depende de la calidad del tenedor de la vivienda.

III. DECISIÓN.

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Berrío el veintiuno (21) de julio de 2009. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la seguridad personal de Ana Cecilia Laverde Zapata, Gonzalo Pineda Osorio, Mariela de Jesús Franco González, Teresa de Jesús Castro Tejada, Esperanza Torres Marín, Nora Patricia Laverde Zapata y María Encarnación Urrego.

Segundo. ORDENAR al Alcalde Municipal de Caracolí que en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta providencia inicie las gestiones necesarias para contratar a cargo de la entidad territorial un peritaje en el que se determine el estado de las estructuras, las condiciones reales de uso de las viviendas y la estabilidad actual y futura de los inmuebles ubicados en la Calle 21 identificados con la nomenclatura 21-12, 21-14, 21-16 y 21 A-10 del Sector Barrio Nuevo del Municipio de Caracolí (Antioquia). La elaboración del dictamen no puede sobrepasar un mes y el mismo debe precisar, por lo menos, si la estructura y sus asentamientos cumplen con los parámetros previstos en las normas colombianas de sismo resistencia y garantizan la vida y seguridad actual y futura de sus ocupantes. Así mismo debe especificar las medidas que debe adoptar y las obras que debe ejecutar la Alcaldía Municipal de Caracolí para mitigar y prevenir los riesgos de los inmuebles ubicados en la Calle 21 identificados con la nomenclatura 21-12, 21-14, 21-16 y 21 A-10 del Sector Barrio Nuevo.

A efectos de lograr una decisión objetiva e independiente, el dictamen debe ser elaborado por una entidad pública del orden nacional o departamental, v.gr. el INGEOMINAS, la Universidad de Antioquia o el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia -DAPARD-, o por una agremiación privada del orden nacional como, por ejemplo, la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

Dentro del mes siguiente a su comunicación la Alcaldía Municipal debe iniciar la ejecución de las medidas recomendadas en el dictamen, cuyo plazo de ejecución no debe sobrepasar seis (06) meses. Si el dictamen concluyere que las edificaciones no garantizan la seguridad de sus ocupantes en el tiempo, la Alcaldía Municipal de Caracolí deberá cubrir los costos y adelantar las gestiones necesarias para lograr la inmediata reubicación de los ocupantes de los inmuebles ubicados en la Calle 21 identificados con la nomenclatura 21-12, 21-14, 21-16 y 21 A-10 del Sector Barrio Nuevo. En todo caso, el proceso de reubicación no deberá sobrepasar los dos (02) meses y éste contará con la vigilancia del personero municipal.

Tercero. Por Secretaría General, expídase copia del presente fallo al Personero Municipal de Caracolí, a la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y al Departamento Administrativo del Sistema de Prevención Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia -DAPARD- para que cada una de ellos, conforme a

sus propias competencias, garantice el cumplimiento del presente fallo.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Escrito de tutela, folio 1, Cuaderno 1 del expediente.

2 Escrito de tutela, folio 2, Cuaderno 1 del expediente.

3 En el folio 3 del escrito mediante el cual se impetra la acción se consignan los nombres de todas las personas afectadas: Ana Cecilia Laverde Zapata, Christian Felipe Bohórquez Laverde (menor), Gonzalo Pineda Osorio, Sofía Pineda Álvarez (menor), Amelia González Agudelo (adulto mayor), Mariela de Jesús Franco González, Teresa de Jesús Castro Tejada, Esperanza Torres Marín, Nora Patricia Laverde Zapata, Yurani Laverde Zapata (menor hija de la anterior), María Encarnación Urrego, Mary Luz Usuga Urrego y Cristian Rivera Usuga (menor hijo de la anterior).

4 Escrito de tutela, folio 2, Cuaderno 1 del expediente.

5 Escrito de tutela, folio 3, Cuaderno 1 del expediente.

6 Escrito de intervención del alcalde, folio 18 Cuaderno 1 del Expediente.

7 La jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter iusfundamental del derecho a la vivienda digna, sobre el particular pueden consultarse entre otras la sentencias T-1318 de 2005 y T-585 de 2008.

8 Sentencia T-473 de 2008 F. J. 4.2.

9 Ver sentencia T-719 de 2003 F. J. 4.2.2.

10 Al respecto se señaló en la sentencia T-719 de 2003: “En segundo lugar, la seguridad aparece en nuestra Constitución bajo la forma de un derecho colectivo, es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88, C.P.). El mismo Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos para la colectividad que deben ser evitados a toda costa: así, ordenó que las ocupaciones, artes y oficios que impliquen un riesgo social no podrán ser ejercidas sin la debida preparación académica (art. 26, C.P.), impuso la sanción de responsabilidad legal a los comercializadores de bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios (art. 78, C.P.), obligó al Estado a prevenir y controlar los factores de deterioro medioambiental, imponiendo las sanciones a las que haya lugar y exigiendo la reparación de los daños causados (art. 80, C.P.), prohibió terminantemente la “fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos” (art. 81, C.P.) y restringió la posibilidad de los particulares de introducir, fabricar y portar armas, excluyendo la posibilidad de porte legítimo durante reuniones políticas, elecciones o sesiones de corporaciones públicas o asambleas (art. 223). En todos estos casos, el Constituyente previó la posibilidad de que ciertas personas o circunstancias pudieran generar riesgos para la sociedad como un todo, afectando potencialmente a un número indeterminado de personas, cuya seguridad se debía entonces garantizar excluyendo de entrada dichos riesgos. Para estos efectos, como se ha explicado en otras oportunidades, se diseñaron mecanismos específicos tales como las acciones populares (art. 88, C.P.).”

11 En la primera decisión en la que se hace una referencia sistemática a este derecho la Sala

Tercera de Revisión, frente a condiciones “de probable riesgo y notoria vulnerabilidad”, de una madre cabeza de familia y de su pequeño hijo, abandonados a su suerte luego del homicidio del padre, reinsertado de un grupo armado al margen de la ley, concluyó que corresponde al juez de tutela resolver sobre la vulneración del derecho a la seguridad personal y disponer sobre su restablecimiento, sin perjuicio del derecho de los afectados a obtener reparaciones pecuniarias, haciendo uso de los medios ordinarios de defensa judicial, establecidos para el efecto. También la Sala Octava de Revisión en la sentencia T-804 de 2004 encontró procedente la acción de tutela instaurada por quien solicitaba ser incluida en el programa de protección de defensores de los derechos humanos, a causa de las intimidaciones y amenazas de los cuales venía siendo víctima, por haber sido llamada como defensora de oficio de integrantes de grupos armados al margen de la ley. En la sentencia T-496 de 2008 se examinó el amparo impetrado por distintas mujeres víctimas del conflicto armado interno y se profirieron órdenes dirigidas a la protección de su derecho a la seguridad personal. En el mismo sentido la sentencia T-1101 de 2008 ordenó adoptar medidas para la protección del derecho a la seguridad personal de la actora amenazada por el Frente 21 de las FARC. La sentencia T-1254 de 2008 protegió el derecho a la seguridad personal de dirigentes de una organización sindical algunos de cuyos líderes habían sido asesinados; quienes actuaban en una zona extremadamente peligrosa durante muchos años para todos los que realizan actividades de reivindicación social y, además, en distintas ocasiones habían sido objeto de amenazas, hostigamientos y seguimientos.

13 La Corte ha establecido que se pueden diferenciar cinco niveles de riesgo, a saber: (i) Nivel de riesgo mínimo; (ii) Nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad; (iii) Nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) Nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal; y (v) Riesgo consumado. Ver sentencia T-719 de 2003 F. J. 4.2.31.

14 Sentencia T-719 de 2003 F. J. 4.2.3.1

15 Ibidem.

16 Así por ejemplo, el artículo primero señala entre los objetivos de la ley: “2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la

preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. // 3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”.

El artículo 8 señala que 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 y menciona entre las acciones urbanísticas “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”. En el mismo sentido el artículo 10 señala que en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

17 Ver la sentencias T-185 de 1993 y T-1689 de 2000.

18 La accionante era propietaria de una vivienda en una vereda del municipio de Betania, la cual estaba siendo afectada por el vertimiento de aguas provenientes de una alcantarilla que construyeron en la carretera aledaña, los cimientos de su vivienda se habían deteriorado y ésta amenazaba ruina.

19 Relata la accionante que en 1997 el municipio de Buenaventura celebró un contrato de obra civil con una empresa de ingenieros para la canalización de una quebrada, que las obras se ejecutaron si el debido cuidado y prevención, realizándose excavaciones profundas que afectaron los cimientos de las viviendas de los habitantes del sector y causando hundimientos en su vivienda, por lo que con sus hijos está en situación de constante zozobra por temor a perder sus vidas si la casa colapsa. Solicita la reconstrucción de su vivienda y la

reubicación de su núcleo familiar hasta cuando culminen las reparaciones correspondientes.

20 Se verificó que algunos de los ocupantes eran sujetos especialmente vulnerables como personas de la tercera edad de escasos recursos económicos -por ejemplo la Sra. María Encarnación Urrego Palacio- o menores de edad.

21 Así se desprende de la declaración rendida por el Sr. Juan Gonzalo Pineda Osorio, Cuaderno 1 folio 34 del expediente.

22 Folio 45 Cuaderno 1 del Expediente.