

## Sentencia T-355/13

### DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

### 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

### 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

El Estado tiene un deber de solidaridad y de protección con las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural 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”.

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

Se hace necesario aclarar que las actoras se encuentran en situación de debilidad manifiesta debido a su calidad de damnificadas, 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 la mismas circunstancias.

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

Referencia: expedientes 3.716.738, 3.723.277, 3.723.928.

Derechos Invocados: Igualdad, debido proceso y defensa.

Acciones de Tutela instauradas por: Alicia Isabel Suárez Castro en contra de la Nación-Ministerio del Interior, el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre -FOPAE- y a la Alcaldía Municipal de Fundación; Mari Luz Muñoz Torres en contra de la Alcaldía de Fundación, Nación-Ministerio del Interior, el Sistemas Nacional de Prevención y Atención de Desastres y la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas en contra de la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz Atlántico.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veinte (20) de junio 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-, Alberto Rojas Ríos 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) el Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B, en el trámite de la acción de tutela incoada por Alicia Isabel Suárez Castro en contra de la Nación-Ministerio del Interior y el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres; (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección B, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Mari Luz Muñoz Torres en contra de la Alcaldía de Fundación, Nación-Ministerio del Interior, el Sistemas Nacional de Prevención y Atención de Desastres y la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; (iii) la Unidad Judicial de Campo de la Cruz Atlántico, en el trámite de la acción de tutela impetrada por Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas en contra de la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz Atlántico.

Los expedientes T-3.716.738, T-3.723.277 y T-3.723.928 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 hidrometereológicos de la segunda temporada de lluvias, mediante auto del día siete (07) 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.

En consecuencia, la Sala procede a exponer los antecedentes, pruebas y las decisiones judiciales adoptadas en cada uno de los expedientes:

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. EXPEDIENTE T- 3.716.738

##### 1.1.1 Solicitud

Alicia Isabel Suárez Castro, por medio de apoderado, solicita al juez de tutela que ampare sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la defensa. En consecuencia, pide que se ordene a la Nación-Ministerio del Interior, al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, a la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre-FOPAE- y a la Alcaldía Municipal de Fundación, Magdalena, que inicien 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 del accionante

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 margen izquierda y zonas aledañas al Río Fundación, pertenecientes al municipio de Fundación, Magdalena, resultaron afectados por el desbordamiento del mencionado río y del caño el Rito, generándose con ello un permanente daño a sus enseres.

1.1.2.2. Añade que cada vez que se generaba una inundación, entidades como el Cuerpo de Bomberos de Fundación, Defensa Civil y la Alcaldía de ese municipio, adelantaban los respectivos censos de afectados, bajo el argumento de que “eran para la base de datos de damnificados y posibles beneficiarios de subsidios de apoyo alimenticio y económico”.

1.1.2.3. Indica que el 12 de marzo de 2012 se iniciaron los pagos de los apoyos económicos para damnificados de la ola invernal segundo semestre, y ese día se enteró que no se encontraba en el listado de beneficiarios, a pesar de ser de las primeras personas afectadas por el desbordamiento del río.

1.1.2.4. Expone la accionante que es extraño que ella, habitando sobre la margen del Río Fundación, haya sido excluida de los apoyos económicos, mientras que personas que habitan en sitios más lejanos de las riveras del río y del caño, sí hayan recibido el correspondiente apoyo.

1.1.2.5. Manifiesta que al indagar sobre la negativa del subsidio, la respuesta que recibió por parte de funcionarios de la administración municipal y, de la “señora Natalia Segura”

funcionaria del Ministerio del Interior fue: “quien no salió favorecido ya no tenía nada que hacer en cuanto al apoyo económico, que se iba a mirar si se les ayudaba con mejoramientos de vivienda”.

1.1.2.6. Expresa que la actual alcaldesa municipal, aceptó públicamente a través de la emisora impacto estéreo y del medio virtual Fundación al Día que “el mal proceso del Censo se hizo en la administración municipal del Dr. García, en el cual muchos funcionarios excluyeron a centenares de damnificados y colocaron en dicho listado a varias personas que no fueron afectadas por la ola invernal”.

1.1.2.7. Indica que mediante oficio 2824 adiado el 9 de marzo de 2012, el Director Nacional de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, doctor Carlos Iván Márquez Pérez indicó: “si quedaron por fuera del apoyo económico es única y exclusivamente responsabilidad de la Alcaldía Municipal, quien tuvo hasta el 30 de enero para verificar, analizar y enviar la información correspondiente...”.

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

### 1.1.3 Traslado y contestación de la demanda

Recibida la solicitud de tutela, el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante oficio del día siete (7) de mayo de dos mil doce (2012), resolvió admitir la acción de tutela y ordenó notificar: al señor Procurador Judicial No. 155 delegado ante ese Tribunal, a la Alcaldesa Municipal de Fundación, al Ministro del Interior, al Director del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y al Director Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

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.

Adicionalmente, ofició a la Alcaldía Municipal de Fundación para que allegue al proceso copia certificada de los censos de damnificados por la ola invernal en el año 2011, así como copia certificada de las planillas físicas de apoyo económico enviadas al Ministerio del

Interior, Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y a la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

1.1.3.1. 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 15 de mayo de 2012, contestó la acción de tutela, y se opuso a las pretensiones elevadas por la accionante, al respecto señaló:

“...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 distinción de ninguna índole.

Es también cierto que de acuerdo a la resolución mencionada, especialmente sus artículos tercer 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.

La parte actora no aporta, ni está en capacidad de hacerlo porque no existe, prueba alguna que demuestre que de parte de las entidades del nivel nacional señaladas se desplegó conducta alguna para impedir su acceso a la mencionada ayuda económica, por lo que

tampoco se estructura la violación al debido proceso ni el derecho a la defensa. Aún más, como quiera que la sola inclusión en el censo de afectados (si este hecho llegare a probarse) no constituye por sí mismo derecho alguno a favor de los censado, su eventual exclusión no sin previa notificación o sin oportunidad para impugnación no puede ser tenido como falta al debido proceso o al derecho a la defensa...”.

1.1.3.2. Luz Stella Duran Manjarrez, en su calidad de Alcaldesa Municipal de Fundación, Magdalena, mediante oficio del 15 de mayo de 2012 señaló:

“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 quienes resultaron afectados y quienes damnificados.

Una vez nos enviaron los listados desde Bogotá procedimos a publicarlos en forma inmediata en un lugar visible de este ente territorial, además se pasaron los comunicados por la Emisora Impacto Stereo., además como representante legal del Municipio realice a través de ese medio recomendaciones para cobrar los subsidios en el municipio vecino de Aracataca en el Banco Agrario que fue la entidad bancaria que se encargó de entregar dichos dineros.

Este municipio se encargó única y exclusivamente de coordinar y enviar los censos finales del año 2011, en las planillas con la información suministrada por las entidades que elaboraron el censo, Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos y ejército Nacional y remitirlas a Bogotá para la determinación final. Nuestra labor en este proceso fue la expuesta anteriormente y los censos aportados se trasladaron a la UNGRD., que si hubo personas de otros sitios que cobraron, no nos consta y para eso instauramos Denuncia Penal ante la Fiscalía General de la Nación para que investiguen los hechos y de ser el caso, se sancionen a los responsables.

A todas las personas que se acercaron a la Alcaldía se les atendió y se les informó que según el artículo cuarto de la Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011, modificado por la Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012, el plazo para entregar esa información a la UNGRD,. era hasta el 30 de enero de 2012. Que este plazo era perentorio, que información que llegara posteriormente, era considera extemporánea.

El accionante nunca le solicitó a la administración municipal que lo incluyera como damnificado de la ola invernal, el accionante no agotó la vía gubernativa para tal fin, sino que en forma inmediata utilizó el mecanismo de acción de tutela para hacer valer los derechos que presume se encuentran vulnerados...”.

#### 1.1.4. Decisiones Judiciales

##### 1.1.4.1. Sentencia de Primera Instancia – Tribunal Administrativo del Magdalena

En sentencia del quince (15) de mayo de dos mil doce (2011), el Tribunal Administrativo del Magdalena CONCEDIÓ el amparo de los derechos invocados por la tutelante, por considerar que la Alcaldía Municipal de Fundación, Magdalena como cabeza del CLOPAD, tenía la obligación de verificar quienes eran los damnificados directos de su municipalidad en aplicación a la Resolución 074 de 2011 “por medio del cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011”. En cumplimiento de esa labor administrativa debía verificar la situación fáctica en la que se encuentra el accionante a fin de remitir la información real a la UNGRD, igualmente de encontrar que el accionante no reúne las calidades exigidas por la normativa referida y considerar la exclusión de la lista definitiva de apoyo a los damnificados, debió comunicar dicha decisión al mismo. De igual forma, exhortó a las entidades accionadas, para que en lo sucesivo inicien los trámites pertinentes para procurar la entrega eficaz y oportuna de las ayudas autorizadas por el gobierno nacional a las personas damnificadas por el invierno en el municipio de Fundación, Magdalena. Así mismo, conminó al municipio para que realice un nuevo censo en los barrios ubicados en la ribera del río Fundación, que le permita identificar a las personas realmente afectadas por la ola invernal.

##### 1.1.4.2. Impugnación

Inconforme con la decisión, la señora Alcaldesa del Municipio de Fundación, Magdalena, impugnó el fallo proferido por el Juez Constitucional de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

“...al revisar el fallo de tutela de la referencia, encontramos que el Tribunal Administrativo

de Magdalena, se limita a conceder el amparo de tutela impetrado por el accionante, pero sin determinar claramente cual derecho fundamental es el que ha sido vulnerado.

Porque observamos que nunca ha existido violación de los derechos fundamentales al debido proceso, cuando demostrado está en el expediente, que el accionante nunca le solicitó a la Alcaldía Municipal, su inclusión en el listado de familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias del año 2011, entonces como se puede hablar de violación al debido proceso, si nunca ha existido una reclamación, no se agotó la vía gubernativa, no se solicitó ningún proceso de verificación, en el cual la Alcaldía de Fundación le haya vulnerado el debido proceso...”

#### 1.1.4.3. Sentencia de Segunda Instancia – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección segunda, Subsección B del Consejo de Estado.

En sentencia proferida el primero (01) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado REVOCÓ el fallo del a-quo, argumentando que el hecho de que la accionante sostenga, más no acredite, que a pesar de que fue censada como damnificada fue excluida del listado de personas destinatarias del subsidio económico a que hace referencia la Resolución 074 de 2011 de la Unidad Administrativa demandada, no constituye prueba suficiente para predicar que ésta y el Municipio de Fundación, Magdalena, cometieron irregularidades en el proceso de identificación y protección de los damnificados con la temporada de lluvias del 1 de septiembre al 1 de diciembre de 2011. Por lo tanto, al no estar acreditado que la accionante fue irregularmente excluida del censo de personas damnificadas de la segunda ola invernal, no puede ordenarse que se analice la situación de la misma y que se conmine al Municipio accionado a realizar un nuevo censo, como si estuviera plenamente probado que éste se llevó a cabo de manera irregular.

Concluye, reiterando que no obran en el expediente elementos de juicio suficientes para afirmar con certeza, que la accionante fue excluida de forma irregular del listado de damnificados directos de la segunda ola invernal del año 2011, pues nishquiera se encuentra probado que la peticionaria fue identificada como directa damnificada de la referida temporada de lluvias.

#### 1.1.5. Pruebas documentales

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

1.1.5.1. Fotocopia de la consulta a la planilla de apoyo económico, en la cual se evidencia que la señora Alicia Isabel Suárez Castro no se encuentra dentro de la lista de las personas beneficiadas con el apoyo (Folio 10, cuaderno No. 2).

1.1.5.2. Fotocopia de las declaraciones realizadas por la Alcaldesa de Fundación, Magdalena y publicadas en el medio virtual Fundación al Día (Folio 11, cuaderno No. 2).

1.1.5.3. Copia de la consulta del estado del apoyo económico para la prevención y atención de desastres realizada a nombre de Luís Carlos Ibáñez, Pedro Luís Sarmiento Pérez González y Samirna Sánchez González. Lo anterior con la finalidad de evidenciar que si es valido el apoyo a personas que se encuentra en igualdad de condiciones (Folios 12-14, cuaderno No. 2).

1.1.5.4. Copia del acta de reunión celebrada entre la Alcaldesa de Fundación, Magdalena y la comunidad sobre la problemática Censo Ola Invernal (Folio 15, cuaderno No 2).

1.1.5.5. Copia del oficio 2824 adiado 29 de marzo de 2012, por medio del cual el Director Nacional de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, Doctor Carlos Iván Márquez Pérez, señala que no es procedente la inclusión del Barrio la Magdalena en los apoyos económicos, ya que no tienen la potestad de incluir o excluir ningún tipo de registro, solo ordena el pago del apoyo económico basado únicamente en los registros enviados por el CLOPAD. (Folios 16-17, cuaderno No. 2).

1.1.5.6. Copia del oficio adiado el 15 de febrero de 2012, dirigido a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), donde se evidencia que la Doctora Luz Stella Duran, en su calidad de Alcaldesa de Fundación, Magdalena, acepta que los habitantes del barrio la Paz del Río son damnificados directos de la primera y segunda ola invernal que azotó al municipio de Fundación, Magdalena en el año 2011 (Folio 19, cuaderno No. 2).

1.2. EXPEDIENTE T- 3.723.277

1.2.1. Solicitud

Mari Luz Muñoz Torres, por medio de apoderado, solicita al juez de tutela que ampare sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la defensa. En consecuencia, solicita se ordene a la Nación-Ministerio del Interior, al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, a la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre-FOPAE- y a la Alcaldía Municipal de Fundación inicie el correspondiente trámite para la adjudicación de los apoyos económicos para damnificados directos por eventos Hidrometereologicos de la segunda temporada de lluvias, conforme a las normas de ley y al reglamento técnico, según los hechos que a continuación son resumidos:

#### 1.2.2. Hechos y argumentos de derecho

1.2.2.1. 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 situadas en los barrios Hawai, Villa Fanny, la Esmeralda, Monterrey, 23 de febrero, Divino Niño, Gimnasio Moderno, el Progreso, San Fernando y 16 de julio ubicadas en las riveras y botaderos del Caño el Rito, pertenecientes al municipio de Fundación, Magdalena, resultaron afectados por el desbordamiento del Río Fundación y del Caño el Rito, generándose con ello un permanente daño a sus enseres.

1.2.2.2. Añade que cada vez que se generaba una inundación, entidades como el Cuerpo de Bomberos de Fundación, Defensa Civil y la Alcaldía Municipal, adelantaban los respectivos censos de afectados, bajo el argumento de que “eran para la base de datos de damnificados y posibles beneficiarios de subsidios de apoyo alimenticio y económico”.

1.2.2.3. Indica que el 12 de marzo de 2012 se iniciaban los pagos de los apoyos económicos para damnificados de la ola invernal segundo semestre, y ese día se enteró que no se encontraba en el listado de beneficiarios, a pesar de ser de las primeras personas afectadas por el desbordamiento del río.

1.2.2.4. Manifiesta que al indagar sobre la negativa del subsidio, la respuesta que recibió por parte de funcionarios de la administración municipal y, de la “señora Natalia Segura” funcionaria del Ministerio del Interior fue: “quien no salió favorecido ya no tenía nada que hacer en cuanto al apoyo económico, que se iba a mirar si se les ayudaba con

mejoramientos de vivienda”.

1.2.2.5. Expresa que la actual alcaldesa municipal, aceptó públicamente a través de la emisora impacto estéreo y del medio virtual Fundación al Día que “el mal proceso del Censo se hizo en la administración municipal del Dr. García, en el cual muchos funcionarios excluyeron a centenares de damnificados y colocaron en dicho listado a varias personas que no fueron afectadas por la ola invernal”.

1.2.2.6. Indica que mediante oficio 2824 adiado el 9 de marzo de 2012, el Director Nacional de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, doctor Carlos Iván Márquez Pérez indicó: “si quedaron por fuera del apoyo económico es única y exclusivamente responsabilidad de la Alcaldía Municipal, quien tuvo hasta el 30 de enero para verificar, analizar y enviar la información correspondiente...”.

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

1.2.3. Traslado y contestación de la demanda

Recibida la solicitud de tutela, el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante auto del veintiséis (26) de junio de dos mil doce (2012), resolvió admitir la acción y ordenó a la entidad accionada que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del auto se manifestara sobre los hechos objeto de la acción.

De igual manera, ofició al Ministerio del Interior Sistema Nacional y Atención de Desastre y a la Dirección Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres con la finalidad de que remitiera los siguientes documentos:

- Copia de las normas de ley y el reglamento técnico, establecido para la adjudicación de los apoyos económicos para damnificados directos por eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias 2011.
- Copia certificada de las planillas de beneficiarios validados para recibir los apoyos económicos para damnificados directos de eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias 2011 en el Municipio de Fundación.

1.2.3.1. Dentro del término de traslado, Luz Stella Duran Manjarrez, en su calidad de Alcaldesa Municipal de Fundación, Magdalena, mediante oficio del 04 de julio de 2012 señaló:

“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 quienes resultaron afectados y quienes damnificados.

Una vez nos enviaron los listados desde Bogotá procedimos a publicarlos en forma inmediata en un lugar visible de este ente territorial, además se pasaron los comunicados por la Emisora Impacto Stereo., además como representante legal del Municipio realice a través de ese medio recomendaciones para cobrar los subsidios en el municipio vecino de Aracataca en el Banco Agrario que fue la entidad bancaria que se encargó de entregar dichos dineros.

Este municipio se encargó única y exclusivamente de coordinar y enviar los censos finales del año 2011, en las planillas con la información suministrada por las entidades que elaboraron el censo, Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos y ejército Nacional y remitirlas a Bogotá para la determinación final. Nuestra labor en este proceso fue la expuesta anteriormente y los censos aportados se trasladaron a la UNGRD., que si hubo personas de otros sitios que cobraron, no nos consta y para eso instauramos Denuncia Penal ante la Fiscalía General de la Nación para que investiguen los hechos y de ser el caso, se sancionen a los responsables.

A todas las personas que se acercaron a la Alcaldía se les atendió y se les informó que según el artículo cuarto de la Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011, modificado por la Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012, el plazo para entregar esa información a la UNGRD,. era hasta el 30 de enero de 2012. Que este plazo era perentorio, que la información que llegara posteriormente, era considera extemporánea.

El accionante nunca le solicitó a la administración municipal que lo incluyera como damnificado de la ola invernal, el accionante no agotó la vía gubernativa para tal fin, sino que en forma inmediata utilizó el mecanismo de acción de tutela para hacer valer los derechos que presume se encuentran vulnerados...”

1.2.3.2. Por su parte, 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 06 de julio de 2012, contestó la acción de tutela, y se opuso a las pretensiones elevadas por la accionante, al respecto señaló:

“...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 distinción de ninguna índole.

Es también cierto que de acuerdo a la resolución mencionada, especialmente sus artículos tercer 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.

La parte actora no aporta, ni está en capacidad de hacerlo porque no existe, prueba alguna que demuestre que de parte de las entidades del nivel nacional señaladas se desplegó conducta alguna para impedir su acceso a la mencionada ayuda económica, por lo que tampoco se estructura la violación al debido proceso ni el derecho a la defensa. Aún más, como quiera que la sola inclusión en el censo de afectados (si este hecho llegare a probarse) no constituye por sí mismo derecho alguno a favor de los censados, su eventual

exclusión no sin previa notificación o sin oportunidad para impugnación no puede ser tenido como falta al debido proceso o al derecho a la defensa...”.

#### 1.2.4. Decisiones Judiciales

##### 1.2.4.1. Sentencia de primera instancia – Tribunal Administrativo del Magdalena

Mediante fallo del once (11) de julio de dos mil doce (2012), el Tribunal Administrativo del Magdalena, resolvió CONCEDER la solicitud de amparo, por considerar que la Alcaldía Municipal de Fundación, Magdalena como cabeza del CLOPAD, tenía la obligación de verificar quienes eran los damnificados directos de su municipalidad en aplicación a la Resolución 074 de 2011. De igual forma, exhortó a las entidades accionadas, para que en lo sucesivo inicien los trámites pertinentes para procurar la entrega eficaz y oportuna de las ayudas autorizadas por el gobierno nacional a las personas damnificadas por el invierno en el municipio de Fundación, Magdalena. Así mismo, conminó al municipio para que realice un nuevo censo en los barrios ubicados en la ribera del río Fundación, que le permita identificar a las personas realmente afectadas por la ola invernal.

##### 1.2.4.2. Impugnación

“...al revisar el fallo de tutela de la referencia, encontramos que el Tribunal Administrativo de Magdalena, se limita a conceder el amparo de tutela impetrado por el accionante, pero sin determinar claramente cual derecho fundamental es el que ha sido vulnerado.

Porque observamos que nunca ha existido violación de los derechos fundamentales al debido proceso, cuando demostrado está en el expediente, que el accionante nunca le solicitó a la Alcaldía Municipal, su inclusión en el listado de familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias del año 2011, entonces como se puede hablar de violación al debido proceso, si nunca ha existido una reclamación, no se agotó la vía gubernativa, no se solicitó ningún proceso de verificación, en el cual la Alcaldía de Fundación le haya vulnerado el debido proceso...”

##### 1.2.4.3. Sentencia de Segunda Instancia – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección segunda, Subsección B del Consejo de Estado.

En sentencia proferida el dieciocho (18) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala de lo

Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado REVOCÓ el fallo del a-quo, argumentando que el hecho de que la accionante resida en uno de los barrios afectados por la ola invernal, no la hace automáticamente damnificada para los efectos de la resolución 074 de 2011 y por consiguiente beneficiaria del subsidio económico. En suma no obran en el presente proceso elementos de juicio suficientes para afirmar con certeza que la accionante fue excluida de forma irregular del listado de damnificados directos de la segunda ola invernal de 2011, pues nisiquiera se encuentra probado que la peticionaria fue identificada como directa damnificada.

#### 1.2.5. Pruebas documentales

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

1.2.5.1. Fotocopia de la consulta a la planilla de apoyo económico, en la cual se evidencia que la señora Alicia Isabel Suárez Castro no se encuentra dentro de la lista de las personas beneficiadas con el apoyo (Folio 10, cuaderno No. 2).

1.2.5.2. Fotocopia de las declaraciones realizadas por la Alcaldesa de Fundación, Magdalena y publicadas en el medio virtual Fundación al Día (Folio 11, cuaderno No. 2).

1.2.5.3. Copia de la consulta del estado del apoyo económico para la prevención y atención de desastres realizada a nombre de Luís Carlos Ibáñez, Pedro Luís Sarmiento Pérez González y Samirna Sánchez González. Lo anterior con la finalidad de evidenciar que si es valido el apoyo a personas que se encuentra en igualdad de condiciones (Folios 12-14, cuaderno No. 2).

1.2.5.4. Copia del acta de reunión celebrada entre la Alcaldesa de Fundación, Magdalena y la comunidad sobre la problemática Censo Ola Invernal (Folio 15, cuaderno No 2).

1.2.5.5. Copia del oficio 2824 adiado 29 de marzo de 2012, por medio del cual el Director Nacional de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, Doctor Carlos Iván Márquez Pérez, señala que no es procedente la inclusión del Barrio la Magdalena en los apoyos económicos, ya que no tienen la potestad de incluir o excluir ningún tipo de registro, solo ordena el pago del apoyo económico basado únicamente en los registros enviados por el CLOPAD. (Folios 16-17, cuaderno No. 2).

1.2.5.6. Copia del oficio adiado el 15 de febrero de 2012, dirigido a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), donde se evidencia que la Doctora Luz Stella Duran, en su calidad de Alcaldesa de Fundación, Magdalena, acepta que los habitantes del barrio la Paz del Río son damnificados directos de la primera y segunda ola invernal que azotó al municipio de Fundación, Magdalena en el año 2011 (Folios 18-19, cuaderno No. 2).

### 1.3. EXPEDIENTE T- 3.723.928

#### 1.3.1. Solicitud

Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas solicita al juez de tutela que ampare sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, al trato digno y al derecho de petición, los cuales considera que han sido vulnerados por la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico, según los hechos que a continuación son resumidos:

#### 1.3.2. Hechos y argumentos de derecho

1.3.2.1. Manifiesta la accionante que ella y su núcleo familiar son damnificados de la ola invernal que azotó al municipio de Campo de la Cruz, Atlántico, en el año 2011.

1.3.2.2. Afirma que como consecuencia de la ola invernal le tocó trasladarse a otro corregimiento y cancelar arriendo al señor Fidel Antonio Cuentas Cervantes.

1.3.2.3. Expresa que se dirigió a la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz y entregó el respectivo contrato de arrendamiento dentro de la oportunidad legal, con la finalidad de poder acceder al beneficio del pago de cánones o ayudas que el Gobierno Nacional otorga a través de Colombia Humanitaria a aquellas personas que poseen la calidad de damnificadas.

1.3.2.4. Indica la accionante que a la mayoría de los damnificados del Sur del Atlántico, se les reconoció y pagó los respectivos arriendos, sin embargo, ella no fue incluida en dichos pagos a pesar de haber aportado el respectivo contrato y tener la calidad de damnificada por la ola invernal.

1.3.2.5. Añade que la omisión de dicho pago, vulnera el artículo 13 de la Constitución, por

existir un trato desigual entre ella y los demás damnificados que si les fue reconocido el beneficio. Lo anterior sin tener en cuenta a su núcleo familiar compuesto por su esposo y dos hijas menores de edad.

1.3.2.6. Sostiene que en varias oportunidades se ha dirigido al despacho de la Alcaldía a preguntar por el valor de sus arriendos y no aparece en el sistema el contrato, pero tampoco responden su petición.

1.3.2.7. Con base en lo anterior, solicita la accionante la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar. En consecuencia que se ordene a la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico que cancele los arriendos a que tiene derecho por ser damnificada de la ola invernal en el año 2011.

### 1.3.3. Traslado y contestación de la demanda

Recibida la solicitud de tutela, la Unidad Judicial de Campo de la Cruz, Atlántico, mediante auto del quince (15) de diciembre de dos mil once (2011), resolvió admitir la acción y oficiar a la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico, para que en el término de dos (2) días rindiera un informe detallado sobre los antecedentes que motivaron la tutela.

1.3.3.1. Mediante oficio adiado el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), el Doctor Evaristo Mendoza Sanjuanelo, en calidad de Secretario de Gobierno del Municipio de Campo Cruz, Atlántico, se manifestó acerca de los hechos que dieron lugar a la acción. Al respecto informó:

“Estas falencias hacen inviable el ingreso en la base de datos del CLOPAD para acceder ayudas por concepto de arriendo que ha venido entregando el gobierno Nacional a través de Colombia Humanitaria, ya que la accionante no se encuentra en el mismo plano de igualdad o de condiciones frente a las otras personas que han venido recibiendo este tipo de ayudas como tampoco el que la Administración Municipal a través de sus funcionarios o dependencias haya tenido injerencia para que haya sido excluida de este tipo de ayudas, por lo que no hay lugar entonces a menoscabo alguno por parte de esta administración al derecho a la igualdad...

En lo atinente a la presunta violación al mínimo vital tampoco está llamado a prosperar, ya

que según lo aseverado por la accionante la afectación a su mínimo vital está ligado al hecho de no haber recibido la ayuda correspondiente al subsidio de arriendo y como ya se dijo los documentos allegados para acreditar su condición de arrendataria y de haber sido presentados ante la alcaldía antes no son de gran objetividad, por lo que esta apreciación no tiene tampoco vocación de prosperidad...

Por otra parte debo señalar que el municipio de Campo de la Cruz no dispone de las ayudas provenientes de Colombia Humanitaria, ya que el operador escogido para la entrega de esas ayudas es COMBARRANQUILLA previa orden impartida por la Gobernación del Atlántico.

La participación del Municipio de Campo de la Cruz en el proceso de entrega de ayudas a los damnificados por la ola invernal se reduce al recaudo de información para la actualización de la base de datos del censo.

Por lo expuesto solicito señor juez no acceder a la protección de los derechos fundamentales a la IGUALDAD, MÍNIMO VITAL Y PETICIÓN invocados por la accionante.”

#### 1.3.4. Decisiones Judiciales

##### 1.3.4.1. Sentencia única de instancia – Unidad Judicial de Campo de la Cruz, Atlántico

Mediante fallo del dieciocho (18) de enero de dos mil doce (2012), la Unidad Judicial de Campo de la Cruz, Atlántico, resolvió negar la acción invocada por considerar que no existe vulneración a los derechos fundamentales de la accionante, toda vez que después de revisar el expediente concluyó que no se encuentra demostrado que la accionante haya entregado el contrato de arrendamiento al comité local para la prevención y atención de desastres (Alcaldía), para de este modo establecer si fue tramitado en oportunidad. Tampoco se encuentra la certificación dada por CLOPAD que acredite que es damnificada, ni la copia del registro único de damnificados que efectuó en su momento el DANE, el cual es requisito indispensable para identificar a la población damnificada por la emergencia invernal y así poder canalizar las ayudas del gobierno Nacional.

Posteriormente, mediante auto del ocho (08) de febrero de dos mil doce (2012), se concedió la impugnación contra dicho fallo, la cual fue conocida por el Juzgado Primero Promiscuo del

Circuito de Sabanalarga, Atlántico, despacho que mediante auto del veintiuno (21) de marzo de dos mil doce (2012), decretó la nulidad de la sentencia, toda vez que el Juzgado de instancia no vinculó a COMBARRANQUILLA.

El diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012), la Unidad Judicial de Campo de la Cruz, Atlántico, vinculó a COMBARRANQUILLA al proceso. La cual mediante oficio del veintiséis (26) de abril de dos mil doce (2012) señaló:

“La caja de Compensación Familiar de Barranquilla COMBARRANQUILLA, suscribió un convenio de asociación con la Gobernación del Departamento del Atlántico para la atención de los damnificados del sur del Departamento del Atlántico...

Como entidad operadora de los recursos estamos en la obligación de cancelar las ayudas humanitarias únicamente a aquellas personas que están debidamente incluidas en los censos que nos remite la Gobernación del Departamento y que están firmados por los CLOPAD y/o CREPAD respectivo.

Nuestra Corporación como operadora de los recursos no tiene ningún tipo de contacto con las entidades encargadas de realizar los censos de los damnificados, pues esta es una labor exclusiva de los CLOPAD y/o CREPAD de cada municipio. COMBARRANQUILLA simplemente recibe los censos que nos entrega la Gobernación del Atlántico y con base en los mismos procedemos a realizar la entrega de las ayudas humanitarias a los damnificados que están debidamente incluidos, no podemos y no realizamos bajo ningún punto de vista modificaciones a los censos recibidos, en consecuencia de ello no incluimos ni excluimos, a personas o familias dentro de los mismos.

La señora CARMEN RODRÍGUEZ DE CUENTAS no aparece incluida como damnificada en ninguno de los censos que nos ha entregado la Gobernación del Departamento del Atlántico, razón por la cual COMBARRANQUILLA no puede realizar pago de ayuda alguna”.

Por último, mediante fallo del dos (2) de mayo de dos mil doce (2012), la Unidad Judicial de Campo de la Cruz, Atlántico, negó acción incoada por no existir vulneración alguna a los derechos fundamentales de la accionante, con base en los argumentos señalados en el fallo anterior.

Agregó que con la información obtenida a través de COMBARRANQUILLA, pudo establecer que evidentemente ellos son simplemente una entidad operadora de los recursos, que ellos reciben directamente el listado de los damnificados por el fenómeno de la niña

2010-2011 por intermedio de la Gobernación y estos listados deben estar firmados por el CLOPAD y/o CREPAD. Después de revisar el expediente se encontró que la accionante no aportó constancia alguna de que haya entregado contrato de arrendamiento al CLOPAD, caso por el cual no aparece incluida en el listado de damnificados que la Gobernación del Departamento del Atlántico, le entregó a COMBARRANQUILLA, razón por la cual no se le realizó pago alguno por este concepto, de manera que mal podría endilgársele a la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico y a COMBARRANQUILLA, la violación de los derechos del actor.

#### 1.3.5. Pruebas documentales

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

1.3.5.1. Copia del contrato de arrendamiento de vivienda celebrado entre la señora Carmen Rodríguez de Cuentas y el señor Fidel Cuentas, por un valor de \$200.000 m/c (Folios 4-5, cuaderno No. 2).

1.3.5.2. Copia de la cedula de ciudadanía de la señora Carmen Rosa Rodríguez Cuentas donde consta que la accionante tiene 73 años de edad (Folio 6, cuaderno No. 2).

#### 1.4. ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante auto del dieciocho (18) de marzo de dos mil trece (2013), con el fin de contar con mayores elementos de juicio, a través de la Secretaría General de esta Corporación, decretó las siguientes pruebas:

##### 1.4.1. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA

“Primero. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, PONER EN CONOCIMIENTO a la Gobernación del Magdalena (Carrera 1C No.15-16 Palacio Tayrona - Santa Marta - Colombia Teléfono: (57) (5)4381144 - Fax: (57) (5)4210239), y, a la

Gobernación del Atlántico (Calle 40 Cra. 45 y 46 -Barranquilla, Colombia, Teléfonos (57+05)3307000 – Fax (57+05)3307444), el escrito de tutela, sus anexos y los fallos de instancia, para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto, expresen lo que estimen conveniente. De igual forma, para el expediente T- 3.723.928 es necesario poner en conocimiento a la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre- Presidencia de la República (Calle 13 No.32-69. Edificio Laboratorio Piso 4. Teléfono: 3600379 / 3751078 / 3750934) y al Fondo de Prevención y Atención de Desastres-FOPAE (Diagonal 47 No.77B-09 Interior 11, Bogotá – Sede única, Teléfono: (57-1) 4292800), el escrito de tutela, sus anexos y los fallos de instancia, para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto, expresen lo que estimen conveniente.

Segundo. ORDENAR que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, a la Alcaldía Municipal de Fundación, Magdalena (Carrera 5 No. 4 – 48 Barrio centro – Palacio Municipal – Fundación-Magdalena Teléfono: +57(5) 4140498 / +57(5) 4132 156) para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del presente auto, REMITA a esta Sala de Revisión lo siguiente, con respecto a los expedientes T-3.716.738 y T-3.723.277:

1. Copia de la lista de censo realizada por la Alcaldía Municipal a los habitantes de las viviendas ubicadas en la margen izquierda y zonas aledañas al Río Fundación, pertenecientes al municipio de Fundación, Magdalena (T-3.716.738) y a los habitantes de las viviendas situadas en los barrios Hawai, Villa fanny, la Esmeralda, Monterrey, 23 de febrero, Divino Niño, Gimnasio Moderno, el Progreso, San Fernando y 16 de julio ubicadas en las riveras y botaderos del Caño el Rito, pertenecientes al municipio de Fundación, Magdalena (T-3.723.277).
2. Informe si la administración municipal ha iniciado actuación alguna para solucionar la problemática presentada por la inexistencia de la lista de censo de damnificados por la ola invernal 2011, o en su defecto, indique como le ha colaborado a los damnificados a solucionar la situación de desprotección que están sufriendo debido a la afectación de sus viviendas por el fenómeno Hidrometereológico de la segunda temporada de lluvias. En caso afirmativo, si existe un plan de ayudas para los demandantes y si se les garantiza su derecho a la igualdad.

3. En caso de no haber sido incluidos en el censo o existir una lista alterna de censados, qué medidas ha tomado la administración para garantizar el derecho a la igualdad y al debido proceso de los habitantes de las viviendas ubicadas en la margen izquierda y zonas aledañas al Río Fundación, pertenecientes al municipio de Fundación, Magdalena (T-3.716.738) y de los habitantes de las viviendas situadas en los barrios Hawai, Villa fanny, la Esmeralda, Monterrey, 23 de febrero, Divino Niño, Gimnasio Moderno, el Progreso, San Fernando y 16 de julio ubicadas en las riveras y botaderos del Caño el Rito, pertenecientes al municipio de Fundación, Magdalena (T-3.723.277).

4. ¿Elaboró la Alcaldía Municipal el listado de los no beneficiados con el apoyo?; ¿Cuántos afectados fueron excluidos?; ¿Qué requisito incumplió cada uno de ellos?; ¿Por qué después de estar inscritos, fueron excluidas las señoras Alicia Isabel Suárez Castro y Mari Luz Muñoz Torres?

Tercero. ORDENAR que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (Carrera 32 No. 12-81 piso 4, Edificio Laboratorio Bogotá D.C. Teléfonos: (57-1) 3751078-3750888), para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del presente auto envíe a esta Sala de Revisión la lista de damnificados por la segunda ola invernal del año 2011, municipio de Fundación Magdalena. De igual forma, informe a este Despacho las razones por las cuales no se les otorgó el apoyo económico para damnificados de la segunda ola invernal a las señoras Alicia Isabel Suárez Castro y Mari Luz Muñoz Torres.

Cuarto. ORDENAR que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, a la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico (Calle 6 No. 10-106 Teléfono: (035) 8797318) para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del presente auto, REMITA a esta Sala de Revisión lo siguiente:

1. Copia de la lista de censo realizada por el municipio a los damnificados por la segunda ola invernal que azotó al municipio de Campo de la Cruz, Atlántico, en el año 2011.
2. Informe por qué la Alcaldía no ha cancelado el beneficio del pago de cánones o ayudas que el Gobierno Nacional otorga a través de Colombia Humanitaria a aquellas personas que poseen la calidad de damnificadas, si la accionante señala haber entregado el respectivo contrato de arrendamiento dentro de la oportunidad legal, con la finalidad de poder acceder

a dicho beneficio.

3. ¿Elaboró la Alcaldía Municipal el listado de los no beneficiados con el apoyo?; ¿Cuántos afectados fueron excluidos?; ¿Qué requisito incumplió cada uno de ellos?; ¿Por qué después de entregar el respectivo contrato de arrendamiento, fue excluida del beneficio la señora Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas?

Quinto. SUSPENDER los términos para fallar en el presente proceso.”

#### 1.4.2. INFORMES RECIBIDOS EN SEDE DE REVISIÓN

Mediante informes remitidos por la Secretaría General al Despacho del Magistrado sustanciador, se comunicó que durante el término probatorio se recibieron las siguientes pruebas:

1.4.2.1. Mediante oficio del 11 de abril de 2013, el Doctor Segundo Eliécer Arguello Angulo, Jefe de la Oficina Asesora de la de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, aporta en documento adjunto la lista de damnificados de la segunda ola invernal del año 2011, del municipio de Fundación, Magdalena. (cuaderno No. 1, 82 folios). De igual forma señala:

“En lo relacionado con la información sobre las razones por las cuales no se otorgó el apoyo económico a las accionantes es porque las mismas no se encuentran enlistadas como damnificadas de la segunda ola invernal por el municipio respectivo y de conformidad con los actos administrativos que determinaron el citado apoyo económico, como lo demuestra el documento adjunto, y con los fundamentos que se relacionan a continuación”

Es apenas obvio que 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 en el que solo fuera para damnificados directos entendiendo por tales la definición que de esto se consigna en la resolución 074 de 2011, que el monto máximo solo fuera hasta un millón quinientos mil pesos (1.500.000) y solo fuera para damnificados por eventos hidrometereológicos acaecidos entre el 1 de septiembre de 2011 y el 10 de diciembre de 2011 reportados por los respectivos CLOPAD

(para el caso de Bogotá por el FOPAE) a mas tardar el 30 de enero de 2012

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

“Para el caso, resulta claro que existen otros mecanismos para reclamar el pretendido auxilio dinerario, la vía contenciosa administrativa, salvo que fuera para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el cual deberá así determinarlo y comprobarlo.

El daño irreparable y grave, también queda desvirtuado por el tiempo transcurrido desde el segundo semestre de 2011 (fecha en la cual se presentó el fenómeno hidrometereológico que nos atañe) y el momento de interposición de la tutela”.

1.4.2.2. Mediante oficio adiado el 17 de abril de 2013, el Doctor Donaldo Duica Granados, actuando en su calidad de Jefe de la Oficina jurídica de la Gobernación de Magdalena, manifiesta que confiere poder especial, amplio y suficiente al Doctor Hispano Oliveros Conrado, para que represente al Departamento en el presente proceso.

Señala el Abogado Representante del Departamento de Magdalena, la ausencia de responsabilidad de la entidad representada en los términos que a continuación se transcriben:

“No es responsabilidad de la gobernación del departamento de Magdalena. La Gobernación del Magdalena es la entidad encargada de dar el aval, del trámite en el proceso de asistencia económica a los censos realizados por las Alcaldías Municipales del Departamento de Magdalena.

Dicho proceso se inicio el 16 de Diciembre de 2011. Para el caso específico de Fundación, se envió, la información directamente desde la Alcaldía Municipal a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, puesto que esta ultima entidad era la encargada de cancelar dicha asistencia económica a través del Banco Agrario”

“La responsabilidad es del municipio de Fundación Magdalena por estar en su jurisdicción.

El Alcalde municipal de Fundación como primera autoridad, tenía la responsabilidad legal, de iniciar el trámite en el proceso de asistencia, económica de los censos, supervisar y hacer las listas para el pago de los subsidios de arriendo, a todos los damnificados que se encuentren en su jurisdicción, estas ayudas establecidas mediante decreto 4579 de 2010, y 4580 de 2010, el gobierno nacional decretó la emergencia nacional, a fin de enviar a todos los municipios ayudas a los diferentes municipios afectados por la ola invernal, representados en subsidios de arriendo, por valor de setecientos mil pesos, estas ayudas se tramitaban a través del Alcalde municipal, quien exigía cierta documentación para insertarlos en la lista de beneficiarios.” (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

1.4.2.3. Mediante oficio del 12 de abril de 2013, la Doctora Arleth Elena Urquijo Castillo, actuando en representación del Departamento del Atlántico, aportó certificación original, suscrita por el Subsecretario de Prevención y Atención de desastres, en donde asevera que la accionante no aparece reportada dentro de los damnificados de la ola invernal 2010-2011. Así mismo dio respuesta al traslado efectuado en los siguientes términos:

“...recibido el traslado del expediente de la referencia, y revisado el mismo por parte de la suscrita, se observa que el escrito de tutela que se aportado (SIC) estuvo dirigido al representante legal de la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, con el propósito de que este funcionario protegiera los derechos fundamentales a la igualdad, trato digno, mínimo vital, derecho de petición y demás derechos de la señora Carmen Rosa Rodríguez De Cuenta (...) De lo que se colige sin duda alguna que la pretensión de la accionante a través de la acción constitucional de tutela, estuvo dirigida al municipio Campo de la Cruz”

“Es importante indicar que por lineamientos de Colombia Humanitaria, entidad ya liquidada, la Gobernación del Atlántico, recibía los registros de damnificados enviado por el comité local de cada municipio afectado por la ola invernal, esto bajo la consideración que era este órgano quien conocía la situación familiar de todos y cada uno de los habitantes del municipio de Campo de la Cruz. La Gobernación del Atlántico, como tal, no incluyó ni excluyó a ningún damnificado, dado que la competencia era exclusiva del municipio correspondiente, mas exactamente de los comités Locales del municipio de Manatí, hoy Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD).”

Cabe resaltar que revisada nuestra base de datos, específicamente la correspondiente al municipio de Campo de la Cruz, se determinó que la señora Carmen Rosa Rodríguez De Cuenta, no se reporta en ninguna base de datos, para lo cual se aporta certificación original suscrita por el Subsecretario de Prevención y Atención de desastres.”

1.4.2.4. En oficio del 19 de abril de 2013, la Doctora Licedis Inmaculada Ortega Wilches, actuando en calidad de Asesora Jurídica de la Alcaldía Municipal del Municipio de Fundación, Magdalena, dio respuesta a la información solicitada como a continuación se relaciona:

“... la (SIC) Alcaldía Municipal de Fundación representada por la Doctora Luz Stella Duran Manjarrez, realizó trabajos en el caño el Riito, lo que soluciono los problemas de inundación en las viviendas aledañas. En cuanto al río Fundación se están gestionando recursos ante el Gobierno Nacional con la presentación de un proyecto para la construcción de los Muros de contención y de esta manera contrarrestar el desbordamiento del río. Y que (SIC) los habitantes de la zona de influencia no se vean afectados con la temporada de lluvias...”

Este ente territorial cumplió estrictamente con las directrices de la UNGRD, estamos aportando copia del listado de los no validos que nos enviaron de Bogotá y bajo que (SIC) argumentos fueron excluidas estas personas solo puede manifestar la Unidad, quienes son los directos responsables de escoger, excluir y girar los recursos para beneficiar a los damnificados de la ola invernal 2010-2011 en nuestro municipio.

Queremos hacer claridad que en Municipio de Fundación Magdalena, cumplió con lo comisionado por la UNGRD, pero quienes manejaron todo este proceso, y el proceso de selección del Censo (SIC) realizado”

1.4.2.5. Mediante oficio del 12 de abril de 2013, el Dr. Fernando Joaquín Tapia asesor jurídico de la Alcaldía de Bogotá D.C fondo de prevención y atención a emergencia, dio respuesta a la prueba solicitada, al respecto señaló:

“El fondo de prevención y atención de emergencia ( FOPAE) no está legitimado por pasiva, ya que no es la encargada de reconocer y entregar el apoyo económico ofrecido por la presidencia de la república para los damnificados de la temporada invernal por las siguientes razones:

1 Las ayudas son hasta un máximo de un millón quinientos mil pesos para cada damnificado directo por la temporada invernal comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 -Art 1 de la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 proferida por el director del UNGRD-

Resolución 047 de 2011 Art 3

Como segunda medida los damnificados de los municipios donde ocurrieron las afectaciones en cabeza del alcalde deben diligenciar una planilla de apoyo económico de los damnificados en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, las cuales deben estar rubricadas por lo menos por el alcalde municipal y el coordinador del CLOPAD, junto con la respectiva acta del CLOPAD. (Subrayado fuera del texto)

En conclusión para las accionantes de tutela que nos ocupan, eran los comités locales para la atención y pretensión de desastres en cabeza de los alcaldes municipales de los municipios de Fundación y Campo de la Cruz los competentes para diligenciar las planillas de apoyo económico para los damnificados con destino a la Unidad Nacional Para la Gestión del riesgo de desastres”(Negrilla y subrayado fuera del texto).

1.4.2.6. En oficio del 18 de abril de 2013, el Dr. Hispano Oliveros Conrado, representante al departamento del Magdalena como respuesta a la prueba solicitada, manifestó:

“El apoderado judicial del Departamento del Magdalena apela al anunciamiento de las funciones del CLOPAD en el caso de que en este reside la obligación de asistencia y prevención de desastres. De este modo alude a la entidad, encabezada por el alcalde del municipio la tarea de solventar las ayudas económicas. Es así como pretende la exclusión de responsabilidad por parte del Departamento del Magdalena.

“La Gobernación del Magdalena es la entidad encargada de dar el aval, del trámite en el proceso de asistencia económica a los censos realizados por las Alcaldías Municipales del Departamento del Magdalena. Dicho proceso se inició el 16 de Diciembre de 2011. Para el caso específico de Fundación, se envió la información directamente desde la Alcaldía Municipal a la Unidad de Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, puesto que esta entidad era la encargada de cancelar dicha asistencia económica a través del Banco

Agrario.”

Es responsabilidad del Municipio de Fundación Magdalena por estar en su jurisdicción

El Alcalde Municipal de Fundación como primera autoridad, tenía la responsabilidad legal de iniciar el trámite en el proceso de asistencia económica del los censos, supervisar y hacer las listas para el pago de los subsidios de arriendos para todos los damnificados que se encuentren en su jurisdicción” (...) Los subsidios de arriendo serán por 700 mil pesos y serán tramitadas por el Alcalde Municipal quien exigirá cierta documentación para integrarlos en la lista de beneficiarios.

El departamento del Magdalena en lo único que interviene es en el aval y la revisión del procedimiento anterior.

Pretensión: La exoneración del Departamento del Magdalena”.

## 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 las accionantes, 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; por último, resolverán los casos concretos.

## 2.3. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

### 2.3.1. Naturaleza Jurídica del Derecho a la Vivienda Digna

Conforme al 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.”

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 N° 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.

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].

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.

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 “habitable” 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 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:

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 arrojará 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 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 9ª de 1989[27], modificado por el artículo 5 de la Ley 3ª de 1991[28], atribuyó a los Alcaldes Municipales la obligación de realizar un censo sobre las zonas de alto riesgo 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 9ª de 1989 y la Ley 3ª 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.

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

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 1° 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. 2° 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 víctimas 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 1° 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 2° inciso 2° 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 2° inciso 1°). 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 3°)”[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 9°), 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 2001 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.

“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:

“(i) la previsión de un sistema articulado en los distintos niveles territoriales y con participación multisectorial[49];

(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 ‘(l)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 víctimas del desastre.

### 3. LOS CASOS CONCRETOS

#### 3.1. RESUMEN DE LOS HECHOS

##### 3.1.1. Expedientes T- 3.716.738 y T- 3.723.277

3.1.1.1. Manifiestan las accionantes que durante el segundo semestre de 2011, debido a la ola invernal, sus viviendas y las de los demás habitantes del margen izquierdo y zonas aledañas al Río Fundación, pertenecientes al municipio de Fundación, Magdalena, resultaron afectadas por el desbordamiento del río y del caño rito, generándose

con ello un permanente daño a sus enceres.

3.1.1.2. Añaden que cada vez que se generaba una inundación, entidades como el cuerpo de bomberos de Fundación, la Defensa Civil y la Alcaldía Municipal, adelantaban los respectivos censos a los damnificados, sin embargo, pese a ser según ellas, damnificadas directas de la segunda temporada de lluvias de 2011 y ser de las primeras personas afectadas por el desbordamiento, no se encuentran dentro del listado de beneficiarios.

### 3.1.2. Expediente T- 3.723.928

3.1.2.1. Afirma la accionante que ella y su núcleo familiar son damnificados de la segunda temporada de lluvias del 2011, y como consecuencia de dicho fenómeno les tocó abandonar su vivienda y trasladarse al corregimiento de Campo de la Cruz, donde se encuentran cancelando arriendo.

3.1.2.2. Expone que se dirigió a la Alcaldía Municipal del mencionado corregimiento y entregó el respectivo contrato de arrendamiento dentro de la oportunidad legal, lo anterior con la finalidad de poder acceder al beneficio del pago de cánones o ayudas que el Gobierno Nacional otorga a las personas damnificadas por los eventos hidrometeorológicos del segundo semestre de 2011.

3.1.2.3. Indica que a la mayoría de los damnificados del sur del Atlántico se les reconoció y pagó los respectivos cánones, sin embargo ella no fue incluida dentro del beneficio, a pesar de haber aportado el respectivo contrato y tener la calidad de damnificada.

### 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. La Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, dando respuesta a lo solicitado por esta Sala, indicó que las razones por las cuales no se les otorgó el apoyo económico a las accionantes es porque las mismas no se encuentran enlistadas dentro de la base de datos de afectación como damnificadas directas por las inundaciones ocurridas en

Fundación, Magdalena. (Folios 138-158, Cuaderno Principal)

3.2.2. La Doctora Arleth Urquijo Castillo, actuando como representante del Departamento del Atlántico, indicó con relación al expediente T- 3.723.928, que la accionante no se encuentra reportada dentro de los damnificados de la segunda temporada de lluvias de 2011. de igual forma señaló:

Es importante indicar que por lineamientos de Colombia Humanitaria, entidad ya liquidada, la Gobernación del Atlántico, recibía los registros de damnificados enviado por el comité local de cada municipio afectado por la ola invernal, esto bajo la consideración que era este órgano quien conocía la situación familiar de todos y cada uno de los habitantes del municipio de Campo de la Cruz. La Gobernación del Atlántico, como tal, no incluyo ni excluyo a ningún damnificado, dado que la competencia era exclusiva del municipio correspondiente, mas exactamente de los comités Locales del municipio de Manatí, hoy Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD)."

Cabe resaltar que revisada nuestra base de datos, específicamente la correspondiente al municipio de Campo de la Cruz, se determinó que la señora Carmen Rosa Rodriguez De Cuenta, no se reporta en ninguna base de datos, para lo cual se aporta certificación original suscrita por el Subsecretario de Prevención y Atención de desastres

3.2.3. Se constató que tal y como lo indicó el Doctor Hispano Oliveros Conrado, en representación del Departamento de Magdalena, quien tenía la responsabilidad legal de iniciar el trámite en el proceso de asistencia, económica de los censos, supervisar y hacer las listas para el pago de los subsidios de arriendo, a todos los damnificados que se encontraran dentro de su jurisdicción, era el Alcalde Municipal de Fundación, Magdalena, como primera autoridad, pues estas ayudas se tramitaban a través de la primera autoridad municipal, quien era el encargado de exigir cierta documentación para insertarlos en la lista de beneficiarios.

### 3.3. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES DE TUTELA

#### 3.3.1. Legitimación en la causa por activa

Los artículos 86 constitucional y 10° 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 las accionantes se encuentran legitimadas para representar sus propios intereses, por tanto, el caso objeto de estudio 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 (...)”.

“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 los casos estudiados se demandó a la Nación-Ministerio del Interior, el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, a la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre -FOPAE-, a la Alcaldía Municipal de Fundación y a la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico, 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 que dicen tener derecho las accionantes, por ser según afirman, damnificadas directas de la segunda temporada de lluvias 2011.

### 3.3.3. Examen de inmediatez

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; las 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 LAS ACCIONANTES

3.4.1. En el presente caso las 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 ayudas humanitarias a las afirman tener derecho por ser damnificadas directas de la segunda temporada de lluvias 2011.

En efecto, en el caso del Expediente T- 3.716.738, de las pruebas obrantes dentro del proceso se puede evidenciar que la accionante pese a señalar que es damnificada directa y ser censada cada vez que se presentaba una inundación por el cuerpo de bomberos, la defensa civil y la Alcaldía Municipal, no aparece dentro de la lista de damnificados directos por la segunda temporada de lluvias 2011.

Así mismo, sucede con el Expediente T- 3.723.277, puesto que del material probatorio se evidencia que la tutelante afirma ser damnificada directa de la segunda temporada de lluvias 2011 y fue censada cada vez que se presentaba una inundación por el cuerpo de bomberos, la defensa civil y la Alcaldía Municipal y, pese a ello no se encuentra dentro de la lista de damnificados directos.

De lo mencionado con anterioridad, se podría afirmar que a pesar de que en ambos casos las peticionarias aseguran que fueron censadas por las autoridades municipales correspondientes, no aparecen dentro de la base de datos de damnificados, razón por la cual no les han adjudicado las ayudas humanitarias y, a otros habitantes de zonas más lejanas al río, que se encuentran en las mismas circunstancias que ellas, sí les fue entregada, toda vez que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres afirma que no se encuentran registradas como damnificadas dentro de la base de datos de la entidad.

Por otro lado, en el caso del Expediente T- 3.723.928, la accionante y su núcleo familiar, debido al fuerte fenómeno de lluvias, se vieron obligados a trasladarse al municipio de Campo de la Cruz Atlántico. Sin embargo pese a presentar el contrato de arrendamiento, no se les ha otorgado el beneficio del pago de cánones o ayudas que el Gobierno Nacional otorga a las personas damnificadas por los eventos hidrometeorológicos del segundo semestre de 2011, puesto que no aparecen dentro de la base de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias de 2011.

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 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 los casos objeto de estudio, la situación de las lluvias en el año 2011, causó un deterioro a las viviendas de las accionantes y en sus enceres, además, actualmente necesitan de la ayuda humanitaria que les prometieron a todos los afectados directos de dicho fenómeno, y a la que tienen derecho para reconstruir sus viviendas. Razón por la cual, no es dable que habiendo sido censados en el momento del evento hidrometeorológico por las entidades municipales encomendadas para ello ( en el caso de los expedientes T- 3.716.738 y T- 3.723.277), no se les haya otorgado el subsidio al que tienen derecho. En el caso del expediente T- 3.723.928 la accionante tuvo que trasladarse de corregimiento y arrendar una vivienda en Campo de la Cruz, Atlántico, razón por la cual no es lógico que habiendo presentado contrato de arrendamiento en la administración municipal no aparezca dentro de la base de datos como beneficiaria del pago de cánones. Al respecto es necesario precisar:

En los expedientes T- 3.716.738 y T- 3.723.277 las accionantes Alicia Isabel Suárez Castro y Mari Luz Muñoz Torres, se encuentran en situación de vulnerabilidad y es preciso proteger sus derechos fundamentales, toda vez que sus viviendas se vieron afectadas 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 la actual alcaldesa de Fundación, Magdalena, hizo alusión a ciertas irregularidades que se presentaron entorno a la lista de censados, situación que fue objeto de denuncia Penal ante la Fiscalía General de la Nación para que se investigaran los hechos y se sancionaran a los responsables.

En el expediente T- 3.723.928, se pudo verificar que la accionante Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas, se vio afectada junto a su núcleo familiar, por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias 2011, y debido a dicha situación debió trasladarse al corregimiento de Campo de la Cruz, Atlántico, donde le tocó pagar un canon de arrendamiento. Sin embargo, pese a presentar el respectivo contrato de arrendamiento, no aparece dentro de la base de datos de afectación, razón por la cual no le ha sido adjudicada la ayuda humanitaria a la que tiene derecho.

3.4.5. Con base en lo anterior, se hace necesario aclarar que las actoras se encuentran en situación de debilidad manifiesta debido a su calidad de damnificadas, 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 la mismas circunstancias.

En los casos objeto de estudio, las accionantes no se encuentran dentro de la base de datos de beneficiarios del apoyo económico pese a ser presuntas damnificadas directos de la segunda temporada de lluvias de 2011. La entidad encargada de realizar el censo era la administración municipal en cada caso y, a pesar de que el cuerpo de bomberos y la defensa civil realizaron los respectivos censos después de la inundación, las accionantes no se encuentran dentro de la lista de favorecidos, teniendo en cuenta que la administración actual hizo alusión a ciertas irregularidades dentro de la lista de censados, se debe determinar si son o no beneficiarias de las mismas, o si estaban en una lista que no fue objeto de estudio.

En el caso de la señora Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas, quien no se encuentra dentro de la base de datos como beneficiaria del apoyo económico para el pago de los cánones de arrendamiento, también se debe verificar si es beneficiaria o no de dicho apoyo.

En este sentido, en aras de proteger el derecho a la vivienda digna y a la igualdad de las accionantes, esta Sala de Revisión ordenará por los correspondientes conductos, al municipio de Fundación Magdalena, que por intermedio de los respectivos Alcaldes y CLOPAD, al igual que a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo ha realizado, de manera coordinada estudien la situación específica de las demandantes Alicia Isabel Suárez Castro y Mari Luz Muñoz Torres, para que de conformidad con las normas que reglamentaron las ayudas económicas y lo censado, determinen si son o no beneficiarias de las mismas. En caso afirmativo, se Ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD que en el término de cuarenta y ocho (48) horas cancele las ayudas humanitarias a que tienen derecho las accionantes.

En lo concerniente al expediente T- 3.723.928, en aras de proteger el derecho a la vivienda digna y a la igualdad de la accionante Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas, esta Sala de Revisión ordenará por los correspondientes conductos, al corregimiento de Campo de la Cruz, Atlántico, que por intermedio del respectivo Alcalde y CLOPAD, al igual que a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo ha realizado, de manera coordinada estudien la situación específica de la accionante, para que conforme a las normas que reglamentaron las ayudas económicas y lo censado, determinen si es o no beneficiaria de las mismas. En caso afirmativo, se Ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD que en el término de cuarenta y ocho (48) horas le cancele la ayuda humanitaria a que tiene derecho.

Sin perjuicio de lo anterior, con el objeto de supervisar el acatamiento de cada uno de los puntos dispuestos en este fallo, se enviará copia de ella a los señores Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, al Personero Municipal de Fundación, Magdalena y al Personero Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico, con el objeto de solicitarles que realicen el debido seguimiento y realicen las acciones que estimen conducentes para lograr el acatamiento de la presente sentencia.

#### 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.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el presente proceso.

SEGUNDO.- REVOCAR, en el expediente T- 3.716.738 la sentencia proferida el primero (01) de octubre de dos mil doce (2012), por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, en el trámite de la acción de tutela incoada por Alicia Isabel Suárez Castro en contra de la Nación-Ministerio del Interior, el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre -FOPAE- y a la Alcaldía Municipal de Fundación. 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 Alicia Isabel Suárez de Castro, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- CONFIRMAR, el fallo proferido el quince (15) de mayo de dos mil once (2011) por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que concedió la solicitud de amparo.

CUARTO.- En consecuencia, ORDENAR por los correspondientes conductos, al Municipio de Fundación Magdalena, que por intermedio de los respectivos Alcaldes y CLOPAD, al igual que a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo ha realizado, de manera coordinada estudien la situación específica de la tutelante Alicia Isabel Suárez Castro, para que conforme a las normas que reglamentaron las ayudas económicas y lo censado, determinen si es o no beneficiaria de las mismas. En caso afirmativo, se Ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD que en el término de cuarenta y ocho (48) horas cancele las ayudas humanitarias a las que tiene derecho la accionante.

QUINTO.- REVOCAR, en el Expediente T- 3.723.277, la sentencia de tutela proferida el dieciocho (18) de octubre de dos mil doce (2012), por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, subsección B del Consejo de Estado, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Mari Luz Muñoz Torres en contra de la Alcaldía de Fundación, Nación-Ministerio del Interior, el Sistemas Nacional de Prevención y Atención de Desastres y la Dirección Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. 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 Marí Luz Muñoz Torres, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO.- CONFIRMAR, el fallo proferido el once (11) de julio de dos mil doce (2012) por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que concedió la solicitud de amparo.

SÉPTIMO.- En consecuencia, ORDENAR por los correspondientes conductos, al Municipio de Fundación Magdalena, que por intermedio de los respectivos Alcaldes y CLOPAD, al igual que a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo ha

realizado, de manera coordinada estudien la situación específica de la tutelante Marí Luz Muñoz Torres, para que conforme a las normas que reglamentaron las ayudas económicas y lo censado, determinen si es o no beneficiaria de las mismas. En caso afirmativo, se Ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD que en el término de cuarenta y ocho (48) horas cancele las ayudas humanitarias a las que tiene derecho la accionante.

OCTAVO.- REVOCAR, en el expediente T- 3.723.928, la sentencia única de instancia, proferida el dos (02) de mayo de dos mil doce (2012), por la Unidad Judicial de Campo de la Cruz, Atlántico, en el trámite de la acción de tutela impetrada por Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas en contra de la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz Atlántico. 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 Carmen Rosa Rodríguez de Cuentas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOVENO.- En consecuencia, ORDENAR por los correspondientes conductos, al corregimiento de Campo de la Cruz, Atlántico, que por intermedio del respectivo Alcalde y CLOPAD, al igual que a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo ha realizado, de manera coordinada estudien la situación específica de la accionante, para que conforme a las normas que reglamentaron las ayudas económicas y lo censado, determinen si es o no beneficiaria de las mismas. En caso afirmativo, se Ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD que en el término de cuarenta y ocho (48) horas cancele la ayuda humanitaria a que tiene derecho la accionante.

DECIMO.- Por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, COMPULSAR copias de la presente sentencia a los señores Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, al Personero Municipal de Fundación, Magdalena y al Personero Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico, solicitándoles realizar el debido seguimiento y disponer de las acciones que estimen conducentes para lograr el acatamiento de la presente sentencia.

DECIMO PRIMERO.- 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.

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

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

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 prolija 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 ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos [...]"

[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 Rentería, 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](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.

[21] Ibíd.

[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 fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.

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

[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

[38] *Ibíd.*

[39] *Ibíd.*

[40] El control de constitucionalidad de este decreto legislativo se efectuó mediante la sentencia C-299 de 2011 cuya en cuya parte resolutive 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 par 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”.

La aplicación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización a través del cual los municipios y regiones puedan asumir autónomamente sus responsabilidades, reservando al nivel nacional las labores de definición de marcos de política y coordinación de acciones. || EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS: En las actividades para la prevención y atención de desastres tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. || LA COORDINACIÓN: Las entidades del orden nacional, regional y local deberán garantizar que exista la debida armonía, consistencia, coherencia y continuidad en las actividades a su interior en relación con las demás instancias sectoriales y territoriales, para efectos de la prevención y atención de desastres. || LA PARTICIPACIÓN: Durante las actividades para la prevención y atención de desastres, las entidades competentes velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos por la ley. (Mayúsculas del decreto).

[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.