

Sentencia T-467/11

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

Esta Corporación ha precisado que la noción de “vivienda digna” implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. Esta Corte ha indicado que una “vivienda digna” debe tener condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, ya que ella, además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que “adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano” la Corte Constitucional ha sostenido que es procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando se evidencia una afectación del mínimo vital, tanto en la persona como en su familia, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, toda vez que, como ya se señaló, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano.

PROCESO DE REUBICACION DE HOGARES SITUADOS EN ZONAS DECLARADAS COMO DE ALTO RIESGO-Marco normativo

Esta Corporación ha precisado que el deber frente a la población ubicada en zonas de alto riesgo que el legislador ha concretado en las autoridades locales, tiene como fundamento directo lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política, precepto del cual “se desprende un deber genérico de actuación que obliga a las autoridades de cualquier nivel territorial, dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones en los derechos de los residentes en Colombia”. Asimismo ha aclarado que, aun cuando la administración cuenta en estos casos con un ámbito de discrecionalidad en la apreciación de la gravedad de los hechos y para la elección de las medidas a aplicar, dicho margen se reduce a encontrar el medio más adecuado para proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas afectadas, dada la urgencia de la situación. La Sala reitera que para las autoridades administrativas municipales es un imperativo (i) desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, con el fin de proteger la vida de este grupo de personas; (ii) “efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados

encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban”. Competencias que no se reducen a las zonas de alto riesgo, ni se agotan con la reubicación de asentamientos, ya que, además de ello, deben “atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la ejecución de las obras recomendadas por éstas”.

DEBERES SOCIALES DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD FRENTE A LAS VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES-Reiteración de jurisprudencia

Esta Corporación ha precisado que el impacto que pueden generar los fenómenos naturales sobre las personas justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos, toda vez que 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”. En consecuencia, la Corte Constitucional ha manifestado que respecto del manejo de emergencias, es fundamental que las autoridades competentes hagan el análisis necesario para evaluar el riesgo en que se encuentra la población afectada con el propósito de tomar medidas efectivas para evitar que aumente la exposición y debilidad, sin excluir a ninguna de las víctimas del desastre.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración de autoridades municipales por negligencia y omisión de medidas para reubicar a los accionantes que se encuentran en zonas de alto riesgo

La Sala concluye que las viviendas de los accionantes se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo, sin que a la fecha sus respectivas administraciones municipales los haya provisto de vivienda digna, ni tomado medidas efectivas dirigidas a eliminar el riesgo para su vida e integridad personal. Así las cosas, la negligencia y omisión de esas autoridades son evidentes, vulnerando el derecho a la vivienda digna de los accionantes y de sus núcleos familiares, el cual se torna fundamental por guardar conexidad con los derechos a la vida y a la integridad física, siendo necesario ampararlos por el medio más eficaz, que en este caso es la acción de tutela, dada la gravedad y la inminencia del peligro a que están expuestos.

Referencia: expedientes T-2929755, T-2935083, T-2951181, T-2953483 y T-2954767.

Acciones de tutela interpuestas por Leonardo Machado López contra la Alcaldía Municipal de Ibagué y otros; Martha Lucía Díaz Restrepo contra la Alcaldía Municipal de Pereira; Ana María Quiñónez Zemanate contra la Alcaldía Municipal de Popayán; Antonio Carlos Vásquez contra la Alcaldía Municipal de Becerril y otros y Marco Antonio Valero Hernández contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio y otro.

Magistrado Ponente:

JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de dos mil once (2011).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos emitidos por los Juzgados Quinto Civil del Circuito de Ibagué, (Expediente T-2929755), Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira (Expediente T-2935083), Quinto Civil Municipal de Popayán (Expediente T-2951181), Tercero Penal del Circuito de Valledupar (Expediente T-2953483) y Cuarto Civil Municipal de Villavicencio (Expediente T-2954767).

Mediante auto del dieciséis (16) de febrero de 2011, la Sala de Selección número dos de esta Corporación decidió seleccionar los procesos de tutela radicados bajo los números T-2951181, T-2953483 y T-2954767 para su revisión ante la Corte y los acumuló para ser fallados en la misma sentencia, atendiendo a la igualdad de materia que ostentan. Posteriormente esta Sala, en Auto de fecha 9 de mayo de 2011, debido a la unidad temática existente, ordenó acumular los expedientes de tutela número T-2929755 y T-2935083 al expediente T-2951181.

I. ANTECEDENTES.

1. Expediente T-2929755.

1.1. Hechos. El 14 de julio de 2010, el señor Leonardo Machado López presentó acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Ibagué, el Banco Inmobiliario Gestora Urbana de Ibagué, y la Secretaría de Planeación Municipal de la misma ciudad, buscando la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna y a la igualdad, de conformidad con los siguientes hechos:

- Afirma que vive con su familia en el sitio el Salón, finca El Refugio, vereda Cataima del municipio de Ibagué y que su vivienda se está derrumbando debido a la falla geológica causada por el paso de la carretera Tapias-Toche, razón por la cual se encuentran en inminente peligro de muerte.

- Sostiene que ninguna autoridad le ha contestado la petición que formuló el 8 de septiembre de 2008 al Director de Desastres de Ibagué para que le hiciera una visita a su vivienda y evaluara los daños causados.

- Agrega que el 3 de agosto de 2009 le solicitó al Alcalde de Ibagué la reubicación suya y la de su familia y que la Secretaría Municipal, Grupo de Prevención y Atención de Desastres - GPAD-, le contestó el 1 de ese mes y año que había sido censado por el Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GPAD-; que se estaba tramitando en el orden nacional un subsidio de vivienda; que le recomendaba pedir al “sena” incluirlo en el censo de vivienda afectada en el área de influencia del volcán Cerro Machín.

Como consecuencia de lo anterior, el señor Leonardo Machado López solicita que se ordene a las entidades accionadas que “den solución real y efectiva a [su] situación de convivencia en el predio de [su] propiedad ubicado en la vereda el Cataima, vía boquerón tapias finca el refugio del Municipio de Ibagué. Otorgando el subsidio de vivienda solicitado o reubi[cándolo] en un predio similar al mencionado”.

1.2. Contestación de la demanda.

1.2.1. Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. El Secretario de Planeación Municipal de Ibagué se opone a la acción incoada, por considerar que no ha vulnerado ningún derecho fundamental al accionante, toda vez que éste no ha radicado en su despacho ningún derecho

de petición y que el Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GPAD- pertenece a la Secretaría de Salud Municipal.

1.2.2. Banco Inmobiliario Gestora Urbana de Ibagué. La representante legal del Banco Inmobiliario Gestora Urbana de Ibagué expone argumentos similares a los señalados por la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué, aclarando que esa entidad es una empresa industrial y comercial del orden municipal, con personería jurídica y patrimonio propio, que carece de competencia para conocer de la solicitud del accionante, según lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 175 de 2002 que la creó.

1.2.3. Alcaldía del Municipio de Ibagué. Solicita que no se tutelen los derechos fundamentales que invoca el accionante por carecer éste de fundamentos válidos.

Sostiene que la Alcaldía le dio traslado de la solicitud del actor a la Secretaría de Salud Municipal, que es el ente encargado de dar la solución, razón por la cual la Alcaldía se atiene a lo que ese despacho manifieste.

Considera que, según estudio técnico previamente realizado, el mal estado de la vivienda se debe al manejo deficiente de las aguas lluvias.

Agrega que el accionante carece de legitimación en la causa por activa, puesto que, de acuerdo con la copia de la escritura pública 605 del 23 de febrero de 1996, que anexa, vendió sus derechos herenciales a la señora Laura María Montaña Machado. Esto indica que está buscando beneficios a los que no tiene derecho y que está engañando a las autoridades administrativas.

Afirma que las matrículas inmobiliarias correspondientes demuestran que la señora Laura María Montaña Machado tiene dos fincas más, circunstancia esta que no le da derecho a subsidio de vivienda por emergencias o desastres naturales, los cuales se entregan a personas de bajos recursos económicos.

Por último, asevera que el actor no ha demostrado que esté ante un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela.

1.2.4. Secretaría de Salud del Municipio de Ibagué. El Secretario de Salud del Municipio de Ibagué pide que se exonere de toda responsabilidad a esa entidad porque su actuación está

de acuerdo con las normas vigentes y no ha vulnerado ningún derecho fundamental al demandante. Solicita que se vincule al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Aclara que esa entidad le ha dado a la petición del señor Leonardo Machado López el trámite señalado en los artículos 6 del Decreto 919 de 1989 y 10, literal d) de la Ley 388 de 1997, puesto que incluyó en el censo al peticionario por medio de una visita técnica a la vivienda, habiendo determinado que efectivamente es necesaria la reubicación, situación que fue comunicada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que dispone del presupuesto para esos auxilios, según la Ley 46 de 1998.

1.3. Decisiones judiciales objeto de revisión

1.3.1 Sentencia de Primera Instancia. El Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, en sentencia del 29 de julio de 2010, resolvió amparar los derechos solicitados por el señor Leonardo Machado López y ordenó a la Alcaldía Municipal de Ibagué, por medio de sus dependencias, reubicar de forma inmediata al accionante, junto con su núcleo familiar, en un albergue temporal, hasta tanto se ubique definitivamente en un plazo de 6 meses.

Considera que el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por la Ley 2 de 1991, entre otras, ordena a la administración pública, en casos de desastres naturales o presencia de alto riesgo de derrumbe o deslizamiento en una zona determinada, desalojar a las personas afectadas y en riesgo, darles alojamiento temporal en una vivienda digna y tomar las medidas oportunas para eliminar definitivamente el riesgo.

Sostiene que en este caso el despacho evidencia que la vida y la salud del accionante y su familia se encuentra en peligro por la omisión del Municipio de Ibagué en reubicarlos en una vivienda digna, lo cual compromete su responsabilidad.

1.3.2. Impugnación. La Alcaldía Municipal de Ibagué, la Secretaría de Salud de Ibagué, la Secretaría de Planeación del mismo municipio y el Banco Inmobiliario Gestora Urbana de Ibagué impugnaron oportunamente el fallo de tutela mencionado reiterando los argumentos expuestos al responder la acción de tutela.

1.3.3. Segunda Instancia. El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué, en fallo del 6 de

septiembre de 2010, revocó el de primera instancia y resolvió no conceder por improcedente el amparo constitucional reclamado por el señor Leonardo Machado López, por considerar que no concurre en este caso la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, puesto que el actor demoró un año desde cuando ocurrió la vulneración de sus derechos hasta cuando presentó la acción de tutela, circunstancia ésta indicativa de que no ha estado ante un peligro inminente, además de que no aduce ningún motivo que justifique el ejercicio tardío de la acción.

Agrega que los accionados tampoco han vulnerado el derecho fundamental de petición del señor Leonardo Machado López, porque el Grupo de Prevención de Desastres -GPAD- le contestó su solicitud el 19 de agosto de 2009, explicándole las diligencias adelantadas ante el nivel nacional para la consecución de los recursos económicos necesarios para el subsidio de vivienda.

1.4 Pruebas relevantes que obran dentro de este expediente.

- Copia de la escritura pública número 605 de fecha 23 de febrero de 1996 (folios 5 a 12).
- Derecho de petición radicado el 9 de agosto de 2008 por los señores Leonardo Machado López y Laura María Montaña ante el Director de Desastres de Ibagué (folio 4).
- Derecho de Petición presentado el 3 de agosto de 2009 por el señor Leonardo Machado López al Alcalde Municipal de Ibagué (folio 2).
- Respuesta de la Secretaría de Salud Municipal, Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GPAD-, de fecha 19 de agosto de 2009, al derecho de petición del señor Leonardo Machado López (folio 3).
- Copia del informe técnico número 5.4.7.0096, de fecha 1 de diciembre de 2008 (folios 41 a 44).

2. Expediente T-2935083.

2.1. Hechos. La señora Martha Lucía Díaz Restrepo presentó el 5 de noviembre de 2010 acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Pereira, solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda, a la vida en condiciones dignas y de los menores de

edad, basándose en los siguientes hechos:

- Señala que es madre cabeza de familia, con 3 hijos dependientes económicamente de ella y que vive en la ciudad de Pereira, barrio Rocío Bajo, en la casa número 84, la cual se encuentra en estado avanzado de deterioro. Anexa un estudio técnico que corrobora esas afirmaciones y califica el sector como de riesgo combinado alto.
- Agrega que no devenga salario, trabaja en oficios varios y no recibe colaboración económica de nadie.
- Explica que desde el año 2001 solicitó ser reubicada, pero que fue “rechazada porque figuraba como propietaria”.

Como consecuencia de lo anterior, solicita ser “reubicada debido al riesgo que presenta [su] vivienda o sea [ser] incluída en uno de los planes de vivienda que tiene la alcaldía a la mayor brevedad posible”.

2.2. Contestación de la demanda.

2.2.1. Municipio de Pereira. El apoderado judicial del representante legal del municipio de Pereira pide que se declare probada la excepción de “indebida escogencia de la acción” y se nieguen en su totalidad las pretensiones de la accionante.

Sostiene que, según lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución y lo señalado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-251 de 1995, el derecho a la vivienda digna no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del Estado en forma directa e inmediata su plena satisfacción, sino que es un derecho objetivo, de carácter asistencial, progresivo, que sólo produce efectividad una vez se cumplan ciertas condiciones jurídico materiales que lo hacen posible. Por ejemplo, el artículo 34, literal d, del Decreto 2190 de 2009 reza que no pueden postularse al subsidio familiar de vivienda los hogares que, entre otras circunstancias, en el caso de adquisición o construcción en sitio propio, algún miembro del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postulación.

Precisa que, por ser el derecho a la vivienda de desarrollo progresivo, el Estado solo puede fijar planes de vivienda en la medida que las capacidades protectoras de su estructura lo permitan, teniendo en cuenta las condiciones económicas del país y dentro del Plan de

Desarrollo Nacional y Municipal que existen para tal fin. Es así como hay una lista de 4.000 familias en espera de subsidio de vivienda, entre desplazados, habitantes en zona de riesgo y madres cabeza de hogar, que supera las capacidades presupuestales del municipio.

Afirma también que el proceso de asignación de subsidio de vivienda es complejo, porque no solamente interviene el municipio, sino otras entidades nacionales, las cuales exigen el cumplimiento de todos los requisitos legales.

Anota que, no obstante lo anterior, el 7 de julio de 2005 la Secretaría de Gestión Inmobiliaria de la Alcaldía de Pereira realizó la postulación del hogar de la accionante para subsidio de vivienda por valor de \$7.518.000 para el proyecto “Ciudadela Tokio”, pero que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Protección Social lo rechazó con base en el Decreto 2190 de 2009 y el informe del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por predios cruzados en la base de datos, es decir, porque la señora Martha Lucía Díaz aparece como propietaria de otro predio en la ciudad de Pereira, sin importar que se trate del mismo inmueble situado en el barrio Rocío Bajo.

Considera, de acuerdo con lo anterior, que la Alcaldía de Pereira no le ha vulnerado ningún derecho fundamental a la accionante, ya que ha hecho todo lo que legalmente le corresponde para darle el subsidio de vivienda y no ha sido posible porque el Ministerio se lo negó por falta de requisitos legales.

2.3. Decisión judicial objeto de revisión.

2.3.1 Sentencia de Única Instancia. El Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, en sentencia del 22 de noviembre de 2010, resolvió no tutelar los derechos invocados por la señora Martha Lucía Díaz Restrepo y declarar improcedente la pretensión de reubicación formulada por ella contra la Alcaldía Municipal de Pereira.

Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales de la Sentencia T-203 de 1999, dice que, a pesar de la naturaleza prestacional, el derecho a la vivienda digna adquiere rango fundamental y es objeto de la acción de tutela cuando guarda conexidad con otro derecho fundamental que se vea afectado, como la vida, la dignidad humana, la integridad física, la igualdad; y cuando se afecta el mínimo vital de personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta.

Advierte que, de acuerdo con las pruebas que obran en la actuación, la Alcaldía Municipal de Pereira, el 7 de julio de 2005, postuló a la accionante para la obtención de una solución de vivienda nueva, pero que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se la negó, porque halló demostrada una incompatibilidad al realizar un cruce de información con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. De donde surge que la Alcaldía de Pereira no le ha vulnerado ningún derecho fundamental a la señora Martha Lucía Díaz.

Considera que tampoco concurre en este caso la inmediatez como requisito procedimental de la acción de tutela, puesto que ésta fue presentada en un término que no es razonable, ni oportuno, después de que el Ministerio le rechazó la postulación a la accionante en el año de 2005.

2.4. Pruebas relevantes que obran dentro de este expediente.

- Copia de la convocatoria expedida por la Secretaria de Gestión Inmobiliaria y la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres -OMPAD- (folio 4).
- Copia de los comentarios realizados a la “visita técnica. Noviembre 11 de 2003. RADICACIÓN 17001” (folios 5 a 8).
- Copia del formato de solicitud de visita técnica de fecha 27 de noviembre de 2003, diligenciado por la señora Martha Lucía Díaz Restrepo.
- Copia del formato de solicitud de visita técnica de fecha 03 de enero de 2005, elaborado por la señora Martha Lucía Díaz Restrepo.
- Copia del formato de solicitud de visita técnica de fecha 27 de junio de 2006, diligenciado por la señora Martha Lucía Díaz Restrepo.
- Respuesta de la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres -OMPAD- al derecho de petición de fecha 11 de agosto de 2006 (folio 12).
- Respuesta dada por la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres de la Alcaldía Municipal de Pereira a la solicitud de visita técnica para evaluación del riesgo, de fecha 29 de agosto de 2006 (folios 15 a 24).

- Copia de la “consulta estado de subsidio por cédula”, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, de fecha 10 de noviembre de 2010 (folio 34).

- Impresión de “resultado final cruces con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi” (folio 54).

- Impresión de “Cavis- Consultas - Datos básicos del postulante” (folio 56).

3. Expediente T-2951181.

3.1. Hechos. La señora Ana María Quiñónez Zemanate en nombre propio, en representación de su hijo incapaz José Rosendo Medina Quiñónez y como agente oficiosa de su nieta Diana Zuleima Ruiz y de su biznieto Duván Alejandro Tobar Ruiz, presentó el 1 de julio de 2010, acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Popayán, pretendiendo la protección de los derechos fundamentales de los niños y a la vivienda digna, a partir de los siguientes hechos:

- Refiere que es persona mayor de 70 años de edad, madre cabeza de familia y que se sostiene con lo que devenga trabajando ocasionalmente lavando ropas.

- Afirma que vive desde hace cerca de 25 años, junto con su hijo José Rosendo Medina Quiñónez, quien padece “retardo del desarrollo psicomotriz y alteración de la conducta secundaria”, y con su nieta Diana Zuleyma Ruiz Medina, quien tiene un hijo de 24 días de nacido, en una casa situada en Popayán, en la calle 15 número 22-101, en zona de alto riesgo, construida sin cimientos y con materiales de mala calidad, sobre un talud que requiere estabilización urgente.

- Asevera que solicitó reubicación a la Alcaldía Municipal de Popayán desde el año de 2001, habiendo recibido numerosas respuestas negativas y contradictorias sobre las condiciones de alto riesgo, cuyas copias anexa, más unas fotografías del inmueble destinadas a demostrar la precariedad de éste y del sector.

Como consecuencia de lo anterior, la accionante solicita que “se ordene al Municipio de Popayán a través de su Representante Legal, reubique de manera inmediata y en condiciones de dignidad a los señores Ana María Quiñónez Zemanate, José Rosendo Medina Quiñónez, Diana Zuleyma Ruiz Medina y al menor Duván Alejandro Tobar Ruiz”.

3.2. Contestación de la demanda.

3.2.1. Alcaldía Municipal de Popayán. La Jefe de la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Popayán pide que no se conceda la pretensión solicitada.

Acepta que la zona en la cual se encuentra ubicada la vivienda de la accionante es catalogada en los documentos del Plan de Ordenamiento Territorial como “zona de amenaza por deslizamiento”, situación que le fue comunicada oportunamente. Pero que en visitas técnicas realizadas después se pudo constatar que la mencionada vivienda se encuentra ubicada realmente en un sector donde el riesgo es intermedio, no inminente, dado que se observa estabilidad en las pendientes, sin ningún nivel de alarma, aunque se requieren obras mínimas de mitigación que debe asumir el dueño del predio, porque el municipio no puede hacerlas legalmente por tratarse de un inmueble privado y por encontrarse en proceso de reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999).

Aclara que, dada la carencia de recursos económicos de la señora Ana María Quiñónez Zemanate, puede solicitar un subsidio estatal de vivienda para reubicación en una Caja de Compensación Familiar que disponga de esos recursos para personas de alta vulnerabilidad social, pues el Municipio de Popayán carece de ellos por la citada reestructuración en que se encuentra.

3.3. Decisión judicial objeto de revisión.

3.3.1. Sentencia de Única Instancia.

El Juzgado Quinto Civil Municipal de Popayán, en sentencia del 15 de julio de 2010, resolvió no tutelar los derechos invocados por la señora Ana María Quiñónez Zemanate.

Apoyándose en la jurisprudencia contenida en las Sentencias T-894 de 2005, T-175 de 2008 y en las pruebas que contiene la actuación, considera: (i) que el derecho a la vivienda digna se reconoce como fundamental sólo cuando su desconocimiento vulnera derechos de la misma categoría o afecta a personas de especial protección constitucional, siempre y cuando se encuentren en alto riesgo; (ii) que, si bien la vivienda de la accionante presenta fallas, éstas no constituyen un peligro inminente, ya que la primera evaluación que catalogó el sector como de alto riesgo, sucedió hace más de 9 años, sin que la accionante haya solicitado el

subsidio de vivienda a las Cajas de Compensación Familiar, además, esa evaluación ha sido revaluada por otras, según las cuales la vivienda no se encuentra en alto riesgo.

3.4. Pruebas relevantes que obran dentro de este expediente.

- Copia del derecho de petición de fecha 6 de mayo de 2008, presentado por la señora Ana María Quiñónez Zemanate en la Alcaldía Municipal de Popayán (folio 1).
- Copia de la certificación expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Popayán, de fecha 28 de enero de 2001 (folio 2).
- Copia de la certificación expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Popayán, de fecha 28 de abril de 2010 (folio 3).
- Copia de los escritos dirigidos por el Jefe de la Oficina de Planeación Municipal de Popayán a la señora Ana María Quiñónez Zemanate, de fechas 4 de junio de 2005, 15 de octubre de 2007, 6 de marzo, 6 de junio y 29 de julio de 2008 (folios 4 y 5).
- Copia del escrito del 11 de febrero de 2008 enviado por el Secretaria de Infraestructura del Municipio de Popayán a la señora Ana María Quiñónez Zemanate (folio 10).
- Copia del escrito de fecha 3 de marzo de 2010 dirigido por al Secretario de Infraestructura del Municipio de Popayán al Defensor Regional (folio 12).
- Copia del registro civil de nacimiento del niño Duván Alejandro Tobar Ruiz (folio 17).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Ana María Quiñónez Zemanate (folio 14).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Diana Zuleyma Ruiz Medina (folio 14).
- Copia del formulario para solicitud de ayudas diagnósticas o certificaciones médicas de la Empresa Social del Estado Popayán E.S.E., de fecha 15 de noviembre de 2007 (folio 17).
- Copia de la escritura pública número 1648 de fecha 12 de diciembre de 1995, expedida por la Notaría Tercera del Círculo de Popayán (folios 18 a 21).
- Copia del certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria número 120-92469,

correspondiente al inmueble urbano ubicado en la “calle 15 Lote Barrio El Retiro” (folio 23).

- Fotografías del predio ubicado en la calle 15 número 22-101 (folios 24 a 27).

4. Expediente T-2953483.

4.1. Hechos. El señor Antonio Carlos Vásquez presentó el 4 de noviembre de 2010 acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Becerril, la Gobernación del Cesar y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, solicitando la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la ayuda humanitaria de emergencia, a los derechos de los niños y a la vida, a partir de la siguiente situación fáctica:

- Afirma que desde hace aproximadamente 40 años es dueño de la parcela denominada Marasoco, ubicada en la vereda Socomba del Municipio de Becerril (Cesar), de donde fue desplazado por la violencia en el año 2002, habiendo regresado a ese lugar hace aproximadamente 3 años, junto con su hija y la familia de ésta.

- Agrega que en el año 2008 las autoridades construyeron una bocatoma, sin estudios técnicos suficientes, para desviar el cauce original del río Socomba, frente a la vivienda de su parcela que actualmente habita, causando desgaste y destrucción progresivos de las barreras naturales de contención, hasta el punto de constituir grave amenaza para la vida de las personas y daños incalculables en los animales y cultivos.

- Precisa que la Secretaría de Obras del Municipio de Becerril no ha practicado aún una visita que solicitó por escrito el 15 de febrero de 2010 con el fin de constatar los perjuicios en su finca y vivienda.

- Aclara que en el mes de septiembre de 2010 el Secretario de Gobierno del Municipio de Becerril le dijo que ellos ya habían hecho la canalización del río y los gaviones en ese lugar; mientras que la Secretaría de Planeación y Obras le manifestó en el mes de octubre que la Alcaldía no tenía recursos para solucionar el problema que les ha planteado, a pesar de los informes recibidos de la Cruz Roja.

- El mismo señor Antonio Carlos Vásquez, en escrito posterior, expresa al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar que, después de haber interpuesto la tutela, el río Socomba

se desbordó y arrasó con su vivienda, los enseres, semovientes y cultivos, por lo cual se encuentra en abandono con su familia, sin techo y sin alimentación.

Como consecuencia de lo anterior, el actor solicita: (i) que se ordene a la Alcaldía Municipal de Becerril (Cesar), a la Gobernación del Cesar y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- “reali[zar] las obras civiles pertinentes con el fin de evitar que las aguas del Río Socomba arrasen los cultivos y pastizales de [su] propiedad”; (ii) que le “presten la asistencia alimentaria, de vivienda, vestido y agua potable, durante tres meses a él y a [su] núcleo familiar conformado por 7 personas”; y (iii) que se evalúen los bienes de su propiedad perdidos y destruidos y se le indemnice por los perjuicios causados.

4.2. Contestación de la demanda.

4.2.1. Departamento del Cesar. El Delegado del Gobernador del Departamento del Cesar solicita que se nieguen las pretensiones del accionante y se absuelva al Departamento del Cesar.

Considera que, dada la condición de desplazado del accionante, la entidad territorial que representa carece de legitimación para ser demandado en este caso, por cuanto según la Ley 46 de 1988, el Decreto 919 de 1989, la Ley 387 de 1997, la Ley 715 de 2001, la Ley 1152 de 2007 y la Sentencia T-036 de 2010 de la Corte Constitucional, el municipio donde ocurre un desastre natural o una calamidad pública es el llamado a prestar la ayuda que requieren las personas damnificadas, mientras que los departamentos y la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres tienen para tal efecto una competencia subsidiaria, a solicitud del respectivo municipio. Además, porque el Departamento del Cesar no ordenó la construcción de la bocatoma en el río Socomba, que produce el desbordamiento de éste.

Sostiene que la acción de tutela no es procedente para que se ordene la construcción de la obra solicitada por el accionante, porque se trata del incumplimiento de un contrato civil o administrativo de conocimiento de la justicia ordinaria o de la contencioso administrativa, según el caso.

4.2.2. Alcaldía Municipal de Becerril. La Alcaldesa de Becerril solicita que se declare improcedente la acción propuesta por el actor en cuanto a la ayuda humanitaria de

emergencia y que se niegue el amparo de los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana y a la vida.

Explica que la bocatoma en el río Socomba fue construida sin estudios previos, porque esa obra fue producto del decreto de una emergencia manifiesta en el año 2008, con fundamento en la Ley 80 de 1993, que autoriza la contratación directa e inmediata en casos excepcionales relacionados con calamidades, desastres y fuerza mayor, entre otros.

Informa que, en cuanto a la situación creada por la ola invernal en todo el país, la Alcaldía de Becerril ha gestionado ayudas para reubicación de familias afectadas ante la Gobernación del Cesar, Acción Social Unidad Territorial del Cesar y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; mientras que el Banco Agrario de Becerril dijo estar en condiciones de otorgar nuevos créditos a los damnificados por el invierno, a la vez que emitió concepto favorable a la solicitud de la Alcaldía sobre condonación de intereses a los campesinos que habían obtenido créditos para cultivos y los perdieron.

Dice que el municipio de Becerril adoptó el Plan Integral Único -PIU-, que prioriza la atención a la población desplazada y vulnerable del municipio, que asciende a 2.760 personas, de las cuales tienen carné de salud 2.119 y el resto reciben también ese servicio; 61 madres cabeza de familia recibieron vivienda, 3 poseen lote y vivienda y 22 tienen lote.

Precisa igualmente que el municipio ha celebrado convenios con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- para alimentación y atención de niños; con la Fundación Ayudar para alimentación de escolares; con la Cooperativa Multiactiva Asociados de Codazzi para transporte escolar; con la ONG Campesina de la Costa Atlántica para la construcción de galpones y sostenimiento de gallinas ponedoras de grupos de desplazados; y que también ha celebrado contratos de prestación de servicios de salud con el Centro Médico Sebastián Villazón Ovalle. Aclara que la población desplazada puede acceder a todos los servicios a que se refieren los mencionados convenios y contratos.

Concluye afirmando que la Alcaldía de Becerril no le ha vulnerado ningún derecho fundamental al accionante.

4.3.1. Sentencia de Única Instancia. El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar, en sentencia del 22 de noviembre de 2010, negó la tutela impetrada, porque se refiere a un

hecho consumado en el año 2008, constitutivo de una servidumbre sobre tierras que debe ser decidido por la justicia ordinaria; y a un perjuicio causado por la Alcaldía de Becerril por una bocatoma construida en el río Socomba, que debe ser ventilado en la jurisdicción contencioso administrativa.

4.4. Pruebas relevantes que obran dentro de este expediente.

- Copia de la Resolución 00303 del 30 de abril de 1984, expedida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- (folios 45 a 50).
- Copia de la certificación de fecha 26 de mayo de 2009, expedida por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- (folio 21).
- Copia de la certificación Registro Único de Población Desplazada de fecha 20 de enero de 2010, expedida por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- (folio 21).
- Copia del acta 002 del 21 de junio de 2010, correspondiente al Comité Local de Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Becerril, Cesar (folios 23 a 27).
- Copia de documento de fecha 9 de noviembre de 2010, expedida por el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres -CLOPAD- del Municipio de Becerril, Cesar (folio 39).
- Copia del "Listado de Asistencia al CLOPAD por ola invernal noviembre de 2010" (folio 40).
- Copia del oficio dirigido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a la Alcaldesa del Municipio de Becerril, Cesar (folios 91 a 93).
- Dos CD's con fotografías de la vivienda del accionante.

5. Expediente T-2954767.

El señor Marco Antonio Valero Hernández presentó, el 29 de octubre de 2010, acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio y la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda-, con el fin de que amparen sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna, con fundamento en los

siguientes hechos:

- Afirma haber nacido el 19 de julio de 1926, estar gravemente enfermo del corazón, no tener ninguna clase de recursos económicos para sostenerse, toda vez que vive de la caridad pública, y estar habitando en la ronda de un caño del barrio Morichal de la ciudad de Villavicencio, en una enramada destruida parcialmente por los desbordamientos del caño.
- Afirma que la administración municipal y la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda- lo han discriminado, “toda vez que a los desplazados sí les han asignado viviendas de interés social” y a él no.

Como consecuencia de lo anterior, el señor Marco Antonio Valero Hernández solicita que se ordene “a la Alcaldía Municipal de Villavicencio por intermedio de Villavivienda se [le] asigne una casita de interés social, también como lo ordena el art. 61 del Decreto Ley 919 de 1989”.

5.2. Contestación de la demanda.

5.2.1. Alcaldía Municipal de Villavicencio. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Villavicencio solicita que se exonere de toda responsabilidad a esa entidad, que no puede conceder subsidios de vivienda por orden de una tutela, por cuanto debe observar el procedimiento señalado en las leyes 3 de 1991, 60 de 1993, en el Decreto 1168 de 1996, en el Acuerdo número 029 de 2008 y en el reglamento municipal de postulación y asignación de subsidios de vivienda contenido en el Decreto Municipal 079 de 2010.

5.2.2. Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio - Villavivienda-. La Gerente y Representante Legal de la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda- solicita: (i) que se rechace por improcedente en este caso la acción de tutela, porque los derechos cuya protección se pide no son de primera generación; (ii) y que se niegue el amparo impetrado, en virtud de que la entidad accionada no le ha vulnerado ningún derecho fundamental, no ha celebrado ningún contrato, ni tiene vínculo jurídico con el actor.

Considera que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 48 y 49 del Decreto Municipal 079 de 2010, y el Decreto 091 de 2007, la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de

Villavicencio -Villavivienda- no tiene por objeto proveer vivienda de interés social, ni otorgar auxilios para vivienda, sino funcionar como banco de tierras del municipio, facilitando el acceso al suelo para vivienda de interés social, ejecutando el proceso de convocatoria para la asignación de subsidios de vivienda del orden municipal, el cual incluye la postulación, la calificación y la asignación, pero observando lo dispuesto en las leyes 3 de 1991 y 60 de 1993 y en el Decreto 079 mencionado sobre requisitos para tener derecho a tales subsidios.

Afirma que no está demostrado objetivamente que la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda- esté vulnerando el derecho a la igualdad del señor Marco Antonio Valero Hernández frente al trato dado a otra persona que se halle en circunstancias similares; como tampoco el derecho a la vivienda digna, porque éste es de contenido social y “no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del estado su plena satisfacción, pues se requiere de condiciones jurídico materiales que lo hagan posible, para estos casos se deben cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 3 de 1991, Ley 60 de 1993 y sus demás normas que lo regulan, es decir que se lleven a cabo los procedimientos de selección de beneficiarios y de asignación de los subsidios (...)”.

Aclara que el señor Marco Antonio Valero Hernández ya se encuentra en la base de datos de familias que están en vulnerabilidad y que no tienen vivienda, para que, previo el cumplimiento de los requisitos legales, se postule al nuevo proyecto de vivienda de interés social denominado La Madrid, en el cual será atendido con prioridad por ser persona de la tercera edad.

5.3. Decisión judicial objeto de revisión.

5.3.1 Sentencia de Única Instancia. El Juzgado Cuarto Civil Municipal de Villavicencio, en fallo del 17 de noviembre de 2010, negó la tutela de los derechos invocados por el accionante.

Afirma que, según la jurisprudencia constitucional, los derechos económicos, sociales y culturales no son susceptibles de amparo por medio de la acción de tutela, porque de ellos no se derivan derechos subjetivos para los asociados, excepto cuando resulta afectado un derecho fundamental conexo o el mínimo vital.

Agrega que, si bien el artículo 51 de la Constitución eleva a constitucional el derecho a la

vivienda digna, éste es primigeniamente de carácter prestacional y progresivo, razón por la cual su adquisición se encuentra atada a las diversas políticas de los niveles estatales, en las cuales debe tener prioridad la población más pobre y necesitada.

Precisa que la Alcaldía del Municipio de Villavicencio contestó la petición formulada por el actor y que no está demostrado un perjuicio irremediable que torne procedente la acción de tutela en este caso.

5.4. Pruebas relevantes que obran en este expediente.

- Copia del escrito dirigido por el Procurador Regional del Meta al Alcalde Municipal de Villavicencio, de fecha 31 de agosto de 2009 (folios 2 y 3).

- Copias de los escritos enviados por la Oficina Asesores del Despacho de la Alcaldía de Villavicencio al Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana y a la Procuraduría Regional del Meta, de fechas 16 de abril y 7 de agosto de 2009, respectivamente (folios 5 a 6).

-Copia del escrito dirigido por la Secretaría de Gobierno de la Gobernación del Meta y al Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, de fecha 26 de junio de 2009 (folios 7 y 8).

- Copia de los escritos enviados por el Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana al Procurador Regional de Villavicencio y a la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda-, de fechas 3 de agosto de 2009 y 24 de marzo de 2010 (folios 9 y 10).

- Copia del escrito dirigido por la Alcaldía Municipal de Villavicencio al Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana, de fecha 30 de diciembre de 2009 (folio 11).

- Copia del escrito enviado por el Gerente de la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda- al Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Gaitana (folio 12).

- Copia del listado de “familias aspirantes a subsidios de vivienda municipales”, expedido por la Alcaldía Municipal de Villavicencio (folio 58).

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN.

1. Mediante Auto del 19 de mayo 2011, se estimó necesaria la vinculación: (i) al proceso de tutela número T-2935083 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; (ii) al proceso de tutela número T-2953483 de dicho ministerio y de la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres. Igualmente, con el fin de allegar elementos de juicio adicionales a estos procesos para adoptar la decisión definitiva, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se ordenaron algunas pruebas. Al respecto, el auto dispuso:

“Primero.-ORDENAR la vinculación al proceso de tutela número T-2935083 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En consecuencia, se dispone que la Secretaría General de la Corte Constitucional notifique esta providencia a dicha entidad, para que dentro de los dos (2) días hábiles siguientes se pronuncie acerca de la misma y allegue las pruebas que considere pertinentes. Anéxese copia de la demanda de tutela y de las respuestas dadas por las entidades accionadas. Además, el Ministerio deberá explicar de manera concreta y clara por qué razones rechazó la postulación del subsidio de vivienda de la señora Martha Lucía Díaz Restrepo, identificada con la cédula de ciudadanía número 42.079.332, que le hizo el Municipio de Pereira.

Segundo.-ORDENAR la vinculación al proceso de tutela número T-2953483 de la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En consecuencia, se dispone que la Secretaría General de la Corte Constitucional notifique esta providencia a dichas entidades, para que dentro de los dos (2) días hábiles siguientes se pronuncien acerca de la misma y alleguen las pruebas que consideren pertinentes, informando qué clase de ayuda han otorgado al señor Antonio Carlos Vásquez, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.759.975, como damnificado del desbordamiento del río Socomba del Municipio de Becerril (Cesar). Anéxese copia de la demanda de tutela y de las respuestas dadas por las entidades accionadas.

Tercero.- ORDENAR al Alcalde del Municipio de Becerril (Cesar) que, en el término de dos (2) días hábiles, informe a esta Sala si el señor Antonio Carlos Vásquez, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.759.975, ha sido incluido en el censo de personas damnificadas por el desbordamiento del río Socomba del Municipio de Becerril (Cesar) y qué

clase de ayuda le ha brindado efectivamente.”

2. En oficio del 25 de mayo de 2011 el apoderado judicial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se opone a la prosperidad de la acción de tutela. Para fundamentar su solicitud expone los siguientes argumentos: (i) falta de legitimación por pasiva, ya que el ministerio “no es el sujeto o parte legitimado o llamado a otorgar el subsidio de vivienda que demandan los accionantes”; (ii) según la Ley 99 de 1993 y el Decreto 216 de 2003 la entidad que representa “está encargada de formular políticas en materia habitacional pero NO es el ente ejecutor de las mismas ya que esta función corresponde al Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA”; (iii) de conformidad con lo establecido por el Decreto 555 de 2003, el responsable “(...) de atender de manera continua la postulación de hogares y asignar subsidios familiares de vivienda de interés social urbano, bajo las diferentes modalidades y de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional, es el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, que es un fondo con personería jurídica propia, patrimonio, autonomía presupuestal y financiera (...)”; (iv) Acción Social es quien coordina y asigna la ayuda humanitaria de emergencia.

3. En escrito de fecha 27 de mayo de 2011, la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, después de hacer un recuento de las normas aplicables a los casos bajo estudio, afirma que dicha entidad no tiene ninguna responsabilidad. Agrega que, según la Ley 136 de 1994, es función de los municipios “el desarrollo económico, social y ambiental así como el velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente de su territorio (...)”, razón por la cual es deber del “CLOPAD del Municipio de Becerril (Cesar) (...) actuar conforme a sus competencias, al igual que la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR”.

4. El magistrado sustanciador, mediante Auto del 30 de mayo de 2011, ordenó la vinculación al proceso de tutela número T-2935083 del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, solicitándole que explicara de manera concreta y clara por qué razones se rechazó la postulación del subsidio de vivienda de la señora Martha Lucía Díaz Restrepo, identificada con la cédula de ciudadanía número 42.079.332, que hizo el Municipio de Pereira en el año 2005.

5. El apoderado especial del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, en oficio de fecha 3 de junio de 2011, solicita denegar las pretensiones de la señora Martha Lucía Díaz Restrepo frente a su representada, ya que esa entidad no le ha vulnerado ningún derecho fundamental, por las siguientes razones: (i) “la accionante se postuló con el fin de acceder al subsidio de vivienda de los que otorga FONVIVIENDA, en la Bolsa Única Nacional del año 2005, en la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, postulación efectuada ante la Caja de Compensación Familiar de Risaralda- Pereira”; (ii) de acuerdo con el reporte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en ese momento la actora “era propietaria de un bien inmueble en el Departamento de Risaralda con Cédula Catastral 305700001006, ubicado en el barrio Rocío Bajo casa 84 B”, razón por la cual la postulación resultó “cruzada y/o rechazada” ; (iii) el ordenamiento jurídico vigente para la época de los hechos (Ley 3 de 1991 y Decreto 975 de 2004) disponía “que solamente pueden ser beneficiarios quienes se postulen para recibir el Subsidio Familiar de Vivienda por carecer de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda”; (iv) la accionante se presentó por intermedio de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria de la Alcaldía de Pereira, y por lo tanto, era el ente territorial el que debía velar porque se cumpliera con los requisitos exigidos para poder ser beneficiaria; (v) es el municipio “quien debe presentar proyectos de vivienda dirigidos a los hogares afectados o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable”; (vi) el subsidio de vivienda urbana otorgado por el fondo corresponde a un “complemento para una solución de vivienda y en el caso de la Bolsa Única Nacional, era un apoyo para la ejecución de los proyectos de vivienda formulados y cofinanciados por la Entidades Territoriales”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación de los casos objeto de revisión y planteamiento de los problemas jurídicos.

Sin perjuicio de las especificidades que serán valoradas al examinar cada caso en particular, de los antecedentes reseñados la Sala observa que los accionantes solicitan:

(i) Ser reubicados en una vivienda digna, toda vez que: (a) sus lugares de habitación se encuentran situados en zonas que fueron o son catalogadas como de alto riesgo (expedientes T-2929755, T-2935083 y T-2951181); (b) su casa se encuentra ubicada en la ronda de un caño, cuyos desbordamientos la han venido destruyendo (T-2954767). Situaciones que ponen en riesgo la vida, la salud y la integridad física tanto de ellos como la de sus núcleos familiares.

(ii) La indemnización por los perjuicios causados a su vivienda y demás propiedades destruidas por un desastre natural, puesto que consideran que existió negligencia por parte de las autoridades municipales al construir una bocatoma para desviar el cauce original de un río (T-2953483)¹.

Visto lo anterior y de acuerdo con los hechos y decisiones de instancia, corresponde a esta Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Se vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna, en conexidad con los derechos a la vida, a la salud e integridad física de una persona cuando no se accede a su reubicación, a pesar de que la zona en que habita sea considerada por las autoridades municipales como de alto riesgo?

(ii) ¿Se vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna, al no reubicar a una persona cuya casa de habitación se encuentra en la ronda de un caño, cuyos desbordamientos ponen en peligro su vida y salud?

(iii) ¿Es procedente la acción de tutela para solicitar la indemnización de los perjuicios causados en una vivienda destruida por un desastre natural, dada la supuesta negligencia de las autoridades municipales al construir una bocatoma para desviar el cauce original de un río?

Para resolver los anteriores interrogantes estima la Sala preciso analizar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con: (i) naturaleza, alcance y exigibilidad del derecho a la vivienda digna; (ii) el marco normativo del proceso de reubicación de hogares situados en zonas declaradas como de alto riesgo; (iii) deber social tanto del Estado como de la sociedad frente a las víctimas de desastres naturales. Examinados esos aspectos, (iv) la Sala procederá al análisis de cada uno de los casos objeto de revisión para determinar si hay lugar

o no a la protección invocada.

3. Derecho a la vivienda en condiciones dignas. Naturaleza, alcance y exigibilidad en sede de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que:

“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.” (Negrillas fuera de texto).

De otro lado, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 sostiene:

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

Por su parte, el artículo 11, numeral 1º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales² dice:

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

A partir de los parámetros fijados en los artículos precitados, esta Corporación ha precisado que la noción de “vivienda digna” implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida³. De igual forma ha señalado los requisitos que debe cumplir una vivienda para

poder tener dicha connotación, a saber:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. || En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.”⁴ (Negrillas fuera del texto).

Dentro de la misma línea esta Corte ha indicado que una “vivienda digna” debe tener condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, ya que ella, además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que “adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano”⁵. De igual forma ha sostenido que, para hacer efectiva la asequibilidad a la vivienda, debe darse prioridad en los programas que la promuevan “a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales,

las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia”⁶. (Negrillas fuera de texto original).

3.2. Bajo este contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido los alcances del derecho a la vivienda digna, los cuales “se han desplegado (...), entre el reconocimiento de los elementos inherentes a la naturaleza prestacional del mismo y su excepcional carácter fundamental”⁷⁸.

Como ocurrió con los demás derechos económicos, sociales y culturales, la jurisprudencia constitucional en sus primeros pronunciamientos negó la iusfundamentalidad del derecho a la vivienda digna, haciendo énfasis en la naturaleza prestacional del mismo en la medida en 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”⁹.

Posteriormente, la competencia del juez constitucional fue reivindicada con fundamento en el criterio de la conexidad, aceptándose la procedencia directa de la acción de tutela para lograr la protección del derecho a la vivienda digna cuando su desconocimiento directo o indirecto implique la vulneración o la amenaza de derechos fundamentales per se, tales como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros¹⁰, siempre que exista para su titular la concreta ofensa a aquel derecho¹¹. Así lo sostuvo en sentencia T-203 de 1999, al indicar:

“Ahora bien, 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.”

Con todo, el criterio de la conexidad fue insuficiente para resolver algunos casos en los que la equidad hacía indispensable un pronunciamiento que permitiera la protección del derecho a la vivienda digna, tal situación hizo necesario establecer “algunas hipótesis adicionales en las que pese al carácter no fundamental de este derecho, la acción de tutela resultaba

procedente”¹². En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que es procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando se evidencia una afectación del mínimo vital, tanto en la persona como en su familia, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta¹³, toda vez que, como ya se señaló, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano¹⁴.

Por otra parte y bajo la misma idea de ampliar las hipótesis en las que es posible proteger el derecho a la vivienda digna, “la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en los casos en los cuales el contenido de estos derechos ha perdido la vaguedad e indeterminación que como obstáculo para su fundamentalidad se argüía en un principio, tales garantías deben ser consideradas fundamentales y en tal sentido, admiten la intervención del juez de amparo. // Así, respecto de aquellas prestaciones que han sido reconocidas positivamente, por vía legal o reglamentaria, a favor de los individuos, de forma tal que pueden ser definidas como derechos subjetivos, es admitido el carácter iusfundamental de la vivienda digna, con fundamento en el criterio de la transmutación.¹⁵ Un caso emblemático al respecto es el relacionado con la concesión y desembolso de subsidios de vivienda cuando los adquirentes de vivienda han cumplido con todos los requisitos establecidos por la ley para el efecto.// En otras ocasiones, el juez constitucional ha recurrido a la aplicación de otros principios definitorios del Estado como es el caso de la solidaridad para, por esta vía, procurar la protección del derecho a la vivienda digna (...)”¹⁶.

3.3. Finalmente, se hace necesario indicar que la jurisprudencia constitucional ha aclarado que en estos casos la prosperidad de la acción constitucional está sujeta a las condiciones jurídico-materiales del caso concreto, “debiendo determinar el juez de tutela si la carencia de vivienda apropiada acarrea conculcación a la dignidad humana y aún riesgo a la vida o integridad física de quien acude a esta instancia judicial¹⁷ y de los integrantes de su núcleo familiar”¹⁸.

4. Marco normativo del proceso de reubicación de hogares situados en zonas declaradas como de alto riesgo. Reiteración de jurisprudencia.

Toda vez que este tema ha sido estudiado por la Corte Constitucional en otras oportunidades, esta Sala reiterará la línea jurisprudencial, concretamente lo expuesto en la Sentencia T-036

de 2010.

4.1. Como ya se señaló, el derecho a una vivienda digna implica necesariamente que la vivienda posea las condiciones adecuadas para que sus ocupantes puedan habitarla sin peligro para su integridad física y su salud, ya que ella, además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla el proyecto de vida de las personas, con la incidencia que esto trae en la “realización de la dignidad del ser humano”¹⁹, siendo deber del Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho (artículo 51 Superior).

En este contexto y como una respuesta a las condiciones de vulneración manifiesta a las que se enfrenta la población asentada en zonas que por “las condiciones del suelo o por el efecto de las actividades humanas allí desarrolladas puedan ser consideradas como proclives a la presencia de derrumbes, deslizamientos o situaciones similares”²⁰, se ha desarrollado un sistema normativo que tiene como principal propósito la protección de los derechos y los bienes de las personas que habitan dichas zonas²¹.

4.2. Con tal intención, el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989²², modificado por el artículo 5 de la Ley 2ª de 1991, dispone:

“Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. ¶ Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente ley. Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la

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

La 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"23.

4.3. La Ley 9ª de 1989 fue complementada por la Ley 388 de 199724 que a su vez modificó algunas de sus normas. Con el propósito de garantizar "que la utilización del suelo permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, entre otros propósitos25, la ley 388 reiteró la obligación de identificar las zonas de riesgo en desarrollo de la competencia relativa al ordenamiento del territorio local radicada en cabeza de las autoridades municipales y distritales"26. En ese sentido, el artículo 8 de la ley en mención establece:

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

(...)

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.

(...)

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

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

(...)

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

Por otro lado, el artículo 13 de la misma ley señala que el componente urbano del Plan de Ordenamiento territorial debe contener por lo menos:

“5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.” (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Así las cosas, el Plan de Ordenamiento Territorial “-definido como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo²⁷ - es el instrumento en desarrollo del cual corresponde a distritos y municipios asumir la identificación y tratamiento de las zonas que representen riesgo para los bienes y derechos de quienes habiten en ellas”²⁸.

4.4. De las normas transcritas se deduce que el legislador ha concretado en cabeza del Estado, específicamente en las autoridades locales, deberes frente a la población ubicada en zonas de alto riesgo, fijando entre otras, las siguientes reglas:

“1) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos

para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;

2) los alcaldes deben adelantar programas de reubicación de los habitantes o desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas;

(...)

4) Cualquier ciudadano puede presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado;

5) Se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación;

6) Los inmuebles y mejoras así adquiridos pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes;

7) El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió;

8) Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas; (...).”²⁹

En este punto, se hace necesario señalar que esta Corporación ha precisado que el deber frente a la población ubicada en zonas de alto riesgo que el legislador ha concretado en las autoridades locales, tiene como fundamento directo lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política, precepto del cual “se desprende un deber genérico de actuación que obliga a las autoridades de cualquier nivel territorial, dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones en los derechos de los residentes en Colombia”³⁰.

Asimismo ha aclarado que, aun cuando la administración cuenta en estos casos con un ámbito de discrecionalidad en la apreciación de la gravedad de los hechos y para la elección de las medidas a aplicar, dicho margen se reduce a encontrar el medio más adecuado para proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas

afectadas, dada la urgencia de la situación. En este sentido, esta Corte, en Sentencia T-1094 de 2002, expuso:

“Si bien la administración debe cumplir las funciones a ella encomendadas dentro del marco de facultades establecido en la ley, para lo cual cuenta con un ámbito de discrecionalidad en la apreciación de la gravedad de los hechos y para la escogencia de las medidas correspondientes, la urgencia de la situación y la inminente amenaza a los derechos fundamentales de la persona -ambos hechos probados y aceptados por la administración municipal correspondiente- hacen exigibles los deberes constitucionales de cuyo cumplimiento inmediato depende la efectividad de los respectivos derechos constitucionales fundamentales. Esto, porque ante la evidencia acerca de la existencia de los hechos que previeron las leyes citadas, el margen de apreciación de la administración se reduce a encontrar el medio más adecuado para cumplir sus deberes. Dicho margen no comprende la posibilidad de abstenerse de actuar en forma oportuna y eficaz, ya que la omisión en proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales amenazados de manera inminente constituye un desconocimiento de la Carta.

No basta, entonces, a la autoridad pública afirmar que el ejercicio de las facultades legales cae dentro del ámbito de libre valoración de la administración. Las facultades legales de la administración pública establecidas para el cumplimiento de sus funciones no son optativas; ellas deben ejercerse oportunamente, en especial cuando de su ejercicio depende la protección oportuna y el goce efectivo de los derechos de la persona. Prueba de ello es que las consecuencias dañinas de un derrumbe o deslizamiento de tierra posterior a la advertencia del inminente riesgo sobre las vidas y los bienes de las personas que habitan un determinado territorio, sin que se hubieran tomado las medidas preventivas por la autoridad en forma oportuna, pueden llevar al enjuiciamiento del Estado por omisión de sus funciones y a su responsabilidad patrimonial.”

4.5. En ese orden de ideas, la Sala reitera que para las autoridades administrativas municipales es un imperativo (i) desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, con el fin de proteger la vida de este grupo de personas³¹; (ii) “efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban”³². Competencias que no se reducen a las zonas de

alto riesgo, ni se agotan con la reubicación de asentamientos, ya que, además de ello, deben “atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la ejecución de las obras recomendadas por éstas”³³.

5. Deber social tanto del Estado como de la sociedad frente a las víctimas de desastres naturales. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. 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°)”³⁴.

En este contexto la jurisprudencia constitucional ha señalado que “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”³⁵. En el mismo sentido ha precisado que la situación de desamparo a que se ven abocados los damnificados ante la ocurrencia de un desastre natural, que se manifiesta en un primer momento en la urgencia por hallar un lugar donde refugiarse, debe también ser afrontada solidariamente por el Estado y la sociedad en general. Sobre este último punto, en Sentencia T-1125 de 2003, sostuvo:

“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.

... ..

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.”

5.2. Por otra parte, esta Corporación ha precisado que el impacto que pueden generar los fenómenos naturales sobre las personas justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos, toda vez que 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”³⁶.

En consecuencia, la Corte Constitucional ha manifestado que respecto del manejo de emergencias, es fundamental que las autoridades competentes hagan el análisis necesario para evaluar el riesgo en que se encuentra la población afectada con el propósito de tomar medidas efectivas para evitar que aumente la exposición y debilidad, sin excluir a ninguna de las víctimas del desastre.

De igual forma, ha señalado que “en lo relativo a la recuperación y la reconstrucción, las autoridades competentes deben tomar en cuenta como objeto de su acción no sólo las zonas, las actividades y los grupos poblacionales que fueron directamente afectados, sino todo lo que presentan afectaciones indirectas, [pues a]nte estos eventos son múltiples los factores en riesgo, dentro del contexto social, material y ambiental afectado, en el que se encuentran personas, infraestructuras, contextos de actividad humana, recursos, servicios e

incluso ámbitos de aplicación de ciertos derechos que pueden verse afectados con la ocurrencia de la calamidad”³⁷.

5.3. Ahora bien, el marco normativo para la atención y prevención de desastres, lo establecen la Constitución (artículos 1, 2, 13 y 95), la Ley 46 de 1988³⁸, el Decreto 919 de 1989³⁹, la Ley 99 de 1993⁴⁰, el Decreto 93 de 1998⁴¹ y la Ley 715 de 2001⁴², entre otras normas.

El artículo 18 del Decreto 919 de 1989 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 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”⁴³.

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 cabe destacar: “(i) la previsión de un sistema articulado en los distintos niveles territoriales y con participación multisectorial⁴⁴; (ii) la conjugación del enfoque de atención de desastre con el de prevención del riesgo⁴⁵ 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’⁴⁶; (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 participación⁴⁷; (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 concreto⁴⁸; (vii) la previsión de diseño de programas de conocimiento, monitoreo, alerta temprana, difusión de la información⁴⁹⁵⁰ .

Por último, se hace necesario señalar que esta Corporación se ha referido también a los deberes en cabeza de los municipios en materia de prevención de desastres, haciendo énfasis en el papel que estas entidades tienen como células funcionales del ordenamiento territorial. Al respecto, en Sentencia T-199 de 2010, dijo:

“(…) 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”.

6. Análisis de los casos concretos.

Conforme a los hechos, pruebas y jurisprudencia reseñados, esta Sala entra a determinar si las entidades accionadas han vulnerado los derechos fundamentales de los señores Leonardo Machado López (T-2929755), Martha Lucía Díaz (T-2935083), Ana María Quiñónez Zemanate (T-2951181), Antonio Carlos Vásquez (T-2953483) y Marco Antonio Valero Hernández (T-2954767).

6.1. Expedientes T-2929755 y T- 2935083.

6.1.1. El señor Leonardo Machado López pretende la tutela de los derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna y a la igualdad, que considera vulnerados por la Alcaldía Municipal de Ibagué, el Banco Inmobiliario Gestora Urbana de Ibagué y la Secretaría de Planeación de la misma ciudad, y como consecuencia, pide que se ordene a las entidades accionadas que

“den solución real y efectiva a [su] situación de convivencia en el predio de mi propiedad ubicado en la vereda el Cataima, vía boquerón tapias finca el refugio del Municipio de Ibagué. Otorgando el subsidio de vivienda solicitado o reubicándolo[lo] en un predio similar al mencionado”.

Sostiene que el Grupo de Prevención y Atención de Desastres de la Secretaría de Salud Municipal de Ibagué no le ha contestado la solicitud que le formuló el 8 de septiembre de 2008 para que le practicaran una visita y evaluación urgentes del estado de su vivienda y le fuera solucionado su problema.

Agrega que el 3 de agosto de 2009 solicitó al Alcalde Municipal de Ibagué la reubicación de él y su familia por encontrarse en peligro de muerte debido a un inminente deslizamiento, sin que haya tenido solución efectiva.

Contrario a lo resuelto por el ad quem, esta Sala considera que la acción es procedente en este caso y que no es razonable su rechazo por falta de inmediatez, en primer lugar, porque el actor ha sido diligente pidiendo la protección de sus derechos fundamentales ante las autoridades administrativas, siendo éstas las que han demorado una pronta solución. En segunda medida, porque no ha cesado el riesgo de afectación de esos derechos, razón por la cual no tiene sentido sostener que falta la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción⁵¹.

Tampoco se configura la ausencia de legitimación por activa por el hecho de que el accionante no sea dueño del predio donde se encuentra ubicada su vivienda, porque, según ya se anotó, esta Corporación ha sostenido que la noción de “vivienda digna (...) implica contar con un lugar propio o ajeno, que le permita [a la persona] desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida”⁵². Lo fundamental a tener en cuenta es que el señor Leonardo Machado López ha estado viviendo en el mencionado predio, junto con su cónyuge Laura María Montaña, quien es la propietaria del inmueble, como claramente lo demuestra el informe técnico practicado el 1 de diciembre de 2008⁵³.

En cuanto al derecho de petición, el mismo actor acompaña copia del escrito de fecha 19 de agosto de 2009, mediante el cual el Grupo de Prevención y Atención de Desastres de la Secretaría de Salud Municipal de Ibagué le pide que desaloje la vivienda en razón de las condiciones del terreno donde se encuentra ubicada y le responde la solicitud formulada al

Alcalde en el sentido de que fue incluido en el censo del Grupo de Prevención y Atención de Desastres -GPAD- y que estaban adelantando el trámite en el nivel nacional para obtener el subsidio de vivienda⁵⁴.

El informe técnico que contiene la actuación da cuenta de la evaluación de la vivienda y del terreno donde está situada, practicado por la administración municipal⁵⁵.

Ahora bien, el Secretario de Salud del Municipio de Ibagué, en su respuesta a la acción de tutela, afirma que esa entidad ha adelantado el trámite para la reubicación del accionante y que en desarrollo del mismo realizó el censo o visita técnica a la vivienda, habiendo determinado la necesidad de la reubicación⁵⁶.

Por tanto, las entidades accionadas no han vulnerado, ni amenazado el derecho de petición al señor Leonardo Machado López.

Igualmente obra en la actuación copia del informe técnico número 5.4.7.0096, de fecha 1 de diciembre de 2008, según el cual se constataron estos hechos: (i) la vivienda evaluada se halla situada en la finca El Refugio, vereda Cataima del municipio de Ibagué; (ii) se encuentra habitada por Leonardo Machado y Laura Montaña, quienes están afiliados al Sisben; (iii) ese predio fue afectado por varios deslizamientos de tierra que dañaron la vivienda casi en su totalidad; (iv) ésta se halla construida en bareque, techo en teja de zinc, rodeada de pendientes altas, sin alcantarillado, con incidencia de una vía cercana y altos niveles de agua que amenazan con nuevos deslizamientos; (v) todas esas circunstancias llevaron al perito a decir que la vivienda se encuentra situada en zona de alto riesgo⁵⁷.

6.1.2. La señora Martha Lucía Díaz Restrepo solicita la protección de sus derechos fundamentales y los de sus 3 hijos menores de edad a la vivienda y a la vida en condiciones dignas, que considera vulnerados, y pide que, a la mayor brevedad posible, sea reubicada o incluida en uno de los planes de vivienda que tiene la Alcaldía.

Sustenta sus peticiones en que: (i) es madre de tres hijos menores de edad dependientes de ella; (ii) viven en la ciudad de Pereira, barrio Rocío Bajo, casa número 84, la cual se encuentra situada en una zona de alto riesgo combinado; (iii) no devenga salario fijo, aunque labora en oficios varios; (iv) y le fue negada una solicitud de reubicación presentada en el año 2001, porque “figuraba como propietaria”.

En cuanto a la situación de alto riesgo de la vivienda es la propia accionante quien gráficamente la describe diciendo que “está que se me cae encima”.

Sobre este aspecto la demandante acompaña copia de la comunicación remitida el 12 de diciembre de 2003 por la Directora de la Oficina para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Pereira, que hace relación a la visita técnica practicada a la vivienda, en el sentido de que ésta corresponde al número 84 del barrio Rocío Bajo y que se compone de una casa de un piso, con sótano, construida en paredes de guadua, esterilla y tabla, a la intemperie por fuera y cubierta interiormente con plástico para evitar la entrada del agua, con una inclinación de 15 centímetros. Continúa diciendo que ese barrio está clasificado desde el año 1995 como de riesgo combinado alto o riesgo alto geotécnico e hidrológico, anotando que el último deslizamiento de tierra sucedió en el mes de diciembre de 2003. Finalmente recomienda que todas las viviendas de ese barrio sean incluidas en un programa de reubicación⁵⁸.

Los mismos funcionarios le enviaron a la señora Martha Lucía Díaz Restrepo, el 29 de agosto de 2006, otro oficio, mediante el cual le hacen saber el resultado de una nueva visita técnica practicada a su casa número 84 del barrio Rocío Bajo, que evidenció una situación de riesgo alto en la zona por causas semejantes a las anteriores, pero agravadas, en cuanto dice que hay frente a la vivienda un talud de 8 metros de alto, sobre el cual se han presentado varios deslizamientos de tierra y existe la amenaza de otros. Aclara que ese sector fue incluido en el inventario municipal de viviendas en riesgo desde el año de 2005⁵⁹.

Por su parte, el apoderado judicial del Alcalde de Pereira sostiene que la Secretaría de Gestión Inmobiliaria recibió a la accionante la documentación requerida y que realizó la postulación de su hogar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el 7 de julio de 2005, la cual fue rechazada con fundamento en el informe del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, según el cual la señora Martha Lucía Díaz “aparece como propietaria de una vivienda en el Municipio de Pereira, que si bien corresponde a la misma casa que se encuentra en zona de riesgo, este cruce la inhabilita para recibir un subsidio de vivienda de cualquier entidad estatal (...)”. El mismo funcionario anexa un reporte del mencionado ministerio, en el que aparece la postulación para subsidio de vivienda por \$7.518.000, realizada el 07 de julio de 2005, con cero pesos de asignación, por hallarse en estado “cruzados”⁶⁰.

En el mismo sentido, el apoderado especial del Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA-, asevera que: (i)“la accionante se postuló con el fin de acceder al subsidio de vivienda de los que otorga FONVIVIENDA, en la Bolsa Única Nacional del año 2005, en la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, postulación efectuada ante la Caja de Compensación Familiar de Risaralda- Pereira”; (ii) de acuerdo con el reporte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en ese momento el hogar de la actora “era propietario de un bien inmueble en el Departamento de Risaralda con Cédula Catastral 305700001006, ubicado en el barrio Rocío Bajo casa 84 B”, razón por la cual la postulación resultó “cruzada y/o rechazada”; y (iii) el ordenamiento jurídico vigente para la época de los hechos (Ley 3 de 1991 y Decreto 975 de 2004) disponía “que solamente pueden ser beneficiarios quienes se postulen para recibir el Subsidio Familiar de Vivienda por carecer de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda”.

De acuerdo con esto, resulta claro que el predio “cruzado” al que se refieren el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- corresponde exactamente a la casa número 84 del barrio Rocío Bajo de Pereira, que se encuentra ubicado en zona de alto riesgo.

6.1.3. Con base en las pruebas que se acaban de examinar, la Sala concluye que las viviendas de los accionantes Leonardo Machado López y Martha Lucía Díaz Restrepo se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo, sin que a la fecha sus respectivas administraciones municipales los haya provisto de vivienda digna, ni tomado medidas efectivas dirigidas a eliminar el riesgo para su vida e integridad personal. Así las cosas, la negligencia y omisión de esas autoridades son evidentes, vulnerando el derecho a la vivienda digna de los accionantes y de sus núcleos familiares, el cual se torna fundamental por guardar conexidad con los derechos a la vida y a la integridad física, siendo necesario ampararlos por el medio más eficaz, que en este caso es la acción de tutela, dada la gravedad y la inminencia del peligro a que están expuestos.

Ante estas circunstancias fácticas, la Sala considera aplicables a estos dos casos la jurisprudencia constitucional y las normas legales pertinentes que se han analizado en esta providencia, en relación con las viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, para concluir que

corresponde a los alcaldes de los municipios de Ibagué y Pereira, con relación a los señores Leonardo Machado López y Martha Lucía Díaz Restrepo, respectivamente:

(i) Incluirlos, si aún no lo han hecho, junto con sus núcleos familiares, en el censo de familias que viven en zonas de alto riesgo.

(ii) Si esas personas se rehúsan a abandonar voluntariamente los lugares en que habitan, desalojarlos con el concurso comedido de las autoridades de policía y disponer prudentemente la demolición de las edificaciones afectadas, lo cual se hará con el cardinal objetivo de proteger la vida y la integridad de las personas ante reales riesgos inminentes.

(iii) Ubicar inmediatamente a los referidos accionantes y sus familias en albergues temporales que tengan las condiciones de vivienda digna.

(iv) Incluir a dichos accionantes y a su núcleo familiar en un programa municipal de reubicación definitiva de vivienda, acudiendo de ser necesario, a la colaboración departamental y nacional, teniendo en cuenta que esas personas gozan de tratamiento prioritario, según lo dispuesto en el literal f del artículo 2 del Decreto 3111 de 2004, modificado por el Decreto 3745 del mismo año. La Sala precisa que, para efectos de la interpretación y aplicación de la Ley 3 de 1991, del Decreto 975 de 2004 y del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, las autoridades competentes para hacer la asignación de los recursos de vivienda no deben negarla porque los postulantes sean propietarios del predio ubicado en zona de alto riesgo, toda vez que resulta contradictorio sostener que en esos casos las personas no tienen derecho al subsidio por ser dueñas de predios inhabitables de los cuales van a ser desalojadas.

(v) Adelantar las operaciones indispensables para eliminar el riesgo en las zonas afectadas, o tomar las precauciones necesarias para que los terrenos desocupados no vuelvan a ser usados para vivienda.

De acuerdo con lo anterior, la Sala revocará los fallos proferidos por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué, de fecha 6 de septiembre de 2010, y por el Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, del 22 de noviembre de 2010, y, en su lugar, protegerá el derecho fundamental a la vivienda digna, en conexidad con los de la vida e integridad física, de los señores Leonardo Machado López y Martha Lucía Díaz

Restrepo, ordenando a la vez que se tomen las medidas que han omitido las entidades accionadas.

6.2. Expediente T-2951181.

La señora Ana María Quiñónez Zemanate, en nombre propio, como representante de su hijo incapaz José Rosendo Medina Quiñónez, como agente oficioso de su nieta Diana Zuleima Ruiz y de su biznieto menor de edad Duván Alejandro Tobar Ruiz, pide la protección de los derechos fundamentales de los niños y a la vivienda digna, que estima están siendo vulnerados por la Alcaldía Municipal de Popayán, y como consecuencia, solicita que se le ordene a ese municipio, por medio de su representante legal, que la reubique de manera inmediata, junto con su núcleo familiar.

Afirma que viven en una casa situada en Popayán, en la calle 15, número 22-101, en zona de alto riesgo, sobre un talud que requiere estabilización urgente, y que la alcaldía municipal ha contestado su petición de reubicación del año 2001 de manera negativa y contradictoria, como lo demuestran los documentos que acompaña.

En orden a demostrar los hechos planteados por la accionante se cuenta con la copia de la certificación expedida el 26 de enero de 2001 por la Secretaría de Planeación Municipal de Popayán, según la cual el predio ubicado en la calle 15 número 22-101 interior, de propiedad de Ana María Quiñónez Zemanate, está situado en zona de alto riesgo por las pendientes, la geología y la topografía⁶¹.

Obra copia del oficio de fecha 4 de junio de 2005, remitido a la actora por el Jefe de la oficina Asesora de Planeación de Popayán, por el cual le hace saber que, el 31 de mayo de ese año, funcionarios de esa dependencia practicaron una visita a su vivienda, habiendo constatado que “la casa se encuentra afectada por filtraciones de agua lluvia sobre el piso en tierra. En consecuencia es necesario estabilizar el suelo de la vivienda con un muro de contención en el borde externo inmediato a la vía peatonal de la misma que disminuya el riesgo de deslizamiento de la casa sobre la pendiente”⁶². Asimismo le aclara que ese es un inmueble privado, en el cual el municipio está limitado para hacer inversión y le recomienda gestionar un subsidio de vivienda estatal en una caja de compensación familiar.

Una vez más, el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Popayán, en oficio de fecha 6 de

marzo de 2008, enviado a la señora Ana María Quiñónez Zemanate, le explica que esa dependencia ha practicado repetidas visitas a su vivienda, habiendo constatado que los taludes anterior y posterior y el techo requieren obras mínimas de adecuación, las cuales corresponden a la dueña del predio y no al municipio. Agrega que el riesgo de deslizamiento no es inminente y que se trata de un caso de vulnerabilidad social⁶³.

Este concepto fue ratificado por la precitada oficina por medio del oficio del 28 de marzo de 2010, según el cual “(...) se identificó mediante visita, que el riesgo no es inminente y se trata de un caso de vulnerabilidad social”⁶⁴ (negritas fuera de texto).

Ante esta situación la Sala concluye que no está demostrado que la señora Ana María Quiñónez Zemanate tenga su vivienda en una zona de alto riesgo y que, por tanto, no están siendo vulnerados los derechos fundamentales cuya protección reclama, lo que lleva a confirmar la sentencia que se revisa.

No obstante, la Sala también considera necesario conminar al Alcalde de Popayán que haga practicar una nueva visita técnica, con un perito idóneo, a la vivienda de la señora Ana María Quiñónez Zemanate y a la zona que la circunda, con el fin de establecer con certeza si actualmente es de alto riesgo, sin tener en cuenta que se trata de predios de uso público o privado, ya que lo que las normas aplicables protegen en este caso no son los bienes, sino los derechos fundamentales en peligro de las personas que los habitan y por eso impone a las autoridades municipales la obligación de determinar esas zonas de alto riesgo y de desalojar de ellas a quienes las ocupan. Igualmente que, en caso de que ese lugar llegare a ser calificado como zona de alto riesgo, deberá desalojar a sus ocupantes y darles de inmediato un albergue provisional, mientras los reubican definitivamente en una vivienda digna.

Además, se solicitará a la Procuraduría y a la Defensoría Regional del Cauca que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, vigilen el cumplimiento de lo ordenado en esta providencia en relación con la señora Ana María Quiñónez Zemanate.

6.3. Expediente T-2953483.

El señor Antonio Carlos Vásquez pretende que se tutelen sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la vida, los derechos de los niños y a la ayuda

humanitaria de emergencia, que estima vulnerados por la Alcaldía Municipal de Becerril, la Gobernación del Cesar y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-; que se ordene a las entidades accionadas realizar las obras civiles necesarias para evitar que las aguas del río Socomba arrasen los cultivos y pastos de su propiedad; que le presten a él y a su núcleo familiar compuesto por siete personas, durante 3 meses, asistencia alimentaria, vivienda, vestido y agua potable; y que se ordene la indemnización de los perjuicios causados a sus bienes.

Después de que el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar admitió la acción de tutela, el actor hizo llegar un escrito reiterando sus pretensiones iniciales, más la tutela del derecho al mínimo vital y a la vez informando que efectivamente el río Socomba se desbordó y arrasó “con la vivienda de su propiedad, además perdí los enseres, semovientes y cultivos, bajo estas circunstancias me encuentro totalmente abandonado con mi familia, sin techo, alimentación (...)”. Aclara que la administración municipal de Becerril no hizo nada por evitar esos perjuicios, a pesar de haber puesto el peligro en su conocimiento con 7 meses de anticipación. Anexa un CD con fotografías en las cuales se pueden observar los daños causados a la vivienda por el desbordamiento del río⁶⁵.

Para demostrar los hechos que narra el accionante obra en la actuación copia del derecho de petición formulado por el señor Antonio Carlos Vásquez, el 15 de febrero de 2010, a la Alcaldía Municipal de Becerril, para que ordenara una visita a la bocatoma del río Socomba y con base en ella se realizara la canalización o dragado del río y así evitar los desbordamientos en su vivienda y parcela⁶⁶.

El 5 de marzo de 2010, el Secretario del Interior y Salud del municipio de Becerril le respondió al señor Antonio Carlos Vásquez que “el Municipio de Becerril, Cesar, actualmente se encuentra adelantando trámites necesarios para la celebración de un contrato mediante el cual se desarrollarán obras de mantenimiento de la bocatoma y dragado del río (...)”⁶⁷.

Se cuenta igualmente con la copia del acta del Comité Local de Becerril de Prevención y Atención de Desastres, de fecha 9 de noviembre de 2010, en la cual tomó algunas medidas relacionadas con los desastres causados por la ola invernal, en desarrollo del cual “el señor Luís Alfonso Cárcamo, representante de la Cruz Roja Municipal hace entrega de soportes de verificación de los hechos mostrando registros fotográficos de las viviendas y las inquietudes

de las familias afectadas las cuales sufrieron pérdidas de cultivos, animales, enseres y viviendas encontrándose un número de 12 familias con numerosas pérdidas por motivo de las crecientes de los ríos, también reportó el informe de las familias que se encuentran aisladas porque el río en estos momentos no dio paso para hacer la respectiva evacuación (...)”68.

Con base en estos elementos de juicio la Sala da por cierto que: (i) el señor Antonio Carlos Vásquez se encontraba viviendo, junto con una hija y la familia de ésta, en la parcela de su propiedad situada en la vereda Socomba del municipio de Becerril (Cesar); (ii) dicho municipio construyó cerca a esa finca una bocatoma para desviar el cauce natural del río Socomba, que en el mes de noviembre de 2010 se desbordó arrasando la vivienda y la finca del actor y causando perjuicios a sus habitantes por daños muy graves en esos bienes, los cultivos y los animales; (iii) el señor Antonio Carlos Vásquez, desde el 15 de febrero de 2010, puso en conocimiento de la Alcaldesa de Becerril el inminente peligro que corrían él, su familia y sus bienes por el mal estado de la mencionada bocatoma y le solicitó tomar las medidas adecuadas para eliminar el riesgo; (iv) no está demostrado que la administración municipal de Becerril haya incluido al actor y a su grupo familiar en la lista de damnificados del desastre natural producido por el desbordamiento del río Socomba, ni que hayan recibido ayuda alguna.

De acuerdo con esa realidad fáctica, con las normas y la jurisprudencia de esta Corporación ya citadas, es evidente que el señor Antonio Carlos Vásquez y su grupo familiar son personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad y debilidad manifiestas, que ven afectados sus derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, a la dignidad, a la salud y a la vivienda digna, entre otros, por ser damnificados de un desastre natural consistente en el desbordamiento del río Socomba, derechos que deben ser amparados.

En consecuencia, se ordenará la revocatoria parcial de la sentencia que se revisa; y se dispondrá el amparo de los derechos mencionados, ordenando al Alcalde Municipal de Becerril que, si aún no lo ha hecho, adelante los trámites necesarios para incluir al señor Antonio Carlos Vásquez y su grupo familiar en el censo oficial de damnificados del desastre natural ocurrido por el desbordamiento del río Socomba en noviembre de 2010 y les otorgue toda la ayuda que legalmente les corresponda.

Ahora bien, en cuanto a la posible responsabilidad del municipio en la construcción de la bocatoma para desviar el cauce natural del río Socomba y los perjuicios de orden económico que hayan podido causarse al accionante con el desbordamiento del río, la acción de tutela no es procedente, porque para ello el actor dispone de la jurisdicción contencioso administrativa. Así lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional al indicar que “la responsabilidad del Estado por los posibles daños antijurídicos que con su omisión ocasione es un asunto ajeno al procedimiento de tutela”⁶⁹.

6.4. Expediente T-2954767.

El señor Marco Antonio Valero Hernández solicita la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna, que considera vulnerados por la Alcaldía Municipal de Villavicencio y la Empresa Industrial y Comercial del municipio de Villavicencio - Villavivienda-, y que se les ordene a las entidades accionadas que le asignen una casa de interés social.

Aclara que nació el 19 de julio de 1926, padece una grave enfermedad cardiaca, carece totalmente de recursos económicos y vive en una enramada en el barrio Morichal de la ciudad de Villavicencio.

Acerca del lugar donde reside el accionante explica que vive a orillas de un caño, cuyas crecientes le han destruido la mitad de su enramada⁷⁰.

El Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio La Gaitana de Villavicencio, en sus comunicaciones a algunas autoridades locales, solicita la reubicación del señor Marco Antonio Valero Hernández, quien vive en condiciones infrahumanas en la ronda de un caño y es persona discapacitada por tener “en su cuerpo marcapasos y platinas en los pies”⁷¹.

Por otra parte, en escrito del 16 de abril de 2009, la Alcaldía de Villavicencio le informó al presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio la Gaitana que el señor Marco Antonio Valero Hernández sería incluido en una lista de postulantes a subsidio de vivienda⁷². De igual forma la Alcaldía de Villavicencio, en mensaje del 30 de diciembre de 2009, le explicó al Presidente de la junta de acción comunal mencionada que la alcaldía le había solicitado al Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana buscarle al accionante un hogar geriátrico y brindarle un albergue en condiciones dignas⁷³.

La gerente y representante legal de la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda-, en respuesta a la presente acción de tutela, después de sostener la improcedencia de la acción, aclara que “actualmente se encuentra estudiando la viabilidad de asignarle al accionante el subsidio en especie otorgado por el Municipio a través de VILLAVIVIENDA. No sin antes aclarar que el señor MARCO ANTONIO VALERO HERNÁNDEZ se encuentra en la base de datos de familias que se encuentran en algún grado de vulnerabilidad y que no cuenta con vivienda; para que previo el cumplimiento de requisitos de Ley; (dándosele prioridad por su condición de tercera edad) se postule al nuevo proyecto de vivienda de interés prioritario que adelanta VILLAVIVIENDA y el Municipio denominado LA MADRID”⁷⁴. Anexa copia de la lista referida, en la cual efectivamente aparece el nombre del señor Marco Antonio Valero Hernández⁷⁵.

De acuerdo con las anteriores pruebas la Sala da por cierto que: (i) el accionante es persona de especial protección constitucional por encontrarse en estado de debilidad manifiesta, debido a que tiene más de 84 años de edad, es discapacitado por padecer de una grave enfermedad cardíaca, tener platinas en los pies y carecer totalmente de recursos económicos para costear sus gastos de sostenimiento; (ii) la vida y la integridad personal del actor se ven amenazadas de manera grave por los desbordamientos del caño o río que ya destruyó la mitad de su vivienda, (iii) el accionante no tiene opción de reubicación por cuenta propia, por falta de recursos económicos; (iv) el Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio La Gaitana, desde el 5 de abril de 2009⁷⁶, y el señor Procurador Regional del Meta desde el 31 de agosto del mismo año, han venido solicitando al Alcalde de Villavicencio y al Gerente de la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda- que reubiquen al señor Marco Antonio Valero Hernández, por las razones ya anotadas, sin que hayan dado una solución real y efectiva al problema.

Ahora bien, el artículo 3, numeral 3, de la Ley 136 de 1994, establece que corresponde al municipio, entre otras funciones, “[s]olucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley”.

No cabe duda entonces que el Alcalde Municipal de Villavicencio, por lo menos desde el mes

de abril de 2009, ha venido vulnerando al señor Marco Antonio Valero Hernández su derecho a la vivienda digna, que adquiere rango fundamental por guardar en este caso conexidad con el derecho a la vida e integridad física del actor, quien es persona que merece especial protección constitucional por hallarse en situación de debilidad manifiesta debido a su edad, enfermedades que lo aquejan y falta de recursos económicos.

En tales circunstancias y conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, la Sala revocará el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Villavicencio, de fecha 17 de noviembre de 2010; y amparará los derechos mencionados, ordenando al Alcalde Municipal de Villavicencio que, si aún no lo ha hecho: (i) desaloje al señor Marco Antonio Valero Hernández de la vivienda que ocupa a las orillas de un caño en el barrio Morichal; (ii) inmediatamente lo ubique en un hogar geriátrico o en un alberque provisional; (iii) realizar todos los trámites necesarios para que el accionante sea incluido como beneficiario de un proyecto de vivienda de interés social para población vulnerable.

Además, también se ordenará solicitar a la Procuraduría y a la Defensoría Regional del Meta que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, vigilen el cumplimiento de lo ordenado en esta providencia a favor del señor Marco Antonio Valero Hernández.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR en el expediente T-2929755 la sentencia proferida el 6 de septiembre de 2010 por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué, y, en su lugar, por las razones expuestas en esta providencia, CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna, en conexidad con los de la vida e integridad física del señor Leonardo Machado López.

Por tanto, ORDENAR al Alcalde Municipal de Ibagué que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a incluir al señor Leonardo Machado López, junto con su grupo familiar, en el censo

de familias que viven en zonas de alto riesgo y, si esas personas se rehusaren a abandonar voluntariamente los lugares en que habitan, desalojarlos con el concurso comedido de las autoridades de policía y disponer prudentemente la demolición de las edificaciones afectadas, lo cual se hará con el cardinal objetivo de proteger la vida y la integridad de las personas ante reales riesgos inminentes; a ubicarlos inmediatamente en un albergue transitorio; a reubicarlos definitivamente en una vivienda digna, en un término de un (01) año contado a partir de la notificación de esta sentencia; y a adoptar en el término de cuarenta y ocho (48) horas, todas las medidas necesarias para evitar nuevos asentamientos humanos en esa zona de alto riesgo. ORDENAR al Alcalde Municipal de Ibagué que informe oportunamente al Juzgado Quinto Civil del Circuito de esa ciudad sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia en relación con el señor Leonardo Machado López.

SEGUNDO.- REVOCAR en el expediente T-2935083 el fallo emitido el 22 de noviembre de 2010 por el Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, y, en su lugar, por las razones expuestas en esta providencia, CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna, en conexidad con los de la vida e integridad física de la señora Martha Lucía Díaz Restrepo.

Por tanto, ORDENAR al Alcalde Municipal de Pereira que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a incluir a la señora Martha Lucía Díaz Restrepo, junto con su grupo familiar, en el censo de familias que viven en zonas de alto riesgo y, si esas personas se rehusaren a abandonar voluntariamente los lugares en que habitan, desalojarlos con el concurso comedido de las autoridades de policía y disponer prudentemente la demolición de las edificaciones afectadas, lo cual se hará con el cardinal objetivo de proteger la vida y la integridad de las personas ante reales riesgos inminentes; a reubicarlos definitivamente en una vivienda digna, en un término de un (01) año contado a partir de la notificación de esta sentencia; y a adoptar en el término de (48) horas, todas las medidas necesarias para evitar nuevos asentamientos humanos en esa zona de alto riesgo. ORDENAR al Alcalde Municipal de Pereira que informe oportunamente al Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de la misma ciudad sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia en relación con la señora Martha Lucía Díaz Restrepo. ADVERTIR que, para efectos de la interpretación y aplicación de la Ley 3 de 1991, del Decreto 975 de 2004 y del

artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, las autoridades competentes para hacer la asignación de los recursos de vivienda no deben negar el subsidio a la accionante por ser propietaria de la casa número 84 del barrio Rocío Bajo de Pereira ubicada en zona de alto riesgo.

TERCERO.- CONFIRMAR en el expediente T-2951181, por las razones y en los términos señalados en la parte motiva de esta decisión, la sentencia proferida el 15 de julio de 2010 por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Popayán, que resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por la señora Ana María Quiñónez Zemanate.

No obstante, CONMINAR al Alcalde Municipal de Popayán para que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, haga practicar una nueva visita técnica, con un perito idóneo, a la vivienda de la señora Ana María Quiñónez Zemanate y a la zona que la circunda, con el fin de establecer con certeza si actualmente es de alto riesgo, sin tener en cuenta que se trate de uso público o privado; y que, en caso de que ese lugar llegare a ser calificado como zona de alto riesgo, deberá desalojar a sus ocupantes y darles de inmediato un albergue provisional, mientras los reubica definitivamente en una vivienda digna.

CUARTO.- CONFIRMAR en el expediente T-2953483 lo resuelto en el numeral primero de la sentencia proferida el 22 de noviembre de 2010 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Valledupar, únicamente en cuanto negó por improcedente la acción de tutela por la posible responsabilidad del Municipio de Becerril (Cesar) en la construcción de la bocatoma para desviar el cauce natural del río Socomba y por los perjuicios de orden económico que haya podido causar al accionante el desbordamiento de dicho río; REVOCAR en todo lo demás lo resuelto en la mencionada sentencia y, en su lugar, por las razones expuestas en esta providencia, CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales a la vida digna e integridad física del señor Antonio Carlos Vásquez y de su grupo familiar.

Por tanto, ORDENAR al Alcalde Municipal de Becerril (Cesar) que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, adelante los trámites necesarios para incluir al señor Antonio Carlos Vásquez y a su núcleo familiar en el censo oficial de damnificados del desastre natural ocurrido por el desbordamiento del río Socomba en noviembre de 2010 y que les otorgue toda la ayuda que

legalmente les corresponda. ORDENAR al Alcalde Municipal de Becerril (Cesar) que, informe oportunamente al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia en relación con el accionante Antonio Carlos Vásquez.

QUINTO.- REVOCAR en el expediente T-2954767 el fallo emitido el 17 de noviembre de 2010 por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Villavicencio y, en su lugar, por las razones expuestas en esta providencia, CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna, en conexidad con los de la vida e integridad física del señor Marco Antonio Valero Hernández.

Por tanto, ORDENAR al Alcalde Municipal de Villavicencio que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a desalojar al señor Marco Antonio Valero Hernández de la vivienda que ocupa a orillas de un caño en el barrio Morichal; lo ubique inmediatamente en un hogar geriátrico o en un albergue provisional; y realice los trámites necesarios para que el accionante sea incluido como beneficiario de un proyecto de vivienda de interés social para población vulnerable, en un término de un (01) año contado a partir de la notificación de esta providencia. ORDENAR al Alcalde Municipal de Villavicencio que informe oportunamente al Juzgado Cuarto Civil Municipal de esa ciudad sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia en relación con el accionante Marco Antonio Valero Hernández.

SEXTO.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, vigilen el cumplimiento de lo ordenado en esta providencia en relación con los accionantes Leonardo Machado López, Martha Lucía Díaz Restrepo, Ana María Quiñónez Zemanate, Antonio Carlos Vásquez y Marco Antonio Valero Hernández.

SÉPTIMO.- LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En este caso también se pide ayuda alimentaria, de vivienda, vestido y agua potable, en calidad de damnificados de la ola invernal.

2 Incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 74 de 1968.

3 Ver Sentencias T-079 de 2008, T-894 de 2005, T-791 de 2004 y T-958 de 2001, entre otras.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2006.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 2008.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2006.

7 La Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna para el caso de las familias desplazadas por la violencia. Sobre este asunto Cfr. sentencias T-585 de 2006 y T-966 de 2007, entre otras.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-473 de 2008.

9 Corte Constitucional, Sentencia T-363 de 2004.

10 Corte Constitucional, Sentencias 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.

11 Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 2008.

12 Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2008.

13 Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 2008, T-1075 de 2007, T- 363 de 2004 y T-756 de 2003, entre otras.

14 Corte Constitucional, Sentencias 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.

15 Cfr. SU-599 de 1999 y SU-111 de 1997.

16 Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2008.

17 Sentencia T-021 de 1995.

18 Corte Constitucional, Sentencia T-569 de 2009.

19 Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 2008.

20 Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2008.

21 Ver Ley 9ª de 1989, Ley 49 de 1990, Ley 3ª de 1991, Ley 388 de 1997, Ley 546 de 1999, Decretos 975 y 3111 de 2004.

22 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

23 Corte Constitucional, Sentencia T-1094 de 2002.

24 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

25 Ley 388 de 1997 artículo 5°.

26 Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2008.

27 Artículo 9 Ley 388 de 1997.

28 Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2008.

29 Corte Constitucional, Sentencia T-1094 de 2002.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2011.

31 Ver Sentencias T-408 de 2008 y T-021 de 1995, entre otras.

32 Sentencia T-021 de 1995. Ver también Sentencias T-079 de 2008, T-894 de 2005 y T-1094 de 2002, entre otras.

33 Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2011.

34 Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2006.

36 Corte Constitucional, Sentencia T-1075 de 2007.

37 Corte Constitucional, Sentencia T-1125 de 2003.

38 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.

39 Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.

40 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.

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

42 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.

43 Corte Constitucional, Sentencia T-1125 de 2003.

44 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 (...)”.

45 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”.

46 Cfr. DC 93 de 1983, considerando 3º.

47 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).

48 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.”

49 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).

50 Corte Constitucional, Sentencia T-235 de 2011.

51 La Corte Constitucional en Sentencia T-432 de 2009 precisó que, cuando los daños y peligros a los que se ven expuestos las personas que ocupan una vivienda se prolongan en el tiempo, se genera una continua vulneración de sus derechos fundamentales, razón por la cual no se puede argüir falta de inmediatez como causal de improcedencia de la acción de tutela.

52 Corte Constitucional, Sentencia T-036 de 2010, entre otras.

53 Folio 41, expediente T-2929755.

54 Folio 3, expediente T-2929755.

55 Folios 41 y 42, expediente T-2929755.

56 Folio 45, expediente T-2929755.

57 Folios 41 y 42, expediente T-2929755.

58 Folios 5 a 8, expediente T- 2935083.

59 Folios 16 a 18, expediente T- 2935083.

60 Folios 31 y 34, expediente T- 2935083.

61 Folio 2, expediente T-2951181.

62 Folio 7, expediente T-2951181.

63 Folio 6, expediente T-2951181.

64 Folio 3, expediente T-2951181.

65 Folio 37, expediente T-2953483.

66 Folio 43, expediente T-2953483.

68 Folio 39, expediente T-2953483.

69 Corte Constitucional, Sentencia T-1094 de 2002,

70 Folio 14, expediente T-2954767.

71 Folios 6, 9 y 10, expediente T-2954767.

72 Folios 5, expediente T-2954767.

73 Folio 11, expediente T-2954767.

74 Folio 55, expediente T-2954767.

75 Folio 58, expediente T-2954767.

76 Folio 6, expediente T-2954767.