

Sentencia T-526/12

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica

DERECHO A LA VIDA DIGNA-Dimensión constitucional como derecho fundamental

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Protección internacional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Derecho fundamental autónomo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Contenido

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Habitabilidad

ACCION DE TUTELA-Procedencia para exigir la protección del derecho a la vivienda digna

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y REUBICACION EN CASOS DE ZONAS DE ALTO RIESGO-
Ordenar a Alcaldía reubique a accionante y su grupo familiar

Referencia : expediente T- 3.398.983

Derechos Tutelados: Vida y Vivienda Digna.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia dictada el siete (07) de febrero de dos mil doce

(2012) por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, Huila, que confirmó la decisión de primera instancia proferida el seis (06) de diciembre de dos mil once (2011) por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Palermo, Huila, en el trámite de la acción de tutela incoada por Yenifer Yulieth Pajoy Osorio, contra la Alcaldía Municipal, la Secretaria de Planeación e Infraestructura y la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. SOLICITUD

Yenifer Yulieth Pajoy Osorio solicita al juez de tutela que ampare su derecho fundamental de petición, el cual considera que ha sido vulnerado por la Alcaldía Municipal, la Secretaria de Planeación e Infraestructura y la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila. En consecuencia, pide que se ordene a las entidades accionadas solucionar prontamente su situación, pues se encuentra en peligro su derecho fundamental a la vida y a tener una vivienda digna, según los hechos que a continuación son resumidos:

1. HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO

1. Señala que desde el día 20 de mayo de 2011, presentó derecho de petición ante la Alcaldía Municipal de Palermo, Huila, con la finalidad de informar acerca del estado actual de

su vivienda ubicada en la vereda Vergel de la Inspección de Paraguay de ese municipio, la cual se encuentra en grave peligro de ser arrasada por estar muy cerca de una quebrada.

1. Indica que como respuesta a su solicitud, el día 2 de julio de 2011, recibió solo una nota firmada por el Secretario de Gobierno donde le informaba: “Se ha dado trámite a la Secretaría de Planeación e Infraestructura de Palermo Huila”.

1. Afirma que al no recibir ninguna respuesta por parte de la Alcaldía Municipal, ni de la Oficina de Planeación, presentó nuevamente otra petición, de la cual obtuvo respuesta por parte del Secretario de Gobierno el día 21 de octubre de 2011, donde le informaba: “Se ha dado trámite a la Secretaría de Planeación e Infraestructura de Palermo Huila”.

1. Ante esta situación, la accionante interpuso nuevamente derecho de petición el día 8 de noviembre de 2011, sin que hasta la fecha se haya dado respuesta alguna o solucionado su problema.

1. Añade que verbalmente le dijeron que si estaba en peligro, buscara otra casa, porque la administración no contaba con recursos para realizar las obras necesarias para contener la erosión del suelo donde se encuentra ubicada la vivienda.

1. Aduce que con la acción de las lluvias y el aumento del caudal se hundió el piso de la cocina, y las aguas amenazan arrasar la vivienda, poniendo en grave peligro la vida de quienes la habitan, puesto que no cuentan con los recursos económicos, ni disponen de terreno para construir otra vivienda.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, solicita que se tutele su derecho fundamental de petición. En consecuencia, pide se ordene a las entidades accionadas solucionar prontamente su situación, pues se encuentran en peligro sus derechos fundamentales a la vida y a tener una vivienda digna.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Así mismo, ofició al Secretario de Planeación e Infraestructura, José David Salinas Olaya, para que en el término de 48 horas enviara copia del acto administrativo que se expidió dando respuesta a las solicitudes de la accionante.

De la misma forma, ordenó oír en declaración juramentada al señor Alcalde Municipal y al Secretario de Planeación e Infraestructura Local para que declararan sobre los hechos relacionados en la acción de tutela.

Por último, concedió a las autoridades demandadas el término de tres días a partir de la notificación del auto, para que se pronunciaran sobre los hechos de la acción.

1.3.2. El Alcalde Municipal y el Secretario de Planeación e Infraestructura de Palermo, Huila, mediante oficio del 28 de noviembre de 2011, se pronunciaron sobre el asunto. Al respecto manifestaron:

“En atención al oficio de la referencia, nos permitimos informarle lo siguiente:

1. El Oficio de fecha 20 de mayo de 2011 radicado en folio No. 002732, fue atendido mediante oficio No. 1537/2011.

2. El oficio de fecha 14 de octubre de 2011 radicado en folio No. 005614, fue atendido mediante oficio No. 3010 de 2011.

3. El oficio de fecha 08 de noviembre radicado en folio No. 006087, fue atendido mediante oficio No. 03245/2011.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, podemos deducir que el municipio de Palermo no ha violado los derechos fundamentales de petición, pues las solicitudes realizadas por la señora YENIFER YULIETH PAJOY OSORIO le fueron atendidas oportunamente, tal y como se puede evidenciar en los folios adjuntos...”.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. Sentencia de primera instancia – Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Palermo, Huila.

En sentencia proferida el seis (06) de diciembre de dos mil once (2011), el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Palermo, Huila, no concedió el amparo solicitado, pues consideró que la entidad accionada, aunque de forma extemporánea, sí dio respuesta a la solicitud de la accionante. Además, afirma que entre las soluciones dadas a la petición, se tiene que Yenifer Yulieth Pajoy ya fue incluida en la base de datos para reubicación de vivienda en zona rural de ese municipio. No obstante, requirió a las entidades accionadas para que en lo sucesivo den respuesta oportuna a las peticiones que le eleven los ciudadanos.

1. Impugnación

El accionante impugnó el fallo proferido por el Juez Constitucional de primera instancia. Al respecto, señaló:

“...el señor juez me esta desconociendo el derecho a la vida y a la igualdad, consagrados en la Constitución Nacional, en donde está plenamente probado según concepto de la ingeniera Gisell Sánchez Pastrana, que practicó visita a la vivienda, el día 13 de agosto de 2011, en donde conceptúa la necesidad de construir gaviones para proteger la vivienda. Manifiesta el coordinador de vivienda Luía Alberto Díaz Vivas, que el informe será tenido en cuenta, para cuando existan los recursos. Será que tan poca importancia tienen una mujer y unos niños campesinos para el estado, que por el simple hecho de ser pobre y campesina se me está

discriminando por parte de la administración municipal.

El señor Juez se refiere a la jurisprudencia sobre el derecho de petición, sin tener en cuenta que en una creciente de la quebrada, puedo ser arrasada con mis hijos y que este DERECHO A LA VIDA debe ser protegido como lo establece la constitución nacional.

Estamos atravesando un fenómeno invernal al cual le debe prestar atención el gobierno, en este caso el Alcalde y el Secretario de Planeación Municipal.

Los recursos del Estado se encuentran disponibles para atender estas emergencias ocasionadas por la ola invernal, pero existe negligencia del Alcalde Municipal y del Secretario de Planeación en atender y prevenir desastres, estamos esperando una tragedia para lamentar, la que se puede evitar a un bajo costo.

Soy una persona de escasos recursos, no tengo para donde irme, ni mucho menos pagar un arriendo, por tal motivo me siento obligada a permanecer en peligro...”

1. Sentencia de segunda instancia – Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, Huila

En sentencia proferida el siete (07) de febrero de dos mil doce (2012), el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, Huila, confirmó la decisión del a-quo. Señaló que las entidades accionadas no han vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante, toda vez que se dieron respuesta a las solicitudes. Además, indicó que no se vulnera el derecho de petición por el hecho de que la respuesta sea desfavorable a lo solicitado.

1. PRUEBAS DOCUMENTALES

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

1. Copia de la respuesta emitida el día 06 de julio de 2011, por el señor Carlos Andrés Suárez Ortiz, Secretario General y de Participación Comunitaria de Palermo, Huila, al derecho de petición presentado por la Sra. Yenifer Yulieth Pajoy Osorio, el día 20 de mayo de 2011 (Folio 5, cuaderno No 2).

1. Copia del derecho de petición presentado por la Sra. Yenifer Yulieth Pajoy Osorio a la Alcaldía Municipal de Palermo, Huila, el día 14 de octubre de 2011 (Folio 6, cuaderno No. 2).

1. Copia de la respuesta emitida el día 21 de octubre de 2011, por el señor Carlos Andrés Suárez Ortiz, Secretario General y de Participación Comunitaria, al derecho de petición presentado por la Sra. Yenifer Yulieth Pajoy Osorio el día 14 de octubre de 2011 (Folio 7, cuaderno No 2).

1. Copia de la respuesta emitida el 29 de octubre de 2011, por el señor Luís Alberto Díaz Vivas, Coordinador de Vivienda, a la solicitud presentada por la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio, mediante la cual le informan que se realizará una visita para evaluar su problemática y buscar una solución (Folio 8, cuaderno No. 2).

1. Copia del derecho de petición presentado por la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio, el día 08 de noviembre de 2011, a la Secretaría de Planeación e Infraestructura de Palermo, Huila, escrito mediante el cual solicita se le atienda por el programa de atención a desastres y emergencias y, además, señala que no se le ha realizado la visita para evaluar su problemática (Folio 9, cuaderno No. 2).

1. Copia de la evaluación de mejoramiento de vivienda y barerías sanitarias zona urbana y

rural del municipio de Palermo, Huila, realizado por la Secretaría de Planeación e Infraestructura a la vivienda de la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio (Folio 10, cuaderno No. 2).

1. Copia del informe de la visita realizada por la ingeniera Gisell Sánchez Pastrana a la vivienda de la accionante, el día 13 de julio de 2011, mediante el cual se le advierte al Comité Local de Emergencias la necesidad de construir 12 gaviones (Folios 11-13, cuaderno No. 2).

1. Copia del presupuesto presentado por la ingeniera Gisell Sánchez Pastrana al municipio de Palermo, Huila, con la finalidad de cotizar los 12 gaviones que requiere la vivienda de la accionante (Folios 14-16, cuaderno No. 2).

1. ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA.

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante auto del 23 de mayo de 2012, con el fin de contar con mayores elementos de juicio, a través de la Secretaría General de esta Corporación, decretó las siguientes pruebas:

1. Ofició a la Alcaldía Municipal y a la Secretaría de Planeación e Infraestructura de Palermo, Huila, para que en el término de cinco (5) días, informara a este Despacho si había iniciado alguna medida para solucionar el problema de la vivienda de la accionante. También para que informara los programas de vivienda que el municipio tiene para la población ubicada en

zona de riesgo y los requisitos para acceder a ese programa.

1. De igual manera, ofició a la Secretaría de Planeación e Infraestructura de Palermo, Huila, para que en el término de cinco (5) días, informara a este Despacho si había realizado alguna propuesta de reubicación a la accionante y qué medidas había optado temporalmente hasta que pudiera hacerse la reubicación.

1. Por ultimo, solicitó a la Señora Yenifer Yulieth Pajoy, que en el término de cinco (5) días, informara al Despacho qué soluciones le habían brindado las entidades accionadas para su situación de desprotección y si había recibido alguna propuesta de reubicación por parte de la Secretaría de Planeación e Infraestructura de Palermo, Huila, o de parte de cualquier otra entidad municipal encargada de los planes de vivienda. Así mismo, para que indicara si ya se habían construido en la vivienda los 12 gaviones que el comité local de emergencias ordenó construir después de realizar la visita de inspección.

1. INFORMES RECIBIDOS EN SEDE DE REVISIÓN.

Mediante informe que remitió Secretaría General al Despacho del Magistrado Sustanciador, el 13 de junio de 2012, se comunicó que durante el término probatorio se recibieron las siguientes pruebas:

1. El seis (06) de junio de dos mil doce (2012), la Doctora Amanda Cardozo de Pastrana, Coordinadora de Vivienda, y el Doctor Ennerth Ferney Cedeño Andrade, Secretario de Planeación e Infraestructura de Palermo, Huila, allegaron al Despacho oficio mediante el cual señalan:

“La Administración Municipal, el 13 de julio de 2011, le realizó visita técnica a la vivienda ubicada en la Vereda el Vergel de este municipio, de la accionante Yenifer Yulieth Pajoy, identificada con CC 1.080.291.084 de Palermo, del cual se hizo un diagnóstico por Gisell Sánchez Pastrana.

Este informe fue remitido a CLOPAD según consta en el Acta No. 04 del 11 de abril de 2012, como el municipio no tiene los recursos para dar solución inmediata, lo remitió al CREPAD Gobernación del Huila.

La Administración municipal está adelantando programa de reubicación, consistente en la adecuación de un lote de terreno de propiedad del Municipio, se está adelantando el censo de la población ubicada en zona de riesgo.

Los requisitos para acceder al programa de Reubicados es estar en zona de riesgo, y acreditar ser el propietario del predio afectado, junto con los documentos de identificación del grupo familiar. La accionante se encuentra en la Base de Datos de Reubicados Zona de Riesgo Rural.

1. La Alcaldía Municipal de Palermo Huila y la accionante Yenifer Yulieth Pajoy Osorio no se manifestaron al respecto.

1. El Doctor Einnerth Ferney Cedeño Andrade, Secretario de Planeación e Infraestructura de Palermo, Huila, el día 27 de junio de 2012, envió a este Despacho oficio mediante el cual adjunta: (i) copia del acta CLOPAD No. 04 del 11 de abril de 2012, (ii) copia del oficio remitido al CREPAD, (iii) copia de la visita técnica realizada a la vivienda de la accionante y, (iv) copia de la base de datos, en la cual se encuentra incluida la accionante.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

1. PROBLEMA JURÍDICO

En el presente caso, la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio solicita al juez de tutela que ampare su derecho fundamental de petición, el cual considera que ha sido vulnerado por la Alcaldía Municipal, la Secretaria de Planeación e Infraestructura y la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila. En consecuencia, pide que se ordene a las entidades accionadas solucionar prontamente su situación, pues su vivienda se encuentra en peligro de ser arrasada por una quebrada, lo que la pone en situación de riesgo y a sus hijos menores de 18 años y, por consiguiente, afecta sus derechos fundamentales a la vida y a tener una vivienda digna.

Conforme a la situación fáctica reseñada, le corresponde a la Sala Séptima de Revisión de Tutelas determinar si efectivamente el derecho de petición, el derecho a la vida y el derecho a tener una vivienda digna de la peticionaria, han sido vulnerados por parte de la Alcaldía Municipal, la Secretaria de Planeación e Infraestructura y la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila.

Para solucionar el problema jurídico planteado, esta Sala examinará: primero, el alcance y contenido general del derecho a la vivienda digna y; segundo, resolverá el caso concreto.

3.3. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

3.3.1. Naturaleza Jurídica del Derecho a la Vivienda Digna

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

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

La interpretación de dicha disposición se ha visto nutrida por las diferentes obligaciones internacionales que ha adquirido el Estado Colombiano en materia de derechos económicos, sociales y culturales², las cuales hacen parte del ordenamiento interno acorde con el bloque de constitucionalidad contemplado en el artículo 93 de la Constitución Política³.

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

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

Entre otros instrumentos internacionales que mencionan el derecho a la vivienda digna, se encuentran: El párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961).

En el ámbito interno, el derecho a la vivienda digna no fue desde un principio reconocido por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental autónomo que pudiera ser

exigido a través de la acción de tutela, debido a que éste se encuentra dentro del rango de los denominados “Derechos económicos, sociales y culturales”, los cuales se caracterizan por su contenido principalmente prestacional. La Corte afirmaba que aunque la garantía de estos derechos está en cabeza del Estado, por su carácter principalmente prestacional, no podían ser garantizados de forma inmediata, sino que requerían de un desarrollo legal previo que garantizara su eficacia.

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

Sin embargo, la posición de la Corte ha ido cambiando paulatinamente; posteriormente se manifestó que pese al contenido principalmente prestacional que tiene el derecho a la vivienda digna, éste podía excepcionalmente ser objeto de protección a través de la acción de tutela, por ejemplo en los casos en los que su desconocimiento directo o indirecto implica la vulneración o la amenaza de derechos, respecto de los cuales existe consenso de su naturaleza fundamental, como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros⁵.

De igual manera, la Corte Constitucional señaló que era procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando se evidenciaba una afectación directa del mínimo vital tanto en el demandante como en su familia, especialmente cuando se trataba de personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta⁶, pues el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano⁷. Lo anterior fue sostenido por esta Corporación por ejemplo en la Sentencia T- 203 de 1999.⁸

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

“...todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente – poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica”.⁹

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

Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud¹¹, en un principio la jurisprudencia constitucional no fue unánime respecto a su naturaleza, razón por la cual se sirvió de medios argumentativos como el factor de conexidad y el de la transmutación. Hoy en día la Corte acepta la naturaleza fundamental autónoma del derecho a la salud, atendiendo, entre otros factores, a que por vía normativa y jurisprudencial se han ido definiendo sus contenidos, lo que ha permitido que se torne en una garantía subjetiva reclamable ante las instancias judiciales.

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

3.3. 2. Contenido del derecho a la vivienda digna.

La noción de vivienda digna implica contar con un espacio propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad, para así poder desarrollar su proyecto de vida¹². Este concepto fue reiterado por esta Corporación en la sentencia T- 238A de 2011¹³; al respecto, en esa

ocasión esta Corte señaló:

“La jurisprudencia constitucional ha entendido que el derecho a la vivienda implica contar de un espacio físico privado propio o ajeno, que les permitan a las personas, por un lado, protegerse de los rigores del medio ambiente y, por el otro, desarrollar sus actividades personales y familiares en un ambiente de intimidad, con unas mínimas condiciones de dignidad y que permita satisfacer su proyecto de vida. De manera concreta, debe señalarse que la inestabilidad del terreno donde se encuentra construida una vivienda puede configurar, si así lo determinan las circunstancias del caso concreto, que el inmueble no cumpla con los requerimientos mínimos de habitabilidad y, por tanto, significando la exposición de sus habitantes a un riesgo extraordinario que compromete su derecho fundamental a la seguridad personal, incluso, a la vida y a la integridad personal y, por lo tanto, requiere la intervención del juez de tutela.”

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁴, en la Observación General No. 4, manifiesta que para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), es necesario lo siguiente:

“7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde

poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.” (Negrilla Fuera del texto)

De lo anterior se puede concluir que a la luz de la Observación General No. 4 del Comité del Pacto¹⁵, el derecho a una vivienda adecuada es fundamental para el ejercicio de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Además, en su opinión, este derecho no se puede limitar a garantizar a las personas un techo o un lugar cubierto donde puedan habitar, sino que debe ser interpretado mucho más allá de una simple comodidad. Para el Comité implica “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”, y en ese orden de ideas, el concepto de “vivienda” debe ir atado al de adecuación, es decir, disponer de un lugar donde poderse resguardar, que permita un espacio con una seguridad, una iluminación y una ventilación adecuadas, acordes con una infraestructura necesaria para los servicios básicos, y todo ello a un precio razonable¹⁶.

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

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

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

En resumen, el derecho a la vivienda digna requiere para su perfeccionamiento de unas condiciones mínimas de habitabilidad, lo que supone disponer de un lugar donde se pueda resguardar y que cuente con seguridad, iluminación y ventilación adecuada¹⁸, con la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios básicos y que le permita a la persona desarrollar sus actividades personales y familiares en unas condiciones mínimas de dignidad. Los Estados tienen la obligación de promover que todos los ciudadanos tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, acorde con sus necesidades humanas y, debe proteger especialmente a los grupos poblacionales que se encuentran en alguna desventaja de acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, como las madres cabeza de hogar que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir una vivienda adecuada a sus necesidades, la población ubicada en zona de riesgo, los desplazados por la violencia, las personas de la tercera edad y los niños.

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

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

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

De acuerdo con esta definición, la sentencia T-473 de 2008²⁰ identificó dos características implícitas y esenciales del componente de habitabilidad, las cuales son “(i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes”. Igualmente, señaló que esta dimensión del derecho a la vivienda digna “no es la única que se refiere o remite, directa o indirectamente, a la estabilidad y solidez de la estructura en la que se

materializa el lugar de habitación. Todas, en conjunto, terminan por asegurar que a través de una forma particular de refugio será posible ejercer los demás derechos y atribuciones fundamentales”²¹

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

En la sentencia T-079 de 2008²², esta Corporación abordó el caso de una madre cabeza de familia que se vio desprovista de su vivienda cuando ésta fue demolida por la administración municipal por encontrarse en una zona de alto riesgo. En razón a esto, solicitó por medio de acción de tutela la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna y la reubicación en una vivienda que no se encontrara en sectores susceptibles de inundaciones. En esta ocasión, la Corte determinó que la accionante se encontraba en una situación de especial protección por parte del Estado, ya que contaba con 62 años, era madre cabeza de familia, analfabeta y de escasos recursos. Igualmente, comprobó la titularidad de la vivienda en cabeza de la tutelante y la vulneración a su derecho fundamental por parte del municipio accionado, por lo cual, ordenó que en un término no mayor a 48 horas, la reubicara en una vivienda de interés social equivalente a la habitada por ella antes de la demolición.

Posteriormente, en la sentencia T-585 de 2008²³, la Corte tuvo la oportunidad de estudiar un caso de una señora que debido al concepto técnico emitido por el Fondo de Atención y Prevención de Emergencias, el sector donde se encontraba ubicada su vivienda fue declarado de alto riesgo no mitigable por remoción de masa, con el agravante de que al momento de realizar el censo, quedó por fuera del mismo, puesto que el inmueble lo adquirió posteriormente por compraventa. En esa oportunidad, al estudiar el caso concreto, esta Corporación encontró que “excluir al ciudadano de los beneficios pretendidos por el hecho de no habitar el predio en la fecha del censo constituye una conducta a todas luces inconstitucional en el caso concreto pues se deriva de la interpretación desarticulada de las normas en la materia que, como antes señaló, no prevén que el actor estuviera obligado a habitar el predio con antelación a la declaratoria de alto riesgo para acceder al programa de reasentamientos.” En consecuencia, concedió la protección del derecho a la vivienda digna

de la accionante y ordenó que en un término no superior a 48 horas, fuera incluida dentro del censo creado para determinar quiénes son los beneficiarios del subsidio de vivienda familiar.

En la sentencia T-036 de 201024, se estudió un caso semejante al hoy analizado; se trataba de una señora que junto con sus hijos habitaba una vivienda al lado de un puente sin canalizar, en el cual se formaban peligrosas avalanchas de lodo cuando llovía. La accionante solicitó la protección del derecho fundamental a la vivienda digna y, por tanto, la reubicación en otro sector que fuera apto para vivienda. La Corte Constitucional manifestó que debido a los escasos recursos económicos de la tutelante y su familia y a que efectivamente se encontraban en situación de riesgo, eran personas que se encontraban en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual ordenó a la alcaldía municipal, como parte accionada, que en un término máximo de 48 horas, los ubicara en un albergue transitorio mientras se lograba reubicarlos en una vivienda digna en un término no mayor a 6 meses.

Así mismo, en la sentencia T-191 de 201125, esta Corporación abordó la acción de tutela interpuesta por varias señoras que desde hace más de 20 años vivían en un inmueble ubicado en el Barrio Vista Hermosa en la ciudad de Cali, el cual con el transcurrir del tiempo fue sufriendo agrietamientos y hundimientos en las paredes y muros, lo que puso en situación de peligro la vida e integridad de las personas que lo habitaban. La situación que empeoró con ocasión de las fuertes lluvias, ya que el muro de contención que aseguraba el terreno donde se encontraba ubicada la casa, se destruyó y las gradas que permitían el acceso a la vivienda desaparecieron. Además, el patio y el jardín quedaron sepultados por un derrumbamiento de tierra, dejando la vivienda en el aire y más insegura. En esta ocasión, a pesar de ser un hecho superado, la Corte resolvió reiterar su doctrina frente a la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a una vivienda digna cuando se presentan fallas en el inmueble que afectan gravemente las condiciones de habitabilidad del mismo y amenazan los derechos fundamentales a la vida e integridad física de sus ocupantes.

Para finalizar, en la Sentencia T- 702 de 201126, esta Corte, abordó el caso de un señor que junto con su esposa y sus tres hijos menores de 18 años, habitaba una vivienda ubicada en un corregimiento del municipio de Taminango, Nariño, la cual estaba a punto de sufrir un daño severo debido a las fuertes lluvias, que afectaban la región. La petición iba encaminada

específicamente a lograr por vía de tutela, un pronunciamiento por parte de la autoridad municipal respecto a las mejoras que debían realizar en la vivienda, puesto que esta se había visto afectada con el deslizamiento de tierra, lo cual ponía en peligro la vida del peticionario y la de su familia. En esa oportunidad, esta Corporación indicó que los municipios no solo tienen la obligación de velar por que las viviendas no se ubiquen en zonas de alto riesgo, sino también por que estas sean habitables. Por lo anterior, amparó los derechos fundamentales del peticionario y, en consecuencia, ordenó al alcalde municipal que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, iniciara las gestiones necesarias para contratar a cargo de la entidad territorial un peritaje en la vivienda del actor, con la finalidad de determinar si la zona era considerada o no de alto riesgo. Además, dictaminó que independientemente del grado de riesgo que arrojará el dictamen, debía incluir al actor en el programa de reasentamientos que adelantara el municipio, esto con la finalidad de garantizar el derecho a la vida de sus ocupantes.

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

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

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

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

El artículo 56 de la Ley 9ª de 1989²⁷, modificado por el artículo 5 de la Ley 3ª de 1991²⁸, atribuyó a los Alcaldes Municipales la obligación de realizar un censo sobre las zonas de alto riesgo de deslizamiento, y una vez obtenida esta información, les ordena proceder a la reubicación de las personas que se encuentren “en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”. La norma en mención igualmente faculta a los alcaldes a realizar desalojos cuando las condiciones de seguridad física así lo requieran. De tal suerte, los alcaldes tienen la obligación de: (i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno²⁹. Adicionalmente, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que “se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban”³⁰.

Luego en 1997, se promulgó la Ley 388 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Esta ley fue expedida con el objeto de asegurar que los recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno Nacional para la vivienda de interés social, se dirijan prioritariamente a atender la población más pobre del país³¹, así como garantizar, entre otros, el derecho fundamental a la vivienda digna y velar por la prevención de desastres. La ley en mención le reiteró a la administración municipal la obligación de tener una información actual y completa acerca de las zonas de riesgo de su municipio. En efecto, el artículo 8 de la norma en estudio establece:

“La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el

ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

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

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

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

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

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

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

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

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

76.2. En materia de vivienda

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

76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando

subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

76.9. En prevención y atención de desastres:

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

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

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

76.11. Atención a grupos vulnerables:

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

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

1. CASO CONCRETO

1. RESUMEN

La señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio solicita al juez de tutela que ampare sus derechos fundamentales a tener una vivienda digna y de petición, los cuales considera que han sido

vulnerados por la Alcaldía Municipal, la Secretaria de Planeación e Infraestructura y la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila. En consecuencia, pide que se ordene a las entidades accionadas solucionar prontamente su situación, pues se encuentra en peligro de ser arrasada su vivienda por estar muy cerca de una quebrada, y por ende se encuentra amenazado su derecho fundamental a la vida y el de sus hijos menores de 18 años.

La señora Pajoy Osorio considera que las entidades accionadas deben realizar las obras necesarias para evitar la erosión del suelo donde se encuentra ubicada su vivienda. De igual manera, afirma que deben seguir las recomendaciones formuladas por el Comité Local de Emergencias en el informe de la visita realizada a la vivienda el día 13 de julio de 2011 (Folio 11, cuaderno No. 2), en el cual se recomienda construir 12 gaviones.

La Secretaría de Planeación e Infraestructura y la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila, el seis (06) de junio de dos mil doce (2012), allegaron al Despacho oficio mediante el cual señalaron que la Administración Municipal le realizó visita técnica a la vivienda de la accionante el 13 de julio de 2011 y el informe fue remitido a CREPAD, Gobernación del Huila, porque el municipio no tiene los recursos suficientes para otorgar una solución inmediata a su problemática. Además, indicó que la administración está adelantando un programa de reubicación, el cual consiste en la adecuación de un lote de terreno de propiedad del municipio. Indica que se está realizando el censo de la población ubicada en zona de riesgo y la accionante se encuentra dentro de la base de datos de ubicados en zona de riesgo rural (Folio 17, cuaderno No. 1).

En el expediente se encuentra además acreditado que en la vivienda habitan la accionante como jefe de hogar y sus dos hijos menores de 18 años (Folio 11, cuaderno No. 2). De igual manera, asegura no tener ingresos ni disponer de otro terreno para realizar una nueva construcción, afirmación que no fue desvirtuada y, por tanto, debe ser tomada como cierta.

1. EXAMEN DE PROCEDENCIA

Como se mencionó en la parte considerativa de esta sentencia, lo primero que debe determinarse es la procedencia de la acción de tutela en aquellos casos en los cuales se

solicita la protección del derecho a la vivienda digna.

Esta Corporación ha reconocido que en ciertas ocasiones, aunque existen mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela que serían procedentes para solucionar la controversia planteada, estos no son eficientes ante una situación de riesgo o peligro inminente, en la que el derecho fundamental amenazado podría resultar afectado de manera grave y definitiva. Es en estos casos, la acción de tutela se convierte en el mecanismo idóneo y eficaz para amparar el derecho amenazado en el menor tiempo posible.³³

La Sala estima que para el caso objeto de estudio, la acción de tutela es el mecanismo apropiado para evitar la configuración de un perjuicio irremediable³⁴ y proteger los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la vida de la Señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio y sus dos hijos menores de 18 años, ya que (i) se trata de personas que se encuentran en un estado de debilidad manifiesta, puesto que es una madre cabeza de familia que habita con sus dos hijos menores de edad, (ii) no cuentan con los recursos económicos suficientes para construir o proveerse una nueva vivienda y, (iii) se encuentran ante una situación de urgencia manifiesta, puesto que debido a la época invernal, el caudal de la quebrada ha incrementado y en cualquier momento la vivienda puede ser arrasada por ésta, viéndose afectado con esto su vida.

En cuanto al requisito de inmediatez, encontramos que se encuentra acreditado, toda vez que el perjuicio es actual e inminente; la tutelante aún se encuentra a la espera de una solución a su problemática por parte de las entidades accionadas, debido a que no se han construido los 12 gaviones recomendados por el Comité Local de Emergencias y tampoco ha sido reubicada temporalmente en otro inmueble. Por lo anterior es evidente que los habitantes del inmueble se encuentran aún en situación de riesgo, puesto que están habitando el inmueble y en cualquier momento el caudal de la quebrada puede incrementar con la lluvia y arrasar con la vivienda y la vida de sus ocupantes.

1. ANÁLISIS DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

4.3.1. En el caso objeto de estudio, esta Sala considera que no existe vulneración alguna por parte de las entidades accionadas al derecho fundamental de petición de la tutelante, por cuanto éstas han dado respuesta oportuna y congruente a sus peticiones, los días 6 de julio de 2011 (Folio 5, cuaderno No.2), 21 de octubre de 2011 (Folio 7, cuaderno No. 2) y, 29 de octubre de 2011 (Folio 8, cuaderno No. 2).

Por lo anterior es necesario traer a colación que esta Corporación en diferentes pronunciamientos ha definido los rasgos distintivos del derecho de petición. Al respecto en la Sentencia T-691 de 201035, señaló, entre otros que “el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el peticionario.” Situación que se evidencia en el caso en concreto, puesto que la administración local sí dio respuesta a la petición y explicó que la administración daría pronta viabilidad a su necesidad realizando en primer lugar una visita técnica para evaluar su problemática y buscar una solución, de igual manera señaló que la solicitud de la peticionaria, sería anexada en la base de datos del municipio para reubicación de vivienda en zona rural.

4.3.2. Por otro lado, la Sala estima que sí existe una amenaza del derecho a la vida y una vulneración del derecho a la vivienda digna de la tutelante y sus hijos, atribuible a las autoridades municipales, por las siguientes razones:

Conforme a lo establecido en la parte considerativa de esta providencia, el artículo 51 de la Constitución Política señala que la vivienda digna es un derecho de todas las personas y asigna en cabeza del Estado la obligación de promover su realización y, dicha obligación del Estado, en el caso objeto de estudio, se ve materializada en cabeza de la Administración Local, puesto que las diferentes normas mencionadas en las consideraciones de esta providencia, le atribuyeron a los alcaldes municipales la obligación de promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, conforme a los criterios de focalización nacionales y locales, si existe disponibilidad de recursos para ello. Además, les asiste la obligación de reubicar aquellas personas que se encuentran en zonas declaradas de riesgo y no cuentan con los recursos necesarios para adquirir o sufragar una nueva vivienda. 36

Teniendo como fundamento la normatividad y jurisprudencia existente, esta Sala concederá

el amparo solicitado por la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio y revocará las sentencias proferidas en el proceso de la referencia. En su lugar, ordenará a la Alcaldía Municipal de Palermo Huila, entidad encargada de reubicar a la población que habita en zona de alto riesgo, que en el plazo improrrogable de cinco (5) días, reubique temporalmente a la accionante y a su grupo familiar en un inmueble donde no se ponga en grave peligro sus vidas, mientras se toman las medidas necesarias para garantizar el acceso de estas personas a los programas de viviendas de interés social que tiene el Estado o mientras se construyen los 12 gaviones que el comité local de emergencias recomendó en el informe de la visita realizada a la vivienda de la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio, el 13 de julio de 2011.

1. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto y teniendo en cuenta que el derecho a la vida de la accionante y de sus hijos menores de 18 años se encuentran en grave peligro, puesto que su vivienda puede ser arrasada por una quebrada, esta Sala de Revisión protegerá sus derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna.

En consecuencia, la Sala revocará el fallo que negó el amparo pedido por la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio contra la Alcaldía Municipal, la Secretaria de Planeación e Infraestructura y la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila, proferido el siete (07) de febrero de dos mil doce (2012), por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, Huila, que en su momento confirmó la decisión de primera instancia proferida el seis (06) de diciembre de dos mil once (2011), por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Palermo, Huila.

En su lugar, ordenará a la Alcaldía Municipal de Palermo Huila, que en el plazo improrrogable de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, reubique temporalmente a la accionante y a su grupo familiar en un inmueble donde no se ponga en grave peligro sus vidas, mientras se toman las medidas necesarias para garantizar el acceso de estas personas a los programas de viviendas de interés social que tiene el Estado o mientras se construyen los 12 gaviones que el comité local de emergencias recomendó en el informe de la visita realizada a la vivienda de la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio, el 13 de

julio de 2011.

Adicionalmente, la Sala Advertirá que la tutelante deberá cumplir con los requisitos que le indique la administración municipal para ingresar a los programas de subsidios de vivienda otorgados por el municipio, en caso de que opte por esta opción.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el siete (7) de febrero de dos mil doce (2012), por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, Huila, que en su momento confirmó la decisión de primera instancia proferida el seis (06) de diciembre de dos mil once (2011), por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Palermo, Huila, en el proceso adelantado por Yenifer Yulieth Pajoy Osorio contra la Alcaldía Municipal, la Secretaria de Planeación e Infraestructura y la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la vida en condiciones dignas de la accionante y de su grupo familiar, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En consecuencia, ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Palermo, Huila, que en el plazo improrrogable de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, reubique temporalmente a la accionante y a su grupo familiar en un inmueble donde no se ponga en grave peligro sus vidas e integridad personal, (i) mientras se toman las medidas necesarias para garantizar el acceso de estas personas a los programas de vivienda de interés social que tiene el Estado y efectivamente cuenten con un lugar digno donde vivir o (ii) mientras se construyen los 12 gaviones que el Comité Local de Emergencias recomendó en el informe de la visita realizada a la vivienda de la señora Yenifer Yulieth Pajoy Osorio el 13 de julio de 2011 y se asegure que la vivienda es adecuada para garantizar los derechos a la vivienda digna, integridad y vida de la tutelante e hijos.

TERCERO.- ADVERTIR a la accionante que deberá cumplir con los requisitos que le indique la administración municipal para ingresar a los programas de subsidios de vivienda otorgados por el municipio, en caso de que opte por esta opción.

CUARTO.- REQUERIR a la Alcaldía Municipal, a la Secretaria de Planeación e Infraestructura y a la Coordinación de Vivienda Municipal de Palermo, Huila, para que cumplan de forma eficiente y sin dilataciones con su deber de reubicar a todas aquellas personas que se encuentren ubicadas en zonas de alto riesgo.

QUINTO.- Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

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

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

4 En Sentencias como la T-495 de 1995 y T-258 de 1997 la Corte Señaló: “[...] El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley. Este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible.

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

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

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

7 Sentencias T-036 de 2010, T-959 de 2004, C-560 de 2002, T-1165 de 2001, C-328 de

1999, T-666 de 1998, T-011 de 1998, T-617 de 1995, T-021 de 1995 y C-575 de 1992.

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

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

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

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

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

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

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

Montealegre Lynett.

13 MP, Dr. Mauricio González Cuervo

14 La mencionada observación establece elementos que asisten a la interpretación del artículo 51 constitucional, en virtud del artículo 93 superior, pues el Comité es el órgano que interpreta con autoridad el Pacto Internacional de DESC. El párrafo 7 de la observación contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada que sirven de pauta de interpretación de la disposición constitucional.

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

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

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

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

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

20 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

21 Ibíd.

22 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

23 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

24 MP, Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

25 MP, Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

26 MP, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

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

28 “Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989”. Artículo 5: “Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana.

Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente ley. Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.

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

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

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

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

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

33 Sentencia T- 865 de 2011, MP, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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

36 No obstante pese al carácter de derecho fundamental autónomo que tiene el derecho a la vivienda, es necesario aclarar la obligación que este le impone al Estado. Para ello es importante traer a colación lo manifestado por esta Corporación en la Sentencia T- 495 de 1995, MP, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, en dicha ocasión se señaló: “ es necesario aclarar que el derecho a la vivienda digna no le impone al Estado la obligación de brindarle vivienda a toda la población, sino de promover planes de vivienda dentro de las capacidades que su estructura protectora le permita, teniendo en cuenta la situación socioeconómica del país y las apropiaciones presupuestales que se destinen para tal fin-.”