

Sentencia T-683/12

JUEZ CONSTITUCIONAL-Facultad para fallar extra y ultra petita

VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES-Deberes del Estado

ESTADO-Fines esenciales

ESTADO-Deber de solidaridad

SUBSIDIARIEDAD Y EXISTENCIA DE PERJUICIO IRREMEDIABLE PARA PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA-Reiteraci3n de jurisprudencia

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional en caso de existir otro medio de defensa judicial

PERJUICIO IRREMEDIABLE Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Relaci3n

DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo, oportuna y congruente

DERECHO DE PETICION-N3cleo esencial

PROCESOS DE REUBICACION DE FAMILIAS CUYAS VIVIENDAS ESTAN SITUADAS EN ZONAS DE ALTO RIEGO-Marco normativo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA FRENTE A LA AMENAZA DE RUINA-Procedencia de la acción de tutela

VIVIENDA DIGNA-Requisitos básicos de una vivienda adecuada

HABITABILIDAD-Sistema normativo para la protección de personas y familias cuyas viviendas se encuentran en zonas de alto riesgo

AMENAZAS NATURALES-Obligación de autoridades municipales y distritales de identificar y realizar estrategias de reubicación en zonas de alto riesgo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA FRENTE A LOS EFECTOS DE UN DESASTRE NATURAL-Procedencia de la acción de tutela

DERECHO A LA VIDA, MINIMO VITAL Y VIVIENDA DIGNA DE DAMNIFICADA POR OLA INVERNAL-Vulneración por no prestación de atención integral y oportuna

ACCION DE TUTELA DE DAMNIFICADA POR OLA INVERNAL CONTRA COMITE DE PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Pago de auxilios de arrendamiento, entrega de kits de ayuda

humanitaria e inicio de programa de reubicaci3n

Referencia: expediente T-3435375.

Acci3n de tutela incoada por Julia Marina Mayorga G3mez, contra el Comit3 Regional de Prevenci3n y Atenci3n de Desastres de Cundinamarca (CREPAD).

Procedencia: Juzgado 3Â° Civil del Circuito de Bogot3.

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA

Bogot3, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil doce (2012).

La Sala Sexta de Revisi3n de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisi3n del fallo dictado en marzo 9 de 2012 por el Juzgado 3Â° Civil del Circuito de Bogot3, que no fue impugnado, dentro de la acci3n de tutela promovida por Julia Marina Mayorga G3mez, contra el Comit3 Regional de Prevenci3n y Atenci3n de Desastres de Cundinamarca, en adelante CREPAD.

El asunto lleg3 a esta Corte por remisi3n que efectu3 dicho Juzgado, en virtud de lo dispuesto por el art3culo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selecci3n NÂ° 4 de la Corte lo eligi3 para su revisi3n, en abril 30 de 2012.

I. ANTECEDENTES.

Julia Marina Mayorga G3mez instaur3 acci3n de tutela en febrero 29 de 2012, contra el CREPAD aduciendo vulneraci3n de su derecho fundamental de petici3n, por los hechos que a continuaci3n son resumidos.

A. Hechos y relato efectuado por la parte demandante.

1. La accionante fue damnificada por la "épola invernal 2010 - 2011", ya que a raíz de la lluvia y las inundaciones ocurridas en el municipio de Silvania (Cundinamarca) perdió sus cultivos y fue desalojada de su vivienda por encontrarse en riesgo.

2. Para certificar lo anterior, la actora allegó constancia que emitió en junio 2 de 2011 la Junta de Acción Comunal de la vereda Victoria Alta del municipio de Silvania, en la cual se indicó que el inmueble ubicado en la finca el Vergel, donde vivía la peticionaria, su esposo y tres menores de edad, se encuentra "inhabitable, con deslizamiento de la mayor parte de la finca, en áreas cultivadas y en la casa donde habita la familia" (f. 7 cd. inicial).

3. Así mismo, la señora Mayorga Gómez indicó que se encuentra en estado de precariedad, al no contar con un medio de subsistencia, ya que sufrió "pérdida total de la producción de los cultivos de plátano, yuca, café, hortalizas", según lo certificó en junio 8 de 2011, el presidente del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, en adelante CLOPAD (f. 7 ib.).

4. En vista de lo anterior, la actora radicó en enero 16 de 2012, un derecho de petición dirigido al CLOPAD, el cual fue resuelto en febrero 2 siguiente, así:

2. Su caso fue remitido al CREPAD, quien igualmente avaló su reporte.

3. Como usted menciona, fue beneficiaria de una (1) entrega de ayuda humanitaria correspondiente a mercado y Kit de aseo.

4. En fecha 29 de junio se remitió su solicitud para el pago de arrendamiento al operador COLSUBSIDIO, asignado al municipio de Silvania.

5. A la fecha no se ha efectuado el giro correspondiente por parte de ese operador.

6. La oficina de planeación en su labor de supervisión y ejerciendo su función como secretaría técnica del CLOPAD, ha reiterado las solicitudes al operador COLSUBSIDIO, en vista de que se ha efectuado giro para algunos beneficiarios pero no al 100% de los reportados, como es su caso.

7. Las entregas de ayudas humanitarias están programadas directamente por Colombia Humanitaria, entidad encargada del nivel nacional, a través de operadores asignados

(Colsubsidio). La fecha de la última entrega para el municipio fue programada los pasados 3 y 4 de agosto de 2011.

8. En materia de vivienda, el operador designado es el COMITÉ DE CAFETEROS;

Por lo anterior, se dará traslado de su solicitud tanto al CREPAD como a los diferentes operadores de COLSUBSIDIO y el Comité de Cafeteros (fs. 2 y 3 ib.).

5. En enero 23 siguiente, la actora radicó ante el CREPAD otra petición, solicitando su reubicación por el desalojo efectuado, el pago del auxilio de arrendamiento, ya que firmó un pagaré con el arrendatario bien (sic) en el cual me encuentro ahora y no me han dado un solo peso, y la petición de la ayuda humanitaria, pues su situación no ha sido resuelta.

6. Expresa que no ha obtenido respuesta, considerando vulnerado su derecho de petición, ya que han transcurrido cuarenta y cuatro (44) días, sin que hasta la fecha haya sido posible obtener respuesta oportuna, completa, precisa y congruente con lo requerido, tampoco una respuesta de los motivos de la demora y lo más importante si me van a ubicar y en donde y si me van a dar los auxilios que necesito de manera urgente (f. 7 ib.).

7. Además, indica que a pesar de la respuesta del CLOPAD, al momento de presentación de la acción de tutela, las entidades encargadas no la habían reubicado, entregado otras ayudas humanitarias, ni efectuado el pago del subsidio de arriendo, evidenciándose con ello que su situación de desprotección se ha prolongado, de manera tal que es inminente la ocurrencia de un perjuicio irremediable y la posible vulneración de sus derechos a la vida, el ánimo vital y la vivienda digna.

Por tal razón, la actora solicitó al juez proteger su derecho fundamental de petición, para que los responsables den efectiva respuesta a sus solicitudes y cese su estado de vulnerabilidad.

B. Documentos cuya copia obra como prueba dentro del expediente.

1. Derecho de petición radicado por Julia Marina Mayorga Gómez ante el CREPAD en enero 23 de 2012, en el cual solicita su reubicación y el pago de los auxilios de arriendo y

alimentación (f. 1 ib.).

2. Respuesta de febrero 2 de 2012 dada por el jefe de planeación del municipio de Silvania (fs. 2 y 3 ib.).

3. Certificación emitida por la Junta de Acción Comunal de Victoria Alta, que hace constar que la señora Julia Marina Mayorga Gómez y su familia, conformada por su esposo Isidro Iguera, sus hijas Yessica Maritza y Paula Sofía Prieto Mayorga de 8 y 4 años de edad respectivamente y su nieto Alejandro Paz Cuervo de 3 años de edad, viven en la finca el Vergel, cuyo inmueble se encuentra inhabitable debido a que la ola invernal ha afectado bastante este predio, con deslizamiento en la mayor parte de la finca, en áreas cultivadas y en la casa donde habita la familia (f. 4 ib.).

4. Certificación de afectación del predio de Julia Mayorga Gómez, firmada por el presidente del CLOPAD, en la cual se señala que el predio objeto de visita se encuentra ubicado en una de las zonas afectadas por dicho fenómeno climático y se pudo constatar que sufrió pérdida total de la producción y la inversión del cultivo de plátano, yuca, café, hortalizas (f. 5 ib.).

II. ACTUACIÓN PROCESAL.

El Juzgado 44 Civil Municipal de Bogotá, mediante auto de marzo 1º de 2012, consideró que al ser la tutela instaurada contra un establecimiento público del nivel departamental y, atendiendo lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, la misma debía ser conocida por un juez de circuito. Por esta razón, dispuso el envío de la acción de tutela a la oficina judicial, para que fuera repartida a un juez civil de dicho rango en Bogotá (f. 14 ib.).

Posteriormente, el Juzgado 3º Civil del Circuito de Bogotá, mediante auto de marzo 2 de 2012, admitió la acción de tutela otorgando a la accionada un término de 2 días para ejercer sus derechos de defensa y contradicción. Igualmente le advirtió que de no ser contestada la acción se presumirían ciertos los hechos de la demanda y le solicitó, en caso de haber atendido ya la petición, allegar la correspondiente prueba (f. 20 ib.).

A. Respuesta del Departamento de Cundinamarca U. A. E. Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias.

Mediante escrito de marzo 6 de 2012, el director de la U. A. E. Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias solicitó al juez absolver al CREPAD, ya que éste no ha perturbado el derecho de petición, pues éste dio contestación, mediante oficio 010413 de febrero 29 de 2012, en el cual se indicó:

“En atención a su solicitud relacionada con la afectación del predio ubicado en la vereda la Victoria Alta finca el Vergel del municipio de Silvania, me permito manifestarle que en lo relacionado con la reubicación de vivienda el municipio a través del CLOPAD; debe presentar la postulación de las familias afectadas.

En razón a lo anterior, le sugiero acercarse a la oficina de planeación municipal de Silvania a fin de que se le brinde la información correspondiente en cada tema.”

Por ende, el director consideró que en este caso, opera la figura de carencia actual de objeto. Así mismo, explicó que las acciones atinentes a solucionar la supuesta vulneración de derechos de la accionante corresponden por estricta competencia al municipio de Silvania (fs. 28 a 35 ib.).

B. Sentencia única de instancia.

Mediante providencia de marzo 9 de 2012, el Juzgado 3º Civil del Circuito de Bogotá decidió negar el amparo al derecho fundamental de petición.

El Juez no encontró vulneración al derecho de petición, ya que el CREPAD informó a la actora, de un lado, los pasos necesarios para efectuar su reubicación, dentro de los cuales era preciso que el municipio la postulara para ello y, de otro, la entidad remitió la petición de subsidios a la autoridad competente, en este caso la alcaldía de Silvania, cumpliendo lo establecido en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo. Por último, concluyó que no puede obligarse a la entidad accionada a pronunciarse de fondo respecto de asuntos para el que carece de facultad (sic) (fs. 36 a 38 ib.).

III. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN.

3.1. Una vez revisado el trámite de instancia se constat³ que no fueron vinculadas como partes accionadas dentro de la presente acci³n de tutela el Comit³ Local de Prevenci³n y Atenci³n de Desastres, CLOPAD, la alcald³a municipal de Silvania, el departamento de Cundinamarca y el operador Caja Colombiana de Subsidio Familiar, Colsubsidio.

En consecuencia, el magistrado sustanciador mediante auto de agosto 2 de 2012³, procedi³ a vincular las referidas entidades, solicit³ndoles que informaran, complementaran y/o contradijeran lo que estimasen del caso, realizando un an³lisis de sus actuaciones no s³lo frente al derecho de petici³n, sino adem³s frente a los derechos a la vivienda digna, el m³nimo vital y la vida de Julia Marina Mayorga G³mez, aportando las pruebas pertinentes.

La Secretar³a General de esta corporaci³n mediante informe de agosto 22 de 2012⁴, indic³ que el departamento de Cundinamarca, la alcald³a de Silvania y la caja de compensaci³n familiar Colsubsidio presentaron sus respectivas intervenciones.

3.1.1. Departamento de Cundinamarca

En agosto 14 de 2012, el departamento de Cundinamarca, a trav³s de la Secretar³a de Gobierno⁵, solicit³ requerir para todos los fines pertinentes a la alcald³a de Silvania, por considerar que ese ente territorial debe ser el primero llamado a responder por la situaci³n de Julia Marina Mayoga G³mez.

La funcionaria realiz³ un breve an³lisis respecto del Sistema Nacional para la Prevenci³n y Atenci³n de Desastres, se³alando que la descentralizaci³n y la interinstitucionalidad son caracter³sticas esenciales del mismo, especificando que de conformidad con los art³culos 27 y 31 de la Ley 1523 de 2012⁶, es claro que el municipio tienen la funci³n de atender y orientar debida y oportunamente a las v³ctimas de los desastres naturales, para que puedan acceder a los subsidios y ayudas ofrecidos a nivel nacional y departamental. Resalt³ que el CREPAD orient³ debidamente a la peticionaria para que realizara el procedimiento necesario ante el municipio de Silvania.

Adem³s anex³ como medios de prueba el Convenio de Asociaci³n y Cooperaci³n para atender las familias damnificadas por la ola invernal, celebrado entre ese ente territorial y Colsubsidio, y la Circular 12 emanada del Fondo de Calamidades, dirigida a los gobernadores, alcaldes y destinatarios de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades.

3.1.2. Caja Colombiana de Subsidio Familiar “Colsubsidio

Mediante escrito de agosto 9 de 2012⁷, la Representante Legal de Colsubsidio indic³ que “verificada la informaci³n correspondiente a las ayudas de arrendamiento del programa Colombia Humanitaria, del Convenio No 001 firmado entre la Gobernaci³n de Cundinamarca y Colsubsidio, no se ha encontrado registro alguno sobre la radicaci³n de documentos o pagos efectuados a nombre de la se[±]ora Julia Marina Mayorga G³mez”. Afirm³ que la actora no se encuentra relacionada en los censos entregados por la Gobernaci³n entre enero 31 y agosto 24 de 2011, precisando que solo hasta octubre 21 de 2011, apareci³ censada por primera vez.

Por lo anterior, afirm³ que “mal podr³a Colsubsidio haber ejercido conducta alguna que desconociera los derechos superiores de la actora, en la medida que no se relacionaba como damnificada o beneficiaria del proyecto”.

3.1.3. Alcald³a de Silvania

En agosto 15 de 2012, el alcalde municipal y el jefe de planeaci³n “ secretario t[©]cnico del CLOPAD, presentaron escrito⁸ se[±]alando que estas dependencias respondieron debidamente a las peticiones realizadas.

De igual manera, relataron que la conducta desplegada por las autoridades municipales estuvo dirigida a prestar la atenci³n y ayuda humanitaria que la peticionaria requiri³, argumentando que solicitaron a Colsubsidio “el giro de los recursos por concepto de apoyo de arrendamientos” y “al Comit[©] de Cafeteros la informaci³n referente al diagn³stico realizado a las familias afectadas en el municipio”.

Con el escrito, la alcald³a anex³ como prueba, entre otros, los siguientes documentos:

* “Censo formato ⁹nico de registro de hogares afectados por situaci³n de desastre, calamidad o emergencia vivienda urbana y rural afectada a nivel municipal y departamental” de Planeaci³n Municipal, efectuado en febrero 8 de 2011, en el cual aparece registrada la accionante.

* Acta de entrega ayudas humanitarias del CLOPAD, firmada en mayo 9 de 2011, en la cual se avala que las familias allí registradas, son las beneficiarias para el desembolso de cuotas de apoyo de arrendamiento de Colombia humanitaria entregadas a las personas afectadas por la ola invernal en nuestro municipio. La señora Julia Marina Mayora G3mez es identificada en el segundo, de siete ítems.

* Planillas de Colombia humanitaria en las cuales se identifican beneficiarios de ayudas en el municipio de Silvania, en donde no se encuentra la actora.

La actora manifestó que a la fecha aún no ha recibido ninguna ayuda como damnificada de la ola invernal 2010-2011. Señaló que los subsidios han sido entregados a otras personas, y a pesar de haber radicado los papeles correspondientes de cinco veces, en la alcaldía de Silvania no saben nada respecto de su caso.

Relató que su situación se agrava cada día porque en ningún lado me resuelven nada, yo no tengo donde estar con mi familia; me encuentro mal de salud y voy a tener una intervención quirúrgica llamada histerectomía.

Con dicho escrito anexó, entre otros, los siguientes documentos probatorios:

* CD con fotografías de la finca el Vergel.

* Acta extraordinaria del "CLOPAD" DE SILVANIA de marzo 9 de 2011.

* Contrato de arrendamiento de vivienda rural, ubicada en la vereda Victoria Alta que consta de una habitación, un baño y una cocina. (Permitiendo usar enceres que se encuentran en la casa, y sin ningún derecho de cultivar y a la crianza de animales.) por un canon de \$180.000, firmado por la actora desde marzo 2 hasta septiembre 2 de 2011.

* Informe técnico de la inspección ocular realizada en enero de 2011, al predio el Vergel, por parte de un inspector de obras de la alcaldía de Silvania, en el cual se advirtió la necesidad de construir zanjas de secado, efectuar arborización del lugar y abstenerse de

pastorear ganados en la finca, pues ello acelera el desplazamiento del terrero.

* Constancias médicas de Julia Marina Mayorga Gámez.

* Informe técnico número 308 de abril 28 de 2009¹⁰, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca “CAR”, en el cual se indicó:

“Mediante radicación CAR N° 12091100221 del 10 de febrero de 2009, la señora JULIA MARINA MAYORGA GÁMEZ, solicita visita técnica a la finca Los Balcones, ubicada en la vereda Victoria Alta, debido a que se están presentando movimientos de tierra.

“ “ “

Efectivamente se determinó que en la finca “Los Balcones”, de propiedad de la señora, JULIA MARINA MAYORGA GÁMEZ la cual se localiza en la vereda Victoria Alta, se registra un fenómeno de inestabilidad de ladera antiguo y actual que afecta un área aproximada a las 5000 m²;

Se estableció que el detonante o factor generador de la inestabilidad fue el fuerte invierno que se ha registrado en los últimos dos (2) años. Lo que conllevó a generar una saturación de los suelos arcillosos y su desplazamiento a través de la pendiente natural del terreno. Existen otros factores naturales y antrópicos que se aunaron para que se generara, reactivara y acelerara la inestabilidad.”

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Debe esta Sala de Revisión determinar si, en efecto, ha sido quebrantado el derecho de petición de la señora Julia Marina Mayorga Gámez por parte del Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres, CREPAD, ya que según afirmó la actora, éste no

ha proporcionado una respuesta oportuna, completa, precisa y congruente con lo requerido en sus solicitudes.

Adicional a ello, y teniendo en cuenta que el juez constitucional tiene la obligación de guardar la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241) y la facultad de fallar extra y ultra petita en materia de tutela para hacer prevalecer el derecho sustancial (art. 3 D.2591/91)¹¹, esta Sala considera necesario evaluar si se han vulnerado, por parte de las entidades vinculadas, los derechos a la vida, el mínimo vital y la vivienda digna de la señora Julia Marina Mayorga Gómez.

Para abordar las situaciones propuestas, es necesario (i) realizar una sucinta disquisición sobre los deberes del Estado frente a las víctimas de desastres naturales; así mismo, se revisará; (ii) la acción de tutela como mecanismo subsidiario de protección, ante la existencia de un perjuicio irremediable; (iii) la naturaleza del derecho de petición y su protección constitucional; (iv) el marco normativo de los procesos de reubicación de familias ubicadas en zonas de alto riesgo; para finalmente, (v) resolver el caso concreto.

Tercera. La Constitución Política establece deberes del Estado frente a las víctimas de desastres naturales.

Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y en la prevalencia del interés general sobre el particular (art. 1º Const.), estando sus autoridades instituidas para proteger a todos los residentes en el territorio nacional en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (art. 2º inciso 2º Const.).

Dentro de los fines esenciales del Estado está; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2º inciso 1º), razón por la cual, hace parte integral de la acción estatal la protección y promoción de los derechos, entre otros, a la vida (art. 11), de petición (art. 23), a la seguridad social (art. 48) y a la vivienda digna (art. 51).

Para lograr ese desarrollo, el preámbulo y los artículos 1º, 23, 48, 49, 51 y 95.2 de la Constitución Política establecen como uno de los parámetros fundamentales de nuestra sociedad la solidaridad, que ha de ser desarrollada como pauta de protección de todas las personas, particularmente si se encuentran en estado de debilidad manifiesta.

Un desastre natural es generalmente un hecho intempestivo, que torna la situación de quienes son sus víctimas, en extrema y difícil, pues suele suceder que, a causa del fenómeno natural, las personas pierdan o vean destruidos sus medios cotidianos de subsistencia, sus viviendas, sus enseres y/o alimentos, y en no pocas ocasiones, también sufran la pérdida de vidas humanas.

Todo ello, genera una circunstancia especial de vulnerabilidad que activa el deber de protección especial por parte de las autoridades públicas (art. 13 inciso 3º), y ante la cual el Estado debe responder adecuada y oportunamente, so pena de infringir su deber de garante protector de la dignidad humana. Por ello, ha dicho esta Corte que en esas situaciones el deber de solidaridad cobra una dimensión concreta¹², así:

“En esta medida, en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico.”

A partir de lo anterior puede afirmarse que la solidaridad, además de ser un principio rector del Estado colombiano, tiene facetas concretas que imponen obligaciones a todos los colombianos, y en especial a los funcionarios públicos, respecto de sus acciones u omisiones frente a la situación de las víctimas de desastres naturales, calamidades o emergencias, pues éstas son resguardadas temporalmente por una especial protección.

Cuarta. Subsidiariedad y existencia de perjuicio irremediable para la procedencia de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

La acción de tutela se encuentra instituida desde el ordenamiento superior para garantizar la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. No obstante, esta acción debe ejercerse bajo determinados criterios de procedibilidad, tales como la subsidiariedad, salvo la demostración de un perjuicio irremediable.

El amparo solamente puede intentarse cuando no existen o han sido agotados otros mecanismos judiciales de defensa, que sean idóneos y eficientes, a menos que se demuestre la inminencia de un perjuicio irremediable (art. 86, inciso 3º Const.). Al respecto así se pronunció esta corporación en sentencia T-406 de abril 15 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño:

“El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

De esa manera, al existir otro medio de defensa idóneo y efectivo, la acción de tutela resulta improcedente. Empero, el agotamiento de recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial debe ser examinado en cada caso concreto, ya que la sola existencia de un medio principal de defensa judicial no implica per se la improcedencia de la acción de tutela¹³, estando sujeta esa circunstancia a la comprobación por parte del juez constitucional. Al respecto, en fallo T-983 de noviembre 16 de 2007, M. P. Jaime Araujo Rentería, la Corte dispuso:

“En desarrollo del principio de subsidiariedad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos en que el accionante tenga a su alcance otros medios o recursos

de defensa judicial, la acción de tutela procederá excepcionalmente en los siguientes eventos:

(i) Los medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados;

(ii) Aun cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se producirá un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.

(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela.

También el juez debe establecer si se configura la existencia de un perjuicio irremediable, que afecte los derechos fundamentales de quien invoca su protección, haciendo necesario el amparo transitorio pretendido para restablecer la situación y asegurar al agraviado el pleno goce de su derecho. En sentencia T-1316 de diciembre 7 de 2001, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes, la Corte precisó sus características:

“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.”

De la misma manera la Corte ha identificado la relación que existe entre el perjuicio

irremediable y los sujetos de especial protección constitucional, por lo cual la misma sentencia antes citada indicó que:

“En primer lugar, conviene precisar que la configuración de un perjuicio irremediable debe ser analizada dependiendo de las circunstancias de cada caso concreto, de manera análoga a como ocurre cuando existen otros mecanismos judiciales de defensa. Se trata de una regla general que se explica en sí misma, por cuanto, como fue señalado, no todo daño se convierte, automáticamente, en irreparable.

Sin embargo, algunos grupos con características particulares, como los niños o los ancianos, pueden llegar a sufrir daños o amenazas que, aún cuando para la generalidad de la sociedad no constituyen perjuicio irremediable, sí lo son para ellos, pues por encontrarse en otras condiciones de debilidad o vulnerabilidad, pueden tener repercusiones de mayor trascendencia que justifican un “tratamiento diferencial positivo”¹⁴, y que amplía a su vez el ámbito de los derechos fundamentales susceptibles de protección por vía de tutela.

Lo anterior explica entonces por qué, tratándose de sujetos de especial protección, el concepto de perjuicio irremediable debe ser interpretado en forma mucho más amplia y desde una doble perspectiva. De un lado, es preciso tomar en consideración las características globales del grupo, es decir, los elementos que los convierten en titulares de esa garantía privilegiada. Pero además, es necesario atender las particularidades de la persona individualmente considerada, esto es, en el caso concreto. Consecuencialmente, para determinar la procedencia del amparo, cuando se trata de sujetos de especial protección, el juez deberá analizar cada uno de estos aspectos.”

El perjuicio irremediable exigido se refiere entonces al “grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables”¹⁵, para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho¹⁶, identificando en cada caso las particularidades, dentro de las cuales sobresale la de ser sujeto de especial protección estatal.

Quinta. El derecho de petición comporta el derecho a una respuesta de fondo, oportuna y

congruente. Reiteraci3n de jurisprudencia.

La Constituci3n Pol3tica, en su art3culo 23 consagra que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de inter3s general o particular y a obtener pronta resoluci3n. El legislador podr3 reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

El derecho de petici3n es una manifestaci3n directa de la facultad de acceso a la informaci3n que le asiste a toda persona, as3 como un medio para lograr la satisfacci3n de otros derechos, como la igualdad, el debido proceso, el trabajo, el acceso a la administraci3n de justicia, entre otros¹⁷.

En consecuencia, toda persona puede elevar ante las autoridades p3blicas y entes privados, en garant3a de derechos fundamentales, solicitudes de inter3s particular o general. La respuesta puede o no satisfacer los intereses de quien ha elevado la solicitud, en el sentido de acceder o negar sus pretensiones, pero siempre debe ser una contestaci3n que permita al peticionario conocer, frente al asunto planteado, cu3l es la situaci3n y disposici3n o voluntad del ente al que dirigido su solicitud.

As3, se ha advertido que se satisface este derecho, cuando se emiten respuestas que resuelven en forma sustancial la materia objeto de la solicitud, sin importar el sentido de la misma. No puede entenderse vulnerado el derecho de petici3n simplemente porque la respuesta dada al peticionario, emitida dentro de los t3rminos normativamente fijados, sea negativa, pues si efectivamente atiende de fondo el asunto inquirido, conlleva la satisfacci3n del derecho de petici3n, independientemente de su sentido.

El n3cleo esencial del derecho de petici3n reside en la resoluci3n de fondo, pronta y oportuna de la cuesti3n. Frente a sus caracter3sticas esenciales ha sido abundante y reiterativa la jurisprudencia de esta Corte, as3 por ejemplo, en sentencia T-839 de octubre 12 de 2006 (M. P. 3lvaro Tafur Galvis), se indic3:

“1. El derecho de petici3n concreta la facultad constitucionalmente protegida de toda persona de dirigirse a las autoridades -o a los particulares en los casos autorizados por la ley- para obtener informaci3n y respuesta oportuna a sus solicitudes; por tanto, las entidades destinatarias de una petici3n adquieren la obligaci3n correlativa de atenderla de manera

rápida, diligente y eficiente en los términos previstos en la ley.

2. Como derecho, su desconocimiento permite exigir judicialmente su respeto. Y al tratarse de un derecho fundamental, su protección es posible a través de la acción de tutela.

3. El derecho de petición forma parte de los mecanismos de participación y control ciudadano y, por tanto, guarda relación directa con otras garantías constitucionales, tales como los derechos a obtener información, participar en política y expresarse libremente.

4. La respuesta a la petición debe ser oportuna y resolver de fondo lo solicitado en forma clara, precisa y congruente¹⁸ y, por tanto, la persona no debe asumir las consecuencias de la desorganización administrativa y del manejo y registro inadecuado de la correspondencia y de las peticiones. ¹⁹ Por lo mismo, si bien no es jurídicamente reprochable informar el estado de la solicitud o el trámite que se le ha dado, dicha circunstancia no permite entender que la petición ha sido atendida, que con ello se extienden los plazos legales para decidir o que la entidad destinataria se libera de la obligación de elaborar y comunicar una respuesta de fondo.²⁰

5. La respuesta, positiva o negativa debe ser efectivamente comunicada al peticionario. Así debe demostrarlo quien tiene a su cargo el cumplimiento de esa obligación. La omisión de tal diligencia constituye una vulneración del derecho fundamental de petición de la misma entidad que el hecho de no dar respuesta, pues si lo decidido no se da a conocer al interesado, el efecto en uno y otro caso es el mismo desde el punto de vista de la insatisfacción del derecho. ²¹

6. El destinatario de la respuesta es el peticionario, es decir, la persona que a través de su solicitud ha entablado una relación jurídica con el destinatario de la petición. En consecuencia, las respuestas o informaciones entregadas al juez de tutela o a otras autoridades para responder requerimientos oficiales no satisfacen el derecho de petición si no son comunicadas directamente al interesado.²²

7. Las peticiones presentadas por personas en estado de debilidad manifiesta, indefensión o vulnerabilidad requieren de una atención reforzada, acorde con la situación específica de quien acude a las autoridades a solicitar la protección de un derecho o el cumplimiento de una función pública. Si la satisfacción del derecho de petición es un deber funcional en

mismo -a tal punto que su inobservancia constituye falta disciplinaria-, con mayor razón lo será; cuando su atención está relacionada con el cumplimiento de funciones y deberes específicos del Estado en materia de protección de personas o grupos que por su condición física, mental o económica, requieren una protección especial y reforzada (art. 13 C.P.).

Este aspecto del derecho de petición -especialmente importante en el presente asunto- fue reiterado por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 542 de 2005, en la que se señaló: “En este orden de ideas, el funcionario público debe ser formado en una cultura que marque un énfasis en la necesidad de servir diligentemente a los ciudadanos y en especial a aquellos que se encuentren marginados por la pobreza, por la indefensión, por la ignorancia, por las necesidades de toda índole, tanto más cuanto como bien lo señala la sentencia de la Corte Constitucional T-307 de 1999, “esas condiciones de pobreza y vulnerabilidad pueden llegar a producir una cierta ‘invisibilidad’ de esos grupos sociales”. La Corte se ha pronunciado, además, a favor de una modalidad reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso “las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones crónicas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su ánimo vital sean atendidas”.

En conclusión, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de una autoridad a emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, tanto como por no comunicar la respectiva decisión al peticionario, con las cautelas necesarias para poder tener certeza de que éste efectivamente la reciba.

Sexta. Marco normativo de los procesos de reubicación de familias, cuyas viviendas están situadas en zonas de alto riesgo.

6.1. La Corte Constitucional ha definido el derecho a la vivienda digna como el dirigido a suplir la necesidad humana de disponer de un sitio privado, “sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”²⁴. Este derecho se encuentra estatuido en el artículo 51 de la carta política, como uno de los derechos sociales, económicos y culturales, con los cuales se busca asegurar el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, para promover la prosperidad

general.

6.2. Esta corporación en aplicación de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁶, entre otros, ha aceptado la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna, en especial frente a situaciones en las cuales la misma amenaza ruina, ya sea por culpa de un suceso natural o por una acción u omisión de la administración pública o de un particular.

Se ha señalado que se protege especialmente a aquellos grupos familiares que habitan una casa en peligro de caerse, cuando dentro de sus miembros se encuentran sujetos de especial protección constitucional, como niños, adultos mayores o personas con discapacidad.

De la misma manera la Corte²⁷ ha dispuesto la protección del derecho a la vivienda digna cuando la persona atraviesa especiales situaciones de disminución por razones de salud, contingencias familiares o sociales, surgidas por calamidades naturales, precariedad económica o de índole similar, que llegan a restringir grave y permanentemente el goce efectivo de ese derecho fundamental:

“El derecho a la vivienda puede ser protegido por el juez de tutela, cuando dadas las circunstancias particulares de debilidad manifiesta en que se encuentra quien la posee, es o puede ser injustamente despojado de ella y con ello se afecta su ánimo vital o el de su familia”.

6.3. Ahondando en el concepto de “vivienda digna”, la jurisprudencia constitucional²⁸ ha señalado los requisitos que tal definición implica, entre ellos: 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”²⁹; ii) acceso a los servicios básicos; iii) ubicación de fácil acceso; iv) adecuación cultural a sus habitantes; v) asequibilidad³⁰; vi) gastos soportables; y vii) seguridad jurídica en la tenencia.

6.4. Sobre el requerimiento correspondiente a la habitabilidad, ha de indicarse que en Colombia se ha desarrollado un sistema normativo tendiente a la protección de las personas y familias, cuyas viviendas se encuentran en terrenos que “son anegadizos, o sujetos a

derrumbes y deslizamientos³¹ u otras situaciones similares. Entre otras, las Leyes 9^a de 1989, 49 de 1990, 3^a de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999 y 1523 de 2012, son parte de ese sistema.

La Ley 388 de 1997³², en desarrollo de la competencia relativa al ordenamiento del territorio local, reitera³³ las obligaciones de las autoridades municipales y distritales, de identificar las zonas de riesgo “por amenazas naturales”³³, de “localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres naturales”³⁴ y de realizar las estrategias de mediano plazo que permitan contar con “los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes”³⁵.

En este sentido, es claro que el plan de ordenamiento territorial a nivel local es el instrumento, que debe permitir a las autoridades municipales y distritales identificar y manejar las zonas de riesgo para los bienes y derechos de quienes las habitan, proponiendo soluciones efectivas.

Condensando las reglas fijadas para el manejo de dichas zonas, el fallo T-1094 de diciembre 5 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa³⁶, señala³:

“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;

3) Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo anterior incurren en causal de mala conducta;

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 aÃ± adquiridos pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueron reubicados los habitantes;

7) El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso pÃºblico bajo la administraciÃ³n de la entidad que lo adquiriÃ³;

8) Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehÃºsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupaciÃ³n con el concurso de las autoridades de policÃa, y la demoliciÃ³n de las edificaciones afectadas;

9) Las autoridades que incumplen las obligaciones impuestas por el artÃculo 56 de la Ley 9Ãª de 1989, modificado por el artÃculo 5Ãº de la Ley 2Ãª de 1991, incurren en el delito de prevaricato por omisiÃ³n.â€

AsÃ las cosas, en ejercicio de la obligaciÃ³n que la ConstituciÃ³n y las leyes han impuesto a las autoridades locales frente a la poblaciÃ³n ubicada en alto riesgo, aquellas pueden elegir los medios de acciÃ³n para proceder a eliminar cualquier amenaza de vulneraciÃ³n de derechos de los residentes de sus jurisdicciones, incluyendo el desalojo voluntario o forzado.

Sin embargo, ese marco de discrecionalidad no exime a dichas autoridades de ofrecer una respuesta oportuna y eficaz, y durante todo el proceso de reubicaciÃ³n, restablecimiento y estabilizaciÃ³n de quienes debieron ser desalojados de sus viviendas, especialmente cuando el hecho generador del riesgo, ha sido un desastre natural.

En concordancia con lo antedicho, el artÃculo 4 de la Ley 1523 de 2012³⁷, indica que se entiende por respuesta la â€œejecuciÃ³n de las actividades necesarias para la atenciÃ³n de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluaciÃ³n de daÃ±os y anÃlisis de necesidades, salud y saneamiento bÃsico, bÃsqueda y rescate, extinciÃ³n de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentaciÃ³n, servicios pÃºblicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, informaciÃ³n pÃºblica y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparaciÃ³nâ€. AsÃ mismo indica que la atenciÃ³n de emergencia debe ofrecerse de manera eficaz y oportuna (art. 35 ibÃdem).

En conclusiÃ³n, el derecho a la vivienda digna puede ser protegido por vÃa de tutela, cuando

aquel se ve amenazado por efecto de un desastre natural. Para la protección de ese y otros derechos de víctimas de calamidades, se ha desarrollado un sistema normativo y jurisprudencial que permite identificar, como primeros responsables de la atención y prevención de desastres, a los alcaldes municipales y distritales, debiendo éstos ofrecer respuestas oportunas y eficaces que permitan restaurar y restablecer la vida de las víctimas de los trágicos reclamos de la naturaleza.

Óptima. Análisis del caso concreto.

7.1. La señora Julia Marina Mayorga Gómez presentó acción de tutela buscando la protección de su derecho fundamental de petición, que consideró vulnerado por el CREPAD.

Al analizar los hechos y relatos efectuados por la demandante, la Corte decidió que en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial, es pertinente evaluar si hubo vulneración de los derechos a la vida digna, el mínimo vital y la vivienda de Julia Marina Mayorga Gómez.

7.2. La actora fue víctima de la ola invernal que azotó al país en 2010-2011, razón por la cual, tuvo que desalojar su vivienda, ya que era inhabitable por deslizamiento del terreno. Igualmente, perdió sus medios de subsistencia, pues el invierno arrasó con los cultivos de alimentos que eran comercializados.

Por tales razones, según la Constitución y la jurisprudencia, la actora y su familia, son considerados sujetos de especial protección estatal, ante los cuales se activan las facetas concretas del principio de solidaridad, en especial por parte de las autoridades.

7.3. Establecida esa condición para el caso concreto, esta Sala de Revisión determinar si la presente acción es procedente, para lo cual se explicaron con antelación, los criterios sobre subsidiariedad y perjuicio irremediable.

De tal manera, en primera medida respecto al requisito de subsidiariedad, ha de indicarse que la peticionaria busca que los responsables, cumplan sus deberes de ayuda y atención de emergencia, para proteger sus derechos, pues desde que se inició el invierno ha acudido varias veces ante las autoridades municipales y departamentales, sin obtener una efectiva

respuesta que le permita mejorar sus condiciones actuales.

En ese contexto de atención y ayudas de emergencia por desastres naturales, el medio idóneo de defensa judicial es la acción de tutela, pues agotadas las instancias gubernativas sin una efectiva solución, las circunstancias se tornan apremiantes y la respuesta debe ser oportuna, so pena de resultar tardía.

En consonancia con lo anterior, respecto de la ocurrencia del perjuicio irremediable, se explica que este debe ser inminente, grave, requerir medidas urgentes e impostergables.

Para el presente asunto, esta Sala determina que se cumplen dichos requisitos, ya que, se demuestra que ya ocurrieron daños irremediables a la familia³⁸, en la medida en que desalojaron su vivienda y perdieron sus cultivos, así mismo, por la tardanza e ineffectividad de la ayuda prestada, deben arriendos y no han logrado estabilizarse económicamente.

Igualmente, es claro que las medidas a tomar son urgentes e impostergables, pues según lo indica la accionante «cada día se agrava mi situación» y yo no tengo donde estar con mi familia» me encuentro mal de salud» voy a tener una intervención quirúrgica», y su grupo familiar está conformado por tres menores de edad de 8, 4 y 3 años.

Aunado a lo anterior, se resalta que la peticionaria y su grupo familiar son sujetos de especial protección estatal, durante todo el proceso de reubicación y restablecimiento de sus condiciones antes del desastre natural.

Por todo lo anterior, la Sala considera procedente para este caso concreto la acción de tutela instaurada.

7.4. Ahora bien, la Sala debe examinar si el derecho de petición fue vulnerado por el CREPAD, para lo cual se adelantó una disquisición acerca del núcleo esencial de tal derecho, consistente en la resolución de fondo, pronta y oportuna de la cuestión consultada.

Expresa la actora que en enero 23 de 2012, presentó una petición ante el CREPAD solicitando la reubicación, el pago de auxilio y la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.

Dentro del trámite de la acción de tutela, la entidad accionada presentó la respuesta que había ofrecido a la actora en febrero 29 de 2012, mediante la cual le informó cuál era su situación y a qué autoridades debía exigir, precisando también que esa entidad no era responsable de efectuar las acciones que estaba solicitando (fs. 28 a 35 ib.).

A pesar de que la respuesta no fue de fondo, es claro que dicha autoridad carece de competencia para indicarle a la actora dónde la van a reubicar, cuándo van a pagar su auxilio de arriendo y entregar las ayudas humanitarias, pues quien es el primer responsable de ello es el municipio de Silvania, a través de su alcalde.

La obligación del CREPAD, como receptora de la petición se concentraba en informar sobre competencia de las otras autoridades, pero también de remitir y canalizar la petición de Julia Marina Mayorga Gómez a los entes competentes para dar solución de fondo, activando sus deberes frente esta persona, remisión que fue realizada.

Encuentra esta Sala que atina el juez de instancia al concluir que no se vulneró el derecho de petición por parte del CREPAD, pues «no puede obligarse a la entidad accionada a pronunciarse de fondo respecto de asuntos para el que (sic) carece de facultad».

En consecuencia, será confirmada la sentencia única de instancia emitida por el Juzgado 3.º Civil de Bogotá en marzo 9 de 2012, dentro de la acción de tutela instaurada por Julia Marina Mayorga Gómez contra el CREPAD, que negó el amparo al derecho fundamental de petición.

7.5. Surtida esa discusión, pasa la Sala a examinar la conducta de las autoridades locales respecto de los derechos a la vida, el ánimo vital y la vivienda digna de la señora Julia Marina Mayorga Gómez, para determinar si fueron vulnerados.

Para ello, se explicará el marco normativo de los procesos de prevención y atención de desastres y de reubicación de familias situadas en zonas de riesgo.

7.5.1. Como un antecedente importante en esta acción de tutela, se pudo demostrar que desde 2009 la señora Mayorga Gómez como propietaria del bien inmueble identificado como Finca el Vergel, solicitó al municipio de Silvania y a la Corporación Autónoma

Regional de Cundinamarca, una visita técnica debido a la ocurrencia de movimientos de tierra en su propiedad.

En el informe presentado por la CAR, reseñado en los antecedentes, se indicó claramente que en la finca de Julia Marina Mayorga Gómez, se registra un fenómeno de inestabilidad de ladera antiguo y actual que afecta un área aproximada a los 5000m² (f. 35 cd. Corte).

7.5.2. Ahora bien, según se deduce de la certificación de afectación del predio por el fenómeno de la Niña de 2010-2011, que el CLOPAD expidió, la peticionaria desde junio 8 de 2011, perdió sus cultivos y parte del área productiva de la finca. Así mismo, se prueba que con la certificación de la Junta de Acción Comunal de Victoria Alta, que la vivienda de la actora es inhabitable desde junio 2 de 2011.

De lo expuesto, es claro que la actora es beneficiaria de las ayudas y atención de emergencia, consistentes para su caso en apoyo de arrendamiento, reubicación, reparaciones al predio de ser posibles y ayudas humanitarias.

El primer responsable por la efectividad de las entregas y de las reparaciones es el municipio, quien en desarrollo del principio de descentralización, debe gestionar y canalizar los recursos y postular a las familias para que reciban las ayudas oportuna y efectivamente. No obstante, se aclara que ese ente territorial no es el único responsable, pues todas las autoridades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres tiene definidas y delimitadas sus funciones, competencias y marcos de acción.

En el presente caso, el municipio aduce haber asumido una conducta diligente frente a la situación de la peticionaria, pues remitió las solicitudes a Colsibsidio, al CREPAD y al Comité de Cafeteros. Sin embargo, en este caso no es posible aceptar que ello sea suficiente, pues si bien es cierto que los procesos de censo e identificación de las familias afectadas por un desastre natural son importantes y toman algún tiempo, ello no puede ser un obstáculo para la efectiva atención de los afectados.

En el presente asunto, es claro que la actora fue censada y postulada por el CLOPAD para recibir la ayuda. Sin embargo, según se relata en el escrito presentado en agosto 6 de 2012 ante esta corporación, la señora Julia Marina Mayorga Gómez no ha recibido el pago del

auxilio de arrendamiento, a pesar de haber firmado un pagaré a favor del propietario del bien, donde se ubicó después de abandonar su vivienda por el deslizamiento del terreno. En igual sentido, la accionante no ha recibido más ayudas humanitarias por parte de las autoridades, ni se ha resuelto la situación de riesgo del predio de su propiedad.

Todas las anteriores situaciones, se han prolongado hasta la fecha por más de un año, término desproporcionado para la prestación de ayudas de emergencia, razón por la cual, esta Sala tutelar los derechos fundamentales a la vida, el mínimo vital y la vivienda digna de la señora Julia Marina Mayorga Gómez, que fueron vulnerados por la alcaldesa de Silvania, el operador Colsubsidio y los Comités Local y Regional de Prevención y Atención de Desastres, al no prestarle una atención integral y oportuna.

En consecuencia, se ordenará a la alcaldesa municipal de Silvania, al operador Colsubsidio y a los Comités Local y Regional de Prevención y Atención de Desastres, a través de sus representantes legales, que en el término improrrogable de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, efectúen todas las acciones necesarias para i) pagar los auxilios de arrendamiento correspondientes y dejados de percibir por la accionante, y ii) entreguen los respectivos kits de ayuda humanitaria, hasta tanto la actora haya recuperado su capacidad productiva, lo cual será verificado por la autoridad municipal.

Así mismo, se ordenará a la alcaldesa de Silvania, a través de su representante legal, que en el término improrrogable de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, inicie el proceso de reubicación de Julia Marina Mayorga Gómez, tomando las medidas que considere necesarias.

Por último, se solicitará al Personero Municipal de Silvania, verificar el cumplimiento de este fallo, y velar por los derechos fundamentales de la señora Julia Marina Mayorga Gómez durante todo el proceso de estabilización.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia Única de instancia emitida por el Juzgado 3.º Civil de Bogotá en marzo 9 de 2012, dentro de la acción de tutela instaurada por Julia Marina Mayorga Gómez contra el CREPAD, en cuanto nega el amparo al derecho fundamental de petición.

Segundo. ADICIONAR la referida sentencia en el sentido de TUTELAR los derechos fundamentales a la vida, el ánimo vital y la vivienda digna de la señora Julia Marina Mayorga Gómez, vulnerados por la alcaldía de Silvania, el operador Colsubsidio y los Comités Local y Regional de Prevención y Atención de Desastres, al no prestarle una atención integral y oportuna.

Tercero.- En consecuencia, ORDENAR a la alcaldía municipal de Silvania, al operador Colsubsidio y a los Comités Local y Regional de Prevención y Atención de Desastres, a través de sus representantes legales, que en el término improrrogable de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, efectúen todas las acciones necesarias para: i) pagar los auxilios de arrendamiento correspondientes y dejados de percibir por la accionante, y ii) entregar los respectivos kits de ayuda humanitaria, en ambos casos hasta tanto la actora haya recuperado su capacidad productiva, lo cual será verificado por la autoridad municipal.

Cuarto.- ORDENAR a la alcaldía de Silvania, a través de su representante legal, que en el término improrrogable de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, inicie el proceso de reubicación de Julia Marina Mayorga Gómez, tomando las medidas que considere necesarias.

Quinto.- SOLICITAR al Personero Municipal de Silvania, verificar el cumplimiento de este fallo, y velar por los derechos fundamentales de la señora Julia Marina Mayorga Gómez durante todo el proceso de estabilización.

Sexto.- Por Secretaría General, LIBRAR la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese a la Gaceta de la Corte Constitucional.

Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA S  CHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

1 F. 1 ib..

2 F. 25 ib..

3 F. 44 cd. Corte.

4 F. 45 ib..

5 Fs. 53 a 94 ib..

6 Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones.

7 Fs. 47 a 48 ib..

8 Fs. 95 a 119 ib..

9 Fs. 9 a 43 ib..

10 En el informe se identifica el predio como "Los Balcones", sin embargo consta a folio 29 del cuaderno de la Corte, que la señora Mayora Gómez solicitó a la CAR la corrección de los datos de dicho, pues el predio visitado se llama "finca El Vergel" y anexa certificado de libertad y tradición del bien.

11 La facultad de fallar extra y ultra petita en materia de tutela, ha sido desarrollada ampliamente por la Corte Constitucional, advirtiendo que atiende a la efectividad del estructural principio de prevalencia del derecho sustancial, invistiendo al juez de tutela de la posibilidad de determinar qué derechos fueron los vulnerados, aún si los mismos no fueron expresamente identificados por el demandante pero se desprenden de los hechos. Cfr. T-532 de noviembre 24 de 1994 (M. P. Jorge Arango Mejía), T-310 de julio 17 de 1995 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-622 de mayo 26 de 2000 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), SU-484 de mayo 15 de 2008 (M. P. Jaime Araújo Rentería) y T-553 de mayo 29 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

12 T-1125 de noviembre 27 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, donde fueron estudiadas y apoyadas las estrategias de protección para los damnificados de un incendio.

13 Cfr. T-972 de septiembre 23 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño y T- 719 de septiembre 9 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

14 "Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-347/96 MP. Julio César Ortiz. En el mismo sentido ver la Sentencia T-416/01 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra."

15 T-161/05 (febrero 24), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 T-1190/04 (noviembre 25), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

17 T-574 de agosto 26 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

18 "Sentencia T-377 de 2000, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, reiterada en las Sentencias T-1089 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T- 373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis."

19 “Sentencias T-096 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-487 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.”

20 “Igualmente esta Corte ha dicho que la mera información del estado del trámite o el número del turno dado a la solicitud presentada por el interesado no constituye una respuesta efectiva y de fondo y, por tanto, si la administración resuelve sólo en este sentido se entiende violado el derecho de petición.” (Sentencia T-495 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Igualmente, Sentencia T-628 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis).“

21 “Cabe recordar que en relación con el derecho de petición, no basta que se expida la respuesta, sino que además, es necesario que ésta se notifique de manera oportuna al interesado. En efecto, hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Carta, el hecho de que la respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, pues no puede tenerse como real contestación la que sólo es conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información.” (Sentencia T-249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández). En la Sentencia T-545 de 1996 también se había señalado: “Aunque la solicitud fue atendida oportunamente por la entidad, la falta de una efectiva comunicación a la peticionaria, vulnera su derecho fundamental de petición, que no se reduce únicamente a que la entidad resuelva, sino que requiere, además la notificación de la decisión al interesado.” (M.P. Antonio Barrera Carbonell).“

22 “2. La respuesta que la entidad demandada dio a la petición de la demandante a través del escrito de contestación de la acción de tutela, no se compadece con los criterios resaltados por esta Corte en los acápites anteriores. Según lo tiene establecido la Corte una respuesta dirigida al juez de tutela no constituye una respuesta clara y oportuna notificada al interesado.” (Sentencia T-912 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería. En el mismo sentido sentencias T-991 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-886 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas, entre otras).“

23 Citada también en la sentencia T-077 de febrero 11 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

24 Cfr. T -079 de enero 31 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-585 de junio 12 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-331 de mayo 4 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla,

entre muchas otras.

25 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

26 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 3º: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.

27 T-275 de marzo 12 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

28 Especialmente determinados en las sentencias T-467 de junio 9 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-585 de julio 27 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

29 T-585 de 2006, en cita, no se encuentra en negrilla en el texto original.

30 Indicando la sentencia T-585 de 2006, en cita, que debe darse prioridad en los programas de acceso a la vivienda a “las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia”.

31 Artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, modificado por la Ley 2ª de 1991.

33 Artículo 5º, Ley 388 de 1997.

34 Artículo 8, ibídem.

35 Artículo 13, numeral 5, ídem.

36 En la cual se resolvió una situación similar a la presente, correspondiéndole a la Corte “determinar si una administración municipal está obligada a brindar protección, de qué tipo y con qué alcance, a la persona que ha tenido que abandonar su casa de habitación y su predio, siendo el cultivo de éste su único medio de subsistencia, por el hecho de presentarse una falla geológica que comprobadamente amenaza con arrasar su

vivienda y los cultivos de los que deriva exclusivamente su subsistencia.â€

37 Para acotar y clarificar responsabilidades, competencias y marcos de acci3n de las autoridades estatales (nacionales, departamentales y municipales), frente a una situaci3n de emergencia, el legislador recientemente expidi3 la Ley 1523 de 2012, â€œpor la cual se adopta la pol3tica nacional de gesti3n del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gesti3n del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposicionesâ€.

38 A trav3s de las certificaciones aportadas como prueba (fs. 4 y 5 cd. inicial).