

T-811-13

Sentencia T-811/13

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Inaplicación del requisito de inmediatez por cuanto no ha cesado el impacto generado por ola invernal en las condiciones de vida de damnificados

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Factores que deben tenerse en cuenta para determinar plazo razonable

Esta Corporación ha enunciado como criterios para evaluar la razonabilidad del plazo: i) Que existan razones válidas para la inactividad, como la fuerza mayor, el caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad para interponer la tutela en un término razonable; ii) La permanencia en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales; iii) La situación de debilidad manifiesta del actor, que hace desproporcionada la carga de razonabilidad del plazo para intentar la acción.

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Procedencia para proteger mínimo vital afectado por el no pago del subsidio otorgado por el Gobierno a damnificados de ola invernal

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

El artículo 1º de la Constitución establece que la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho, en coherencia con lo cual el artículo 2 de la misma normativa establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, bienes y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Para la consecución de tales fines y la materialización del principio de solidaridad, el artículo 95, numeral 2, de la Constitución señala que uno de los deberes de la persona y del ciudadano es “Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones

que pongan en peligro la vida o la salud de las personas". Con la misma finalidad, la Constitución establece reglas especiales para afrontar situaciones excepcionales en las cuales se encuentre en riesgo y/o se afecten los derechos de los residentes en el país.

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES-Objetivos

a) Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad; b) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad; c) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad".

REGISTRO UNICO DE DAMNIFICADOS-Personas afectas por ola invernal del "fenómeno de la niña"

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Damnificados de ola invernal no pueden afectarse por negligencia de la administración pública

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Vulneración del mínimo vital y vivienda digna por Municipio por irregularidades en el procedimiento administrativo para la entrega de apoyo económico a damnificados de ola invernal

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES Y DEBIDO PROCESO-Orden a Alcaldía proceda a revisar y enviar listado de quienes reúnan las condiciones de damnificados directos de ola invernal

Referencia: Expedientes T-3.958.690, T-3.960.497 y T-3.972.091

Acciones de tutela presentadas por Marberis Barrios Salgado y otros contra el Municipio de Sincelejo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y la Gobernación de Sucre, por Mercedes Tautiva Vargas contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- y por Blanca Becerra Ardila y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y República y el

Municipio de la Jagua de Ibirico.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., doce (12) de Noviembre de dos mil trece (2013).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luís Ernesto Vargas Silva y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por: (i) el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes de Sincelejo y el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes de Sincelejo, en el trámite de la acción de tutela formulada por Marberis Barrios Salgado y otros contra el municipio de Sincelejo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y la Gobernación de Sucre; (ii) La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial y el juzgado Sexto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá en el trámite de la acción de tutela presentada por Mercedes Tautiva Vargas contra el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y; (iii) el Juzgado Civil del Circuito de Chiriguaná - Cesar en el trámite de la acción de tutela iniciada por Blanca Becerra Ardila y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar.

Los procesos radicados bajo los números T-3.958.690, T-3.960.497 y T-3.972.091, fueron seleccionados y acumulados por presentar unidad de materia en el Auto de la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional del dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013), notificado el nueve (09) de agosto de dos mil trece (2013), para ser fallados en una sola sentencia.

En consecuencia, la Sala procede a exponer los antecedentes, las pruebas y la decisión judicial de cada uno de los expedientes:

I. ANTECEDENTES

1. EXPEDIENTE T-3.958.690

Marberis Barrios Salgado y otros 356 ciudadanos, mediante apoderada judicial, presentaron acción de tutela contra el Municipio de Sincelejo y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y a la vida en condiciones dignas y justas, con base en los siguientes

1.1. Hechos

1.1.1 Aduce la apoderada de los accionantes, que ellos, quienes están registrados en el Sistema de información Sisben, fueron víctimas de la segunda temporada de lluvias de 2011 y sufrieron daños materiales en sus viviendas localizadas en los barrios Puerto Arturo, Villa María, Nueva Esperanza, Villa Mady, El Poblado, La Victoria, Antonio Nariño, Normandía, Divino Niño, Uribe Uribe, La Paz, La Gran Colombia, Esmeralda, Trinidad, las Delicias, Barlovento y Gaviotas.

1.1.2 Por lo anterior, indica la representante judicial, sus poderdantes tienen derecho a la entrega del subsidio económico de \$1.500.000, al cumplir los requisitos para su reconocimiento establecidos en la Resolución 074 de 2011.

1.1.3 Añade, que el Alcalde Municipal de Sincelejo no incluyó a los tutelantes en la planilla de apoyo económico a damnificados directos que debía ser enviada a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, omisión que desconoce el derecho al debido proceso de sus representados y genera un perjuicio grave y actual para ellos.

1.1.4 La anterior situación, señalan los accionantes, conlleva a la violación del derecho a la igualdad porque a la Señora Ana Eufemia Navarro, quien se encuentra en las mismas condiciones de ellos sí le fue entregada la referida ayuda económica.

1.1.5 El requisito de inmediatez se cumple, a juicio de los ciudadanos tutelantes, por cuanto, a pesar de haber transcurrido un tiempo considerable desde los hechos, los daños materiales a sus viviendas persisten y por ello la vulneración de los derechos subsiste.

El Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes de Sincelejo con Función de Control de Garantías, por auto de 8 de marzo de 2013 admitió la demanda y ordenó correr traslado a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y La Alcaldía del Municipio de Sincelejo, para que en el término de 48 horas contestaren la acción de tutela en ejercicio del derecho de contradicción y defensa. Posteriormente, el 11 de marzo de 2013, el mismo despacho judicial ordenó vincular a la Gobernación de Sucre, a quien le dio el mismo término para pronunciarse sobre los hechos informados por los accionantes.

La Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento de Sucre informó que ni el Municipio de Sincelejo ni el Comité Municipal de Gestión del Riesgo del mismo ente territorial, radicaron solicitud para el pago de la ayuda económica regulada en la Resolución 074 de 2011 a favor de los accionantes, tampoco en sus bases de datos aparecen registrados como postulantes al mencionado subsidio, razón por la cual solicita declarar la improcedencia de la tutela en relación con dicho ente territorial.

El representante de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República, indicó que el apoyo económico por un millón quinientos mil pesos no se estableció con ocasión del fenómeno de la niña del cual dicen ser damnificados los accionantes, sino para beneficiar a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias de 2011 y en éste orden no sería posible reconocerles el apoyo económico reclamado.

Precisa que la UNGRD es ajena a que los accionantes no hayan sido incluidos en el listado de beneficiarios de la ayuda económica porque esta decisión correspondió a las autoridades municipales quienes debían establecer si concurrían las condiciones para ser parte del listado, por lo cual ninguna responsabilidad le cabe a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, razón por la cual plantea la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. De otra parte indica que la fotocopia de la cédula y de la consulta en el Sisben no acreditan los requisitos para elevar la reclamación del apoyo económico y añade que la acción es improcedente porque en este caso no se cumple con el requisito de inmediatez por cuanto la omisión en la realización del censo data de diciembre de 2011.

El Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía del Municipio de Sincelejo, solicita negar por

improcedente la acción al considerar que los accionantes pretenden revivir términos para obtener su pretensión económica. Indica que los ciudadanos tutelantes debían haber manifestado ante los miembros que conforman el CLOPAD su inconformidad por no haber sido incluidos en el censo de damnificados, expresando las razones por las cuales si debían estar registrados. Refiere que a los miembros del CLOPAD se les presenta un censo y ellos evalúan la información y lo aprueban para ser remitido a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que es la competente para desembolsar las ayudas económicas. Además, es esta Unidad la encargada de fijar las condiciones para que los damnificados por la ola invernal accedan a la asistencia económica y no el Municipio de Sincelejo.

Agrega que frente a acciones de tutela similares, los Juzgados Tercero y Cuarto Civil Municipal han declarado la improcedencia del amparo por no atender al principio de subsidiaridad, pues los ciudadanos debían primero agotar el mecanismo ordinario que es acudir ante la Alcaldía Municipal, entidad que nunca se ha negado a darle trámite a sus solicitudes. Tampoco se concluyó la vía gubernativa ni acudió a la acción de nulidad y restablecimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa.

A juicio de la entidad municipal accionada, la solicitud de amparo tampoco atiende al requisito de inmediatez y por último manifiesta que no está demostrada la vulneración de los derechos fundamentales invocados toda vez que si los accionantes no fueron incluidos en el registro de damnificados directos es porque no lo son.

1.3 Pruebas

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

1.3.1 Copia de los documentos de identidad de los accionantes.

1.3.2 Copia de las fichas del Sisben de algunos accionantes y de facturas de servicios públicos domiciliarios.

1.3.3 Copia de la Resolución 074 de 2011 y copia de la Resolución 002 del 2 de enero de 2012, expedidas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- folio 1499-.

1.3.4 Copia de la sentencia de 15 de mayo de 2012, proferida por el Consejo de Estado,

Sección Segunda, Subsección A. – folio 1484-

1.3.5 Registro fotográfico – folios 1503 y 1504-.

1.3.6 Copia de la petición firmada por los ciudadanos Farid Rodríguez y Adalberto Salas Sabaye, dirigida al Alcalde del Municipio de Sincelejo y radicada el 19 de junio de 2012, en la cual solicitan “se emprendan las acciones necesarias orientadas al mejoramiento de las estructuras físicas de nuestras humildes viviendas o futura reubicación de las mismas. Se facilite las listas o censos oficiales de quienes somos damnificados reales” – folio 1537-

1.3.7 Copia de la circular del 10 de noviembre de 2012 del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República – folio 1541-

1.3.9 Decreto 597 del 9 de septiembre de 2012 del Alcalde Municipal de Sincelejo, “Por el cual se conforma y organiza el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Sincelejo, para : El conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo, el manejo de desastres y se dictan otras disposiciones” – folio 1589-

1.3.10 Oficio del 23 de agosto de 2011 del Comandante del Cuerpo de Bomberos, mediante el cual remite al CLOPAD la relación de las familias visitadas y certificado por el fenómeno de la niña. – folios 1608 a 1620-

1.3.11 Oficio del 26 de agosto de 2011, mediante el cual el Gerente del Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Sincelejo remite listado a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, de “familias afectadas por el fenómeno de la niña, las cuales han sufrido graves deterioros en sus viviendas por la pasada Ola Invernal 2010-2011 en el Municipio de Sincelejo” – folios 1621 a 1630-

1.4. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Sincelejo, mediante sentencia del 21 de marzo de 2013 negó por improcedente el amparo solicitado porque los accionantes no pidieron a las autoridades respectivas su inclusión en el censo realizado por el CLOPAD o la Alcaldía Municipal de Sincelejo, una vez advirtieron que no estaban registrados, de tal forma que no agotaron los mecanismos ordinarios de defensa como la vía gubernativa y las acciones contenciosas, incumpliendo

con ello el requisito de subsidiaridad. Considera el fallo que como no se acreditó la ocurrencia de perjuicios irremediables y ha transcurrido más de un año desde el momento en que se produjo el fenómeno invernal, se infiere que la situación de calamidad ha sido superada. Por último indica el Juzgado que dentro del expediente no se demostró que los accionantes cumplieran con los requisitos para obtener la ayuda económica previstos en la Resolución 074 de 2011, razón por la cual la controversia debe ser resuelta por las autoridades administrativas y la jurisdicción contencioso administrativa y no por el juez de tutela.

En relación con el derecho a la igualdad indica la sentencia que no se establecieron las razones por las cuales los accionantes estarían en las mismas condiciones de la ciudadana citada en el escrito de tutela como beneficiaria de la ayuda económica. – folio 1631-

1.5 Impugnación

La apoderada de los ciudadanos tutelantes al recibir la notificación del fallo expresó que impugnaba la decisión sin expresar razones como fundamento de su decisión. – folio 1652-

1.6 Sentencia de Segunda Instancia

El Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes, en decisión del 2 de mayo de 2013 confirmó la sentencia del a quo, al considerar que con base en los medios probatorios allegados a la actuación no es posible determinar la condición de damnificados directos de los accionantes, máxime cuando el cuerpo de bomberos de Sincelejo y el CLOPAD realizaron el censo correspondiente de las familias afectadas con la segunda temporada invernal de 2011, en el cual no aparecen registrados los accionantes. Indica el Juzgado que tampoco se atiende al principio de inmediatez, dado que la acción de tutela se interpone en marzo de 2013 por hechos sucedidos en el segundo semestre de 2011 – folio 8 Cdo. segunda instancia-

2. EXPEDIENTE T-3.960.497

La señora Mercedes Tautiva Vargas, presentó acción de tutela contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Fondo de

Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE-, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y el respeto a la dignidad humana, con base en los siguientes:

2.1 Hechos

2.1.1 Informa la accionante que con ocasión de la segunda temporada invernal del año 2011, su vivienda resultó inundada por aguas residuales.

2.1.2 El 11 de diciembre de 2011 la señora Mercedes Tautiva fue censada por la Secretaría Distrital de Integración Social, que luego de constatar las condiciones de la vivienda, le expidió la titilla N°20265 en la que se le identifica como residente del barrio Villas de Vizcaya y afectada por la temporada invernal.

2.1.3 Con este documento reclamó un bono por \$131.808 en Carrefour, un Kit de aseo y un auxilio para arrendamiento.

2.1.4 Con base en el Decreto 4579 de 2010, mediante la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres estableció la entrega de un auxilio económico para las familias afectadas por la Segunda Temporada de Lluvias de 2011 y fijó como plazo para la entrega de la información de las personas censadas hasta el 30 de diciembre de 2011, término ampliado por la misma entidad hasta el 30 de enero de 2012, mediante Resolución 002 del 2 de enero de 2012.

2.1.5 El 16 de diciembre de 2011 la citada entidad ordenó el no pago del auxilio económico a varias familias. En virtud de lo anterior, indica la accionante que a pesar de encontrarse registrada en el censo de afectados por la temporada invernal al acercarse a reclamar la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres le informó que el pago había sido suspendido, por cuanto hacía parte de un grupo de solicitantes que presentaba inconsistencias y debía verificarse la información, pero el proceso de revisión nunca se concluyó.

2.1.6 Manifiesta la accionante que el 17 de enero de 2012 la Secretaría Distrital de Integración Social publicó un listado de afectados por la temporada invernal del cual hace parte, por lo cual luego se acercó a reclamar la ayuda monetaria al Banco Agrario Sucursal

Chapinero, pero allí le indicaron que no hacía parte de los beneficiarios.

2.1.7 El 10 de febrero de 2012 el FOPAE certifica que, de acuerdo con los registros de afectación, la señora Mercedes Cautiva Vargas resultó afectada a causa de la inundación ocurrida en la localidad de Bosa el 6 de diciembre de 2011.

2.1.8 Sostiene la accionante que en el mismo sector le han entregado a otras personas el subsidio por \$1.500.000, establecido por el Gobierno Nacional.

2.1.9 Igualmente informa que, como afectada por las inundaciones, fue beneficiaria del descuento en el impuesto predial establecido por la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante el Acuerdo 26 de 1998.

2.1.10 El 22 de mayo de 2012, la administradora y representante legal de la Agrupación Residencial Villas de Vizcaya 1, presentó un derecho de petición, a la entidad accionada, solicitando la ayuda económica, el cual fue avalado por algunos copropietarios y residentes del Conjunto.

2.1.11 Mediante oficio 021712 de junio de 2012 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres respondió dicha solicitud indicando que “Atendiendo a que ustedes no fueron reportados dentro de la oportunidad establecida como beneficiarios de la ayuda, no es procedente atender favorablemente su petición”.

2.1.12 Con base en los anteriores hechos la señora Mercedes Tautiva Vargas presentó acción de tutela al estimar vulnerados sus derechos a la igualdad y a la dignidad humana, pues a otros damnificados residentes en la misma unidad residencial si se lo entregaron.

2.1.13 Hasta la fecha, de acuerdo con el material probatorio existente, no se ha entregado el subsidio económico a la accionante

2.2 Traslado y contestación de las entidades accionadas.

El representante de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República, indicó que en el listado de beneficiarios de la ayuda económica prevista en la Resolución 074 de 2011 remitido por el FOPAE no fue incluida la accionante. Y, si bien del certificado de afectación y la tirilla indican que existió una afectación por la

segunda temporada de lluvias de 2011, ello no indica que el afectado sea beneficiario directo en los términos de la resolución mencionada.

Aduce que no hay vulneración del derecho a la igualdad por la entidad accionada, por cuanto la resolución 074 de 2011 estableció el otorgamiento de la ayuda económica a todos los habitantes del territorio nacional que se encontraran en las condiciones y cumplieran los requisitos allí indicados. Precisa que la Unidad es ajena a que la tutelante no haya sido incluida en el listado de beneficiarios de la ayuda económica porque esta decisión correspondió a las autoridades distritales quienes debían establecer si concurrían las condiciones para ser parte del listado. Por lo anterior ninguna responsabilidad le cabe a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, configurándose así la excepción de falta de legitimación por pasiva.

Añade que en este caso no está comprometido ningún derecho fundamental pues el reclamo se encamina a obtener una reclamación dineraria.

Por su parte el representante del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE-, indicó que ciertamente la accionante se encuentra en los registros de personas afectadas por la inundación ocurrida en Bosa el 6 de diciembre de 2011, como lo acredita el correspondiente certificado, también recibió las ayudas humanitarias de bono alimentario y Kit de aseo, y fue beneficiaria de la entrega de ayuda de carácter económico por parte de esa entidad, por la suma de \$442.000, de acuerdo a las resoluciones 587 y 671 de 2011, como damnificada de la emergencia invernal del año 2011. Indicó que para el FOPAE las 27.196 familias incluidas en los registros son damnificados directos para efectos de la Resolución 074 de 2011, porque presentaron algún tipo de afectación directa con ocasión de las inundaciones en las localidades de Bosa y Kennedy, y en particular la señora Mercedes Cautiva Vargas es damnificada directa.

De acuerdo con lo anterior, solicita desestimar las pretensiones por falta de legitimación en la causa por pasiva pues el FOPAE no tiene ninguna ingerencia en la distribución y entrega de la ayuda económica establecida en la resolución 074 de 2011. y, “la obligación por parte del FOPAE, limitada a suministrar a la UNGRD los registros de los damnificados directos, fue cumplida al enviar el consolidado definitivo, dentro del cual se incluyó a el señor MERCEDES TAUTIVA VASRGAS (Sic), por lo que ostenta la calidad de damnificado

directo.” – folio 52 vto-

Por último, estima que la acción de tutela es improcedente dado que hace más de ocho meses que se superó la emergencia ocasionada por la temporada invernal de 2011 y la accionante no se encuentra ante un perjuicio irremediable.

2.3 Pruebas

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

2.3.1 Copia del documento de identidad de la señora Mercedes Tautiva Vargas – folio 8-

2.3.2 Copia de la tirilla N°20265 F-05 Registro de población damnificada en la cual aparece como persona cabeza de hogar la señora MERCEDES TAUTIVA VARGAS, del barrio Villas de Vizcaya y con fecha de diligenciamiento 11 de diciembre de 2011. – folio 6-

2.3.3 Copia del certificado de afectación expedido por el Subdirector de emergencias del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE-, en el cual se indica que de acuerdo con el registro de afectación realizado por la Secretaría Distrital de Integración Social, se constató que la accionante “resultó afectada a causa de la inundación ocurridas en la localidad de Bosa, a los días 6 (sic) de diciembre de 2011 y siguientes” y se identificó como inmueble afectado el ubicado en la carrera 103 N°75-55 sur, casa 35 (Vizcaya 1)-folio 7-

2.3.4 Copia del recibo de Impuesto predial unificado del inmueble localizado en la carrera 103 N°75-55 sur, casa 35 (Vizcaya 1)-folio 9-.

2.3.5 Copia del Decreto 186 del 23 de abril de 2012 de la Alcaldía mayor de Bogotá, “Por medio del cual se establecen las condiciones para la aplicación de las exenciones de impuesto predial unificado para los damnificados de la emergencia invernal de los sectores de Bosa y Kennedy, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo 26 de 1998” – folio 10-

2.3.6 Copia de la consulta del censo Bosa y Kennedy – folio 11-

2.3.7 Copia de la Resolución 074 de 2011 y copia de la Resolución 002 del 2 de enero de 2012, expedidas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – folio 45-

2.3.8 Copia del Acta de reunión del 16 de diciembre de 2011 entre la FOPAE, la Secretaría Distrital de Integración y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en la cual quedó consignado que “En el marco de las acciones propuestas por los funcionarios presentes para continuar con el proceso de entrega de los auxilios se presentó como propuesta continuar con el pago de 4667 registros, los cuales están verificados y suspender el pago de 6.577 mientras se verifica en un 100% la información por parte de las entidades del distrito participantes en este proceso. El FOPAE a su vez, se compromete a remitir, vía correo electrónico y físico, la base de registro de población afectada debidamente verificada para que la UNGRD realice los trámites subsecuentes al pago de auxilio, de igual forma, el FOPAE remitirá la base de datos con los registros que presentan inconsistencias a la fecha para que la UNGRD proceda a realizar las acciones pertinentes.”- folios 12 y 40 -

2.3.9 Copia de la circular del 16 de diciembre de 2011 de la Dirección General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. – folio 42-

2.3.10 Copia de la Resolución 002 del 2 de enero de 2012, mediante el cual amplía el plazo hasta el 30 de enero de 2012, de entrega de información a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en los mismos términos y cumplimientos de requisitos referidos en la resolución N°074 de 2011. – folio 44-

2.3.11 Copia del oficio del 16 de diciembre de 2012 del Subdirector de Emergencias del FOPAE dirigidos al director de la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres, en el cual envía base de datos de 4.723 registros de la población afectada por la segunda temporada de lluvias 2011 de la localidad de Bosa. Sector el Recreo, con corte a la fecha y “se aclara que la información suministrada corresponde no a la totalidad de los registros de la emergencia, sino a la información levantada entre el 6 y el 10 de diciembre en el sector y la emergencia referenciados. La información faltante será suministrada en los próximos días cuando la SDIS remita el consolidado final” – folio 39 vto.-

2.3.12 Copia del oficio del 23 de diciembre de 2011 del FOPAER dirigido a la Unidad

Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con el cual se envía en archivo adjunto “base de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias 2011 de la localidad de Bosa y Kennedy de Bogotá Distrito Capital”, en cumplimiento de la circular del 16 de diciembre de 2011. y se añade que en Bosa aparecen identificados con daños materiales directos 6373, según información del FOPAE, y según información de la SDIS, 10.610 que sufrieron afectación general en primeros pisos y cabezas de hogar. - folio 38- .

2.3.13 Copia del oficio del 31 de enero de 2012 del Subdirector de Emergencias del FOPAE al director de la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres, en el cual envía base de datos de 1872 damnificados damnificados por la segunda temporada de lluvias 2011 de la localidad de Bosa.

2.3.14 Copia del oficio del 29 de febrero de 2012 del Director del FOPAE al Director de la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres, en el cual indica que el 16 y 23 de diciembre envió las bases de datos de un total de 16574 familias, de las cuales 1346 quedaron pendientes de verificación. Y añade que la administración distrital, en atención a las inconsistencias denunciadas, realizaron un proceso de revisión y verificación, el cual arroja un consolidado a 10 de febrero de 2012 de 18.607 familias en Bosa y 8.589 en Kennedy. Precisa que “En el comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias de fecha 10 de febrero de 2012 se aprobó el censo de los damnificados elaborado por la secretaría de Integración social. En consecuencia, el Comité Distrital considera que las 27.196 familias son damnificadas directas en los términos establecidos en la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 expedida por la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres , dado que presentaron algún tipo de afectación directa o indirecta de acuerdo la clasificación establecida por el FOPAE siendo por ello, susceptibles de ser beneficiarias del apoyo económico señalado en la citada Resolución” - folio 41-

2.3.15 Copia del oficio 2632 del Director de la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres al Director del FOPAE, en el cual indica que lo que se registre por fuera del plazo fijado en la Resolución 002 de 2012 es extemporáneo. “Por lo que no es procedente analizar ni recibir el censo elaborado por la Secretaría de Integración Social y aprobado por el Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias de fecha 10 de febrero de 2012, por encontrarse fuera de los términos establecidos por las Resoluciones N°074 de 2011 y 02 de 2012. En consideración de lo anteriormente expuesto, la unidad

Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no encuentra procedente el pago de apoyos económicos no reportados debidamente en las fechas establecidas para tal fin” - folio 48-

2.3.16 Copia del derecho de petición presentado por la señora DORIS PALOMINO, representante legal de la Agrupación Villas de Vizcaya Agrupación 1, dirigido a la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres. - folio 13-

2.3.17 Copia del Oficio N°021712, de junio de 2012, del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres. mediante el cual se da respuesta a la petición de la señora DORIS PALOMINO, y allí se indica que “Dados lo limitado de los recursos del Fondo, la necesidad de ser priorizados hacia otras acciones de acuerdo con su finalidad, la ayuda tenía que ser determinada respecto del monto, su vigencia (inmediatez respecto de la emergencia) y el tipo de beneficiarios, (las familias que realmente sufrieron daños al interior de sus viviendas o en sus muebles y enseres) como en efecto ocurrió. Atendiendo a que ustedes no fueron reportados dentro de la oportunidad establecida como beneficiarios de la ayuda, no es procedente atender favorablemente su petición”. - folio 16-

2.3.18 Copia de la planilla de auxilio económico, en el cual aparece el pago realizado a Jorge Enrique Marín Caza y Buendía Martínez Gustavo -folios 18 y 19 -

2.3.19 Copia de la planilla de auxilio económico de la UNGRD, en el cual se indica que no se encontraron resultados asociados al número de cédula de la accionante.

2.4 Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá mediante fallo del 20 de diciembre de 2012, declaró improcedente el amparo por ausencia del requisito de inmediatez, dado que la acción se interpuso un año después del momento en que se aduce se presentó la vulneración. Indica que la acción de tutela no es el mecanismo para obtener la entrega de ayuda humanitaria porque no hay inminencia ni gravedad en la afectación de derechos fundamentales. Sostiene que la accionante cuenta con otro medio de defensa de sus derechos como es la acción popular para amparar el derecho colectivo a la vivienda digna, al cual puede acudir porque no se está ante un perjuicio irremediable.

2.5. Impugnación

La señora Mercedes Cautiva Vargas solicitó revocar la sentencia de primera instancia y conceder el amparo solicitado por cuanto el paso del tiempo no puede interpretarse en su contra pues la declaratoria de desastre nacional no establece ningún límite temporal para prestar asistencia humanitaria y entregar los incentivos a las familias afectadas, quienes tienen derecho en razón de la calidad de damnificados. Afirma que por errores administrativos y falta de coordinación interinstitucional no se puede desconocer que tiene el derecho adquirido a recibir el beneficio otorgado a los damnificados por la temporada invernal. Sostiene que la decisión de las accionadas no consulta el principio de igualdad pues a otros damnificados si se les entregó la ayuda económica que a ella le niegan, a pesar de ser parte del censo de afectados dado a conocer por la Secretaría Distrital de Integración Social el 17 de enero de 2012, antes del vencimiento del plazo fijado por la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres.

2.6. Sentencia de Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Penal, en sentencia del 10 de abril de 2013, confirma la decisión impugnada al considerar que no procede el amparo de los derechos a la igualdad y a la dignidad humana pues “es evidente que lo pretendido desborda el ámbito de competencia del Tribunal que no está facultado para decidir sobre los asuntos que aquí se discuten, que implican un debate legal, para los que existe un escenario natural ante la jurisdicción contencioso administrativa, lo que torna improcedente el amparo, por la no acreditación del requisito de subsidiaridad” y en este evento no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que haga viable la acción como mecanismo transitorio. Añade que en este caso tampoco se cumple con el requisito de inmediatez pues la accionante presentó la solicitud de amparo un año después de los hechos, sin que esté demostrada una justificación para ello.

3. EXPEDIENTE T-3.972.091

Blanca Becerra Ardila, Samira Rangel Guerrero, Marta Cecilia Torrado Tarazona, Agripina Galeano Ascano, Carmen Esther Villegas Guerrero, Luis José Barbosa Quintero, Ana María Santiago Julio, Víctor Celestino Medina Montero, Alonso Casariego Morales, Nibia Dolores Montero Araujo, Ricardo Rodríguez Ascanio, Blanca Avendaño Padilla, Diomar Antonio

Rincón Mora, José David Picón Clavijo, Adalberto Zambrano Noriega, Atilio Rincón Pérez, Carmen María Chogo Trillos, Miriam Rosa Pérez Rincón, Dina Luz Rodríguez Díaz, Judith Josefa Mendoza Gutiérrez, Caro Gil de los Reyes, José Celiar Arévalo Pineda, Alides Martínez Fuentes, Víctor Manuel Duran Pacheco, Aure Smir Miranda Estrada, Daniel Enrique Estrada Carrillo, Israel Vega Arévalo, Estelia Cañizares Vaca, Laudelina Téllez Guerrero, Yuleima Becerra Bastos, Luis Alfonso Martínez Ledesma, María Mejía Atencia, Carlos Arturo Montes Vargas, Wilfredo Pianeta Quintero, José Trinidad Lobo Sereno, Yaniris Lobo Bautista, Adaluz de la Hoz Berrio, María del Rosario Navarro Arrieta, Adaluz Sarabia Rangel, Belkis Viviana Trujillo Vega, Pastora Quintero Hernández, Edith Trillos de Barón, Gerardo Trillos Donado, Digna María Sierra García, Jorge Rangel, Diego Alejandro Arias Ramírez, Henry Coronado Sandoval, Ramón Eliécer Trillos Miranda, Luis Antonio Arenas Vaca, Evelio Malvaceda Neira, residentes del corregimiento la Victoria de San Isidro, del municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar, solicitan que en amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la dignidad humana, mínimo vital, a la vivienda digna, a la salud y a la vida se ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la Republica, Fiduciaria la Previsora S.A. y el Fondo Nacional del Riesgo de Desastres, entreguen a cada uno de los tutelantes la ayuda humanitaria de carácter económico, el subsidio de arrendamiento por doscientos mil pesos, y el paquete de mercado y de aseo que les corresponde como afectados por la ola invernal de los años 2010 y 2011, con base en los siguientes:

3.1 Hechos

3.1.1 Informan los accionantes, mediante apoderado, que fueron damnificados de las inundaciones causadas por el fenómeno de la Niña durante los años 2010 y 2011, que afectaron sus viviendas, cultivos, animales de cría y vías.

3.1.2 La situación generada por las inundaciones no ha podido ser superada porque el gobierno nacional no ha entregado las ayudas humanitarias que les permita recuperarse y estabilizarse económicamente.

3.1.4 Indica el apoderado de los ciudadanos, que después de la emergencia ellos quedaron en condiciones desfavorables y sus viviendas muy deterioradas y hasta el momento no les ha sido entregada la ayuda económica que les perita superar esta

calamidad.

3.2 Traslado y contestación de las entidades accionadas.

El Juzgado Civil del Circuito de Chiriguaná (Cesar) por auto del 13 de marzo de 2013 admitió la demanda y ordenó correr traslado al representante legal de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y de la Alcaldía de la Jagua de Ibirico para que contestaren la acción de tutela en ejercicio del derecho de contradicción y defensa. - folio 199-

El representante de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República, que para obtener la ayuda económica establecida en la Resolución 074 de 2011 debe acreditarse ser damnificado directo de los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada invernal comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 y encontrarse incluido en el registro emitido por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres, requisitos que los accionantes no acreditaron, quienes aportan prueba de ser parte del registro en la base de datos REUNIDOS, la cual incluye a los afectados y damnificados por la primera temporada, quienes no están cobijados por el beneficio económico en comento, razón por la cual no puede afirmarse que los tutelantes tengan el derecho al pago del mismo. Igualmente señala que la acción de tutela es improcedente dado que si los accionantes estiman que por omisión de alguna autoridad se les ha negado el pago del apoyo, deben acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa. Como excepciones, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres plantea la falta de legitimación por pasiva, pues la omisión en el registro de damnificados beneficiarios del apoyo económico previsto en la resolución 074 de 2011 no le es atribuible a esa entidad. A su juicio el reclamo tampoco atiende al presupuesto de inmediatez por cuanto pasaron diez meses entre el vencimiento del plazo para enviar la información de los damnificados y la interposición de la tutela, sin que los accionantes aduzcan algún motivo que les impidiera hacerlo antes -folio 228-.

La Alcaldía de la Jagua de Ibirico manifiesta que la acción de tutela es improcedente por ausencia del requisito de inmediatez.

3.3 Pruebas

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

3.3.1 Copia de los documentos de identidad de los 50 accionantes

3.3.2 Copia de la inscripción en el Registro Único de damnificados por la emergencia invernal Red Unidos 2010-2011.

3.3.3 Copia de la Resolución 074 de 2011 y copia de la Resolución 002 del 2 de enero de 2012, expedidas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - folio 205-

3.3.4 Copia del directiva presidencial 03 del 13 de enero de 2011 - folio 211-

3.3.5 Copia de la circular de 10 de noviembre de 2012, del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - folio 213-

3.4. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Civil del Circuito de Chiriguaná -Cesar- mediante fallo del 11 de abril de 2013, declaró improcedente el amparo por cuanto los accionantes no aparecen registrados en la base de datos de la segunda temporada invernal de 2011, tampoco aparecen reportados en el censo de damnificados ni en las planillas de apoyo económico de tal manera que no acreditaron la condición de beneficiarios directos, requisitos necesarios para acceder a la ayuda económica que reclaman. Advierte que el juez constitucional no puede reemplazar a las autoridades del orden ejecutivo para determinar la calidad de damnificado de la ola invernal. Por último advierte la falta de inmediatez en la acción por cuanto han transcurrido más de 18 meses desde la ocurrencia del hecho generador, lo cual igualmente hace improcedente la acción.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.1 Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

4.2 Problema Jurídico

Antes de ocuparse de los casos concretos, es preciso establecer a la luz de la jurisprudencia constitucional: (i) Requisito de inmediatez cuando se debate ayuda a damnificados de eventos hidrometeorológicos; (ii) Las obligaciones del Estado y derechos de personas afectadas por desastres naturales; y (iii) Apoyo económico a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias presentada entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

4.2.1 Requisito de inmediatez cuando se debate ayuda a damnificados de eventos hidrometeorológicos

Como quiera que un argumento recurrente en las intervenciones de las entidades accionadas en las tres acciones de tutela a decidir en el presente fallo se refiere a la ausencia del requisito de inmediatez, es necesario fijar el alcance del mismo cuando se trata de resolver la viabilidad de acudir a la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de la ayuda económica otorgada a los damnificados de desastres naturales.

La inmediatez, ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela que permite cumplir con el propósito de la protección inmediata y por tanto efectiva de los derechos fundamentales, cuando estos resulten afectados por la acción u omisión de autoridades públicas o de los particulares en los eventos establecidos en la ley. Igualmente ha sido consistente la jurisprudencia constitucional en advertir que no cualquier tardanza en la presentación de las acciones de tutela acarrea su improcedencia, sino sólo aquella que pueda juzgarse como injustificada o irrazonable, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, pues en algunos un año puede ser muy amplio y en otros eventos puede ser un plazo razonable.[1]

Esta Corporación ha enunciado como criterios para evaluar la razonabilidad del plazo: i) Que existan razones válidas para la inactividad, como la fuerza mayor, el caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad para interponer la tutela en un término razonable; ii) La permanencia en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales; iii) La situación de debilidad manifiesta del actor, que hace desproporcionada la carga de razonabilidad del plazo para intentar la acción.

Frente al tema en particular de las acciones interpuestas en procura de obtener la ayuda ofrecida por el Estado en situaciones de desastre, la jurisprudencia de la Corporación ha sido consistente en señalar que cuando los efectos de las pérdidas y daños ocasionados como efecto del fenómeno natural subsisten y no ha sido posible para el ciudadano recuperarse de la calamidad sufrida, el requisito de inmediatez se cumple, en cuanto la vulneración de los derechos invocados continúa y es actual. Con lo cual, cabe afirmar que en el caso que nos ocupa, si tales perjuicios se proyectan aún después de las fechas determinadas para la entrega del listado de beneficiarios de las ayudas y de los desembolsos conforme al cronograma de pagos fijado para las ayudas económicas previstas en la Resolución 074 de 2011, y las acciones se han interpuesto dentro de un término razonable, habrá de concluirse que se cumple con el referido requisito de procedibilidad de la acción, lo cual sólo se determinará al examinar los casos concretos.

Al efecto, esta Corporación en sentencia C-295 de 2013, al conceder el amparo a varios damnificados de la segunda temporada invernal de 2011 en el Municipio de Córdoba, Bolívar, señaló “La intervención de los jueces de tutela se requiere, por lo tanto, con urgencia, pues de lo que se trata es de perseguir que las instituciones estatales adelanten todas las actuaciones necesarias, en orden a evitar que se prolongue innecesariamente la crítica situación en la cual se encuentran las personas damnificadas por la temporada de lluvias presentada en el segundo semestre del año 2011.”, siguiendo con ello el criterio ya expresado por la Corporación en la Sentencia T- 1075 de 2007, en la cual se advirtió que no se puede ignorar la situación de vulnerabilidad de las personas víctimas de un desastre natural, pues:

“...el desconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración contra derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual se hace exigible la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma.”

4.2.2 Las obligaciones del Estado y derechos de personas afectadas por desastres naturales. Marco normativo y jurisprudencial.

4.2.2.1 Principio de Solidaridad y deberes del Estado.

El artículo 1º de la Constitución establece que la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho, en coherencia con lo cual el artículo 2 de la misma normativa establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, bienes y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Para la consecución de tales fines y la materialización del principio de solidaridad, el artículo 95, numeral 2, de la Constitución señala que uno de los deberes de la persona y del ciudadano es “Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

Con la misma finalidad, la Constitución establece reglas especiales para afrontar situaciones excepcionales en las cuales se encuentre en riesgo y/o se afecten los derechos de los residentes en el país. Es así como el artículo 215 consagra la facultad del Gobierno Nacional para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica, en los siguientes términos:

“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”

Y el artículo transitorio 46 de la Constitución Política, prevé que “El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento, por un periodo de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrito a la Presidencia de la República. Este fondo financiará proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana”.

De otra parte, cuando se presentan fenómenos naturales que afectan la vivienda, la vida, la salud y otros derechos, es claro que las personas afectadas se encuentran en situación de

vulnerabilidad y son por tanto sujetos de especial protección. En estos eventos, ha dicho la Corte Constitucional, “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”. [2]

En el mismo sentido, en la sentencia T- 1125 de 2003[3], resaltó:

“En materia de atención y prevención de desastres, la especial atención constitucional se brinda para la protección de la población afectada que ostenta una calidad de vulnerabilidad y debilidad evidente, y en esta medida para el aseguramiento de sus derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, a la dignidad, y a la salud, entre otros. Además, el principio general de solidaridad impide que la sociedad sea indiferente al sufrimiento evidente de las personas o insensible ante la situación de desamparo o de extrema necesidad en que éstas se encuentren.

En esta medida, todos los agentes sociales deben asumir responsablemente el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. Ello implica que en cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, se llegue en muchas ocasiones a que la sociedad deba soportar ciertas cargas públicas.”

Frente a ese deber estatal de actuar conforme al principio de solidaridad e intervenir para la superación de las situaciones de desastre, en sentencia T- 530 de 2011[4], dijo la Corte:

“Al respecto, esta Corte ha señalado que “el preámbulo y el artículo 95 de la Constitución Política establecen como uno de los parámetros fundamentales de nuestra sociedad la solidaridad, el cual se desenvuelve como pauta de protección de las personas que se encuentren en estado de debilidad. En esta medida, en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la

familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico”[5].

Este deber de solidaridad se fundamenta, además, en que “Colombia es un Estado Social de Derecho y como República se funda en la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y en la prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 1° de la Constitución). Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° inciso 2° de la Constitución). Dentro de los fines esenciales del Estado está garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política (artículo 2° inciso 1°). También reconoce y garantiza los derechos a la vida (artículo 11), y a la vivienda digna (artículo 51). Frente a personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta tiene, además, el deber de protegerlas especialmente (artículo 13 inciso 3°)”[6].

En este orden de ideas, “se trata de un deber del Estado de rango constitucional, no meramente moral, que a su vez involucra los deberes sociales de los particulares (artículo 95 numeral 9°), si se tiene en cuenta que será con las contribuciones de éstos destinadas a cubrir los gastos e inversiones del Estado” [7].

Una de las manifestaciones de este deber de solidaridad es el relativo a la reubicación de las personas que, en virtud del desastre natural, han quedado sin vivienda.

Es por ello que, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el país mediante el decreto 4580 de 2010 a causa del denominado “Fenómeno de la Niña”, se expidió el decreto legislativo 4821 de 2010 con el objetivo de facilitar los proyectos de construcción de vivienda y la reubicación de asentamientos humanos afectados por esta ola invernal[8].

...el decreto 4821 de 2010 crea y regula detalladamente los proyectos integrales de desarrollo urbano (PIDU), los cuales permitirán llevar a cabo los proyectos de reubicación y reasentamiento garantizando (i) su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, (ii) el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y urbanística con las infraestructuras viales y de servicios públicos y (iii) la localización de equipamiento principalmente de educación y salud. Esto mediante un trabajo coordinado entre el

Gobierno Nacional y los municipios y/o distritos. [...]”

Y, recientemente, en la sentencia T- 295 de 2013, al amparar los derechos de un grupo de ciudadanos que reclamaba el pago del apoyo económico dispuesto para beneficiar a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias del año 2011, indicó la Corte:

“Ante la ocurrencia de un desastre natural, es claro que las personas que se ven afectadas suelen quedar en condiciones de extrema dificultad ante la pérdida o destrucción de sus medios de subsistencia, sus enseres y la propia vivienda, por lo que, en virtud del principio de solidaridad, resulta imperiosa una respuesta adecuada y oportuna por parte de las autoridades públicas tendiente a remediar esta situación calamitosa y evitar que se pongan en peligro o se vulneren los derechos fundamentales de las personas afectadas, tales como la vida, la vivienda digna o el mínimo vital. En consecuencia, en situaciones de desastre la solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad.”

4.2.2.2 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –hoy Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.-

La conformación de un Sistema que se encargue de la prevención y atención de desastres, en aplicación del principio de solidaridad y de la obligación de las autoridades de garantizar la vida, bienes y demás derechos y libertades de los habitantes del territorio nacional, antecede a la Constitución de 1991, pues fue con la Ley 46 del 2 de noviembre de 1988 que se organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNPAD-, que luego se estructuró a través del Decreto Extraordinario 919 del 1º de Mayo de 1989, como un sistema en el cual participan entidades públicas y privadas a nivel nacional y territorial “que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, para alcanzar los siguientes objetivos: a) Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad; b) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad; c) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o

calamidad”[9].

El Decreto 919 de 1989[10], igualmente creó los Comités Regionales y Locales para la Atención y Prevención de Desastres, presidido éste por el Alcalde del Municipio correspondiente, y en el artículo 61 se le asignó, entre otras, las siguientes funciones:

“3. En relación con las situaciones de desastre:

b) Asumir la dirección y coordinación de todas las actividades necesarias para atender una situación de desastre regional o local declarada, con la colaboración de las entidades públicas y privadas que deban participar, de acuerdo con las pautas trazadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

c) Ejecutar los planes de contingencia y de orientación para la atención inmediata de desastres que hayan sido aprobados por el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, bajo la coordinación y con el apoyo de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

(...)

h) Velar por el cumplimiento de las funciones y los procedimientos por parte de las entidades públicas y privadas que participan en la prevención y atención de desastres, en armonía con el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres y la Oficina Nacional para la Atención de Desastres; ...

j) Garantizar una respuesta rápida y eficaz para el pronto retorno a la normalidad;

4. En relación con los planes de acción específicos: ...

b) Atender las situaciones de desastre regional o local, incluidas las fases de rehabilitación, recuperación y los componentes de prevención en los procesos de desarrollo.

c) Contribuir a la elaboración y ejecución de los planes de acción específicos para situaciones de desastre de carácter nacional.”

La actuación de este sistema se enmarca dentro del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres diseñado a partir del Decreto 93 de 1998 en el cual se establecen

como parámetros de las políticas, acciones y programas mediante los cuales el Estado interviene en la prevención del riesgo y el manejo de los desastres[11], entre otros: (i) la asignación de competencias, ubicando en el nivel central las medidas de planeación y en los niveles territoriales (particularmente el municipio) las de ejecución de las medidas y elaboración de planes concretos de acción frente a desastres; con sujeción al principio de descentralización[12]; (ii) la conjugación del enfoque de atención de desastre con el de prevención del riesgo como orientaciones esenciales para el manejo del riesgo, y la articulación de las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas[13]; y (iii) La intervención de todas las entidades que integran el Sistema a nivel nacional, regional y local debe observar el ámbito de competencias y actuar conforme a los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, de manera coordinada y garantizando el derecho a la participación ciudadana.[14]

Para efectos de resolver los casos concretos que plantean las acciones de tutelas en revisión, cabe destacar que dentro de los objetivos del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se encuentra dar una respuesta efectiva en caso de desastre, y procurar la pronta recuperación de zonas afectadas.

En efecto, establece el artículo 3 del Decreto 93 de 1998 que son objetivos del Plan:

“2. La respuesta efectiva en caso de desastre. El fortalecimiento de la capacidad de acción y la organización institucional es el eje para la respuesta efectiva en caso de desastre. Este paso se debe dar en dos niveles, a nivel nacional mediante el trabajo concertado de las entidades técnicas y operativas del sistema y a nivel local con el apoyo a la gestión a través de programas de capacitación técnica y articulación de acciones con la debida orientación de las entidades nacionales responsables....

3. La recuperación rápida de zonas afectadas. Con el fin de superar las situaciones de desastres, se debe fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria para agilizar los procesos de recuperación rápida de las zonas afectadas. Esto demanda de una gran coordinación interinstitucional que evite la duplicidad de funciones y disminuya los tiempos transcurridos entre la formulación de proyectos, su estudio y aprobación y finalmente su ejecución para la rehabilitación y reconstrucción... ”.

En relación con el ámbito de competencias, es preciso recordar que la Ley 715 de 2001[15], prescribió en su artículo 76 que compete a los Municipios prevenir y atender los desastres que ocurran en su jurisdicción.

El 24 de abril de 2012 el legislador expidió la Ley 1523, “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”, que definió en su artículo 1º la gestión de riesgo de desastres como “un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

La gestión del riesgo involucra a todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, lo cual implica que: “En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”. [16]

De acuerdo con el artículo 6º de la Ley 1523 de 2012, uno de los objetivos específicos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es:

“Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:

- a). Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros.
- b). Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción.
- c). Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y

restituir los servicios esenciales afectados.

d). Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida”.

En este orden, conforme al principio constitucional de solidaridad y el deber del Estado de preservar la vida, integridad y bienes de los habitantes del territorio nacional, y al desarrollo legal que estos presupuestos constitucionales han tenido en materia de prevención y atención de desastres, es claro que el Estado debe responder de manera oportuna a las necesidades humanitarias, proteger los derechos y brindar la atención necesaria para favorecer la recuperación y evitar mayores daños a todas las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, en cuanto son sujetos de especial protección constitucional al encontrarse en condición de debilidad manifiesta como consecuencia de la situación generada por el desastre.

Por ello, frente al fenómeno hidrometeorológico ocurrido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 que alteró de manera ostensible y desfavorable las condiciones de vida de los damnificados, en virtud del principio de solidaridad, las autoridades públicas que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tienen el deber de adelantar acciones encaminadas a la mitigación de los efectos del desastre[17] y dotar a los damnificados de herramientas que les permitan superar la situación de calamidad.

4.2.3 Apoyo económico a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias presentada entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011

El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres[18], mediante Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011, “Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011”, estableció el pago de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) como apoyo económico.

Este apoyo se caracteriza por: (i) ser una subvención única, (ii) otorgada a cada damnificado directo, esto es, la “Familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior

del mismo”[19], de tal forma que no pueden ser otorgado el auxilio a más de un integrante de la misma familia residente en la unidad habitacional y (iii) los beneficiarios son los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional.

De acuerdo al artículo 1º de la Resolución 074 de 2011, para ser beneficiario de la subvención de hasta la suma de UN MILLON QUINIENTOS MIL PESOS (\$1.500.000) ML/CTE se requiere ser damnificado directo por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional; sin embargo, para ordenar el pago de la citada suma, a partir de la misma resolución se estableció el siguiente procedimiento administrativo, como quiera que sólo es posible efectuar el pago a quien se encuentre registrado como damnificado directo en el listado emitido por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres:

a) La obligación de realizar este registro, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la misma resolución[20], es de los municipios afectados por la segunda temporada de lluvias del 2011y para el efecto la citada norma radica en los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres - CLOPAD-, en cabeza del Alcalde Municipal, la obligación de diligenciar la planilla de apoyo económico de los damnificados directos, información que debía ser reportada a la UNGRD en el periodo de tiempo del 1º de septiembre al 10 de diciembre de 2011, término que se prorrogó en virtud de la Resolución 002 de 2012 hasta el 31 de enero de ese año. Esta planilla debía estar refrendada con las rubricas mínimo del alcalde municipal y el coordinador CLOPAD, junto con la respectiva Acta del CLOPAD, de acuerdo con las directrices dadas por la UNGRD.

b) Igualmente estipuló la Resolución 074 de 2011 en el artículo 5º que los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, en cabeza del respectivo alcalde, son la única instancia responsable para el diligenciamiento veraz de las planillas, inclusión total de damnificados y entrega de éstas en los términos señalados, como del seguimiento y acompañamiento en el proceso de pago a los beneficiarios.

Lo anterior en atención del principio de la descentralización del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastre y considerando que la administración municipal es quien

conoce qué viviendas resultaron afectadas por la segunda temporada de lluvias 2011, puede constatar y dar fe de la veracidad del cumplimiento de las condiciones fijadas por la UNGRD para ser beneficiarios de quienes se encuentran en el registro de damnificados directos.

c) Una vez remitido el listado de los damnificados directos, corresponde a la UNGRD, como ordenador del gasto[21], disponer el pago del apoyo económico a la persona reportada en los registros suministrados por el CLOPAD como cabeza de familia, con base en la información enviada por la administración municipal y refrendada por acta del comité, pues no le está permitido incluir o excluir grupos familiares como damnificados directos.

d) Posteriormente el Fondo Nacional de Calamidades mediante el Banco Agrario de Colombia entrega el valor asignado como apoyo económico a los damnificados reportados por el CLOPAD.

En relación con los presupuestos para acceder a la asistencia económica, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, mediante Circular del 16 de diciembre de 2011, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD, indicó que:

“Para acceder a la asistencia económica es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Ser cabeza de hogar damnificado por la segunda temporada de lluvias, periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
2. Habitar el primer piso de la vivienda afectada.
3. Estar registrado en la Planilla correspondiente, avalada por los CLOPAD y CREPAD.
4. Presentación de la cédula de ciudadanía amarilla con holograma.
5. Cada jefe de hogar deberá registrarse una sola vez en la planilla.”

Finalmente es preciso señalar que los registros contenidos en la base de datos REUNIDOS o Registro Único de Damnificados por la emergencia invernal 2010-2011, generada por el

Fenómeno de La Niña, difieren del registro de damnificados directos en listados en las planillas de Apoyo económico por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres, en cumplimiento de la Resolución 074 de 2011.

REUNIDOS, se estableció por el Gobierno Nacional dentro de las medidas definidas para superar la situación de desastre y emergencia, social, económica y ecológica, declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 para afrontar el fenómeno hidrometeorológico de la Niña[22]. Este sistema de información fue realizado inicialmente por el DANE en coordinación con otras entidades y su administración en virtud de la Directiva Presidencial Nro. 03 del 13 de enero de 2011, está a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

En esta base de datos los Alcaldes iniciaron el proceso de recolección de la información en febrero de 2011 y debía contener la información de los afectados damnificados y los bienes inmuebles, agrícolas y pecuarios afectados por la emergencia invernal 2010-2011 generada por el Fenómeno de La Niña, a través de una operación estadística tipo registro, como lo reseña la Circular Presidencial del 29 de junio de 2012.

Este Registro fue realizado para responder por la emergencia generada por la temporada invernal 2010-2011 y comprende eventos como inundaciones, deslizamientos, vendavales, avalanchas y tormentas eléctricas sucedidas a partir del 6 de abril de 2010. Los responsables del suministro de la información a Reunidos fueron las Alcaldías con el apoyo de personal contratado por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y/o entidades sociales territoriales que sean capacitados por el DANE.

Este Registro Único de Damnificados -REUNIDOS- se proyectó realizar en dos etapas: la primera hasta el 15 de marzo de 2011, efectuada con base en el VISOR de la DGR, al 28 de enero de 2011; y la segunda etapa a desarrollarse entre el 8 de marzo y el 20 de abril de 2011, con la información adicional recopilada entre el 28 de enero y el 7 de marzo de 2011.[23] Posteriormente fue ampliado el término para ingresar formularios de los afectados de esa temporada invernal asociada al fenómeno de la Niña hasta el 5 de diciembre de 2011[24], luego se extendió hasta el 15 del mismo mes; sin embargo, el aplicativo web de esta base de datos fue utilizada por un breve lapso para recaudar la

información proveniente de las planillas de apoyo económico mediante las cuales se registraban los damnificados directos de la Segunda Temporada Invernal de 2011, pues debido a la posibilidad de hacer modificaciones a la base de datos, se suspendió el uso para efectos de consolidación de información sobre damnificados directos de la segunda temporada invernal.

Finalmente, entre el 21 de marzo y el 27 de julio de 2012, nuevamente se habilitó el uso de la plataforma REUNIDOS, para culminar el proceso de actualización de los afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. [25]

Conforme con lo expuesto, las personas registradas por el DANE en el registro Único de Damnificados REUNIDOS, corresponden a las personas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-primer semestre de 2011.

4. LOS CASOS CONCRETOS

5.1 EXPEDIENTE T-3.958.690

Marberis Barrios Salgado y otros 356 ciudadanos, mediante apoderada judicial, presentaron acción de tutela contra el Municipio de Sincelejo y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República, acción a la cual fue vinculada la Gobernación de Sucre.

Aducen los accionantes que le han sido desconocidos los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y a la vida en condiciones dignas y justas, pues aun que fueron afectados por la segunda temporada de lluvias de 2011 y sufrieron daños materiales en sus viviendas localizadas en los barrios Puerto Arturo, Villa María, Nueva Esperanza, Villa Mady, El Poblado, La Victoria, Antonio Nariño, Normandía, Divino Niño, Uribe Uribe, La Paz, La Gran Colombia, Esmeralda, Trinidad, las Delicias, Barlovento y Gaviotas del municipio de Sincelejo, no les fue otorgado el apoyo económico por \$1.500.000. Indican los tutelantes que el Alcalde Municipal de Sincelejo no los incluyó en la planilla de apoyo económico a damnificados directos que debía ser enviada a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, omisión que desconoce el derecho al debido proceso y genera un perjuicio grave y actual para ellos, pues los daños en sus viviendas subsisten.

Los recibos de pago de servicios públicos domiciliarios y las certificaciones de calificación del Sisben aportados como prueba, tampoco permiten concluir que cada uno de los 357 accionantes es cabeza de hogar de una “familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo”[26], y en este orden tienen la aptitud de ser beneficiarios y receptores del valor señalado como subvención económica.

Ante las anteriores circunstancias la Corte Constitucional no puede ordenar, por medio de un fallo de tutela, el pago del apoyo económico de \$1'500.000, a todos y cada uno de los accionantes cuya condición de damnificados directos debe verificarse por el CLOPAD del Municipio de Sincelejo, en cuanto es la autoridad competente y responsable, de acuerdo con los artículos 3 y 5 de la Resolución 074 de 2011, en mención, para recaudar la información sobre los afectados por la segunda temporada de lluvias del año 2011, validarla y realizar el registro en la planilla de damnificados directos que debe enviarse al ordenador del gasto, que para el efecto es la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para que disponga el desembolso a favor de la familia damnificada.

Al efecto cabe recordar que conforme al artículo 5 de la Resolución 074 de 2011 “Los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres -CLOPAD’S-, en cabeza del respectivo alcalde, son la única instancia responsable para el diligenciamiento veraz de las planillas, inclusión total de damnificados y entrega de éstas en los términos señalados, como del acompañamiento en el proceso de pago a los beneficiarios” y “son responsables en todo orden de la veracidad, cumplimiento del suministro de la información en los términos señalados en la presente resolución, así mismo el seguimiento y acompañamiento de la entrega del apoyo económico al beneficiario”. (resaltado fuera del texto)

Indica la apoderada de los accionantes que la administración municipal omitió incluir a sus representados en el censo por lo cual no fueron incorporados entre los beneficiarios del apoyo económico. Al respecto, que los ciudadanos tutelantes no se encuentren dentro de los registros de damnificados directos entregados a la UNGRD para el pago del auxilio económico y que la administración municipal aduzca que eran éstos quienes debían solicitar la corrección de los listados y su inclusión en los registros a efectos de poder obtener la mencionada ayuda, permite afirmar que en efecto hubo un desconocimiento por parte del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres de Sincelejo, en cabeza del Alcalde

Municipal, de las reglas previstas para adelantar el procedimiento administrativo de recaudo, validación y envío de información a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de quienes tienen la condición de damnificados directos de la segunda temporada de lluvias del año 2011.

Es claro que, conforme se expuso en precedencia, son los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, los responsables de recaudar de manera integral la información y validarla, proceso en el que debe garantizarse el debido proceso, el cual implica conocer por parte de los ciudadanos a quienes se les negó la inclusión en las planillas por considerar que carecían de la condición de damnificados directos, las razones por las cuales fueron excluidos, a efectos de garantizar la publicidad de los actos de la administración[27], el control ciudadano y el ejercicio de derechos de contradicción por parte de los ciudadanos que consideren que si reúnen las condiciones para obtener el apoyo económico.

Entonces, no hay fundamento normativo para exigir a los ciudadanos solicitar la inscripción en las planillas de registro de los damnificados directos, sino que era deber de los Comités Locales para la Atención y Prevención de Desastres recaudar de manera íntegra la información, validarla, consolidarla y enviarla dentro de los plazos fijados a la UNGRD, y al no hacerlo vulneró el derecho al debido proceso.

Por lo anterior se determinará, en protección del derecho al debido proceso que el Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres, en cabeza del Alcalde del Municipio de Sincelejo, dentro del término de quince (15) días proceda a validar la información de cada uno de los accionantes de T-3.958.690, y dentro del mismo término, enviar el listado de quienes reúnan las condiciones de damnificados directos de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011 a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, quien una vez recibidas las planillas de apoyo económico que debe remitir el Municipio de Sincelejo, en un lapso de diez (10) días deberá realizar los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico establecido en la resolución N° 074 de 2011 a los accionantes que resulten beneficiarios del mismo.

No debe pasarse por alto que el 19 de junio de 2012 fue radicada una petición suscrita por los ciudadanos Farid Rodríguez y Adalberto Salas Sabaye, dirigida al Alcalde del Municipio

de Sincelejo, en la cual solicitan “se emprendan las acciones necesarias orientadas al mejoramiento de las estructuras físicas de nuestras humildes viviendas o futura reubicación de las mismas. Se facilite las listas o censos oficiales de quienes somos damnificados reales” - folio 1537-, requerimiento al que, conforme a lo acreditado en el expediente no se le ha dado respuesta, razón para que proceda el amparo del derecho de petición y se disponga que en el término de diez (10) días la citada entidad, en cabeza del Alcalde Municipal de Sincelejo, de respuesta a la solicitud ciudadana.

Por último, y frente al requisito de inmediatez, cabe señalar que de acuerdo con lo manifestado en el escrito de la acción de tutela no ha cesado el impacto generado por la segunda temporada de lluvias en el país en las condiciones de vida de los ciudadanos tutelantes, además tampoco se ha surtido el trámite administrativo correspondiente a efecto de verificar por parte del CLOPAD su condición de damnificados directos, en los términos definidos por la UNGRD, mediante la Resolución 074 de 2001 y al Circular del Director Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República, del 16 de diciembre de 2011, por lo cual los hechos que determinan la procedencia del amparo subsisten.

5.2 EXPEDIENTE T-3.960.497

La señora Mercedes Tautiva Vargas, presentó acción de tutela contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE-, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y el respeto a la dignidad humana, los que estima vulnerados porque a pesar de que en la segunda temporada invernal del año 2011, su vivienda resultó inundada por aguas residuales, y fue incluida en el censo por parte de la Secretaría Distrital de Integración Social, no le hicieron entrega del apoyo económico fijado por el Gobierno en la resolución 074 de 2011 de la UNGRD.

De acuerdo con la prueba documental allegada al expediente se logra establecer que la señora Mercedes Tautiva Vargas, fue registrada en el censo de afectados por la temporada de lluvias el 11 de diciembre de 2011 por la Secretaría Distrital de Integración Social, quien le entregó la titilla N°20265 en la que se le identifica como residente del barrio Villas de Vizcaya y afectada por la temporada invernal. Igualmente está acreditado que la accionante

aparece en el listado de afectados de la segunda temporada invernal, publicado por la Secretaría Distrital de Integración Social el 17 de enero de 2012, e igualmente en el registro del FOPAE, por cuanto el Subdirector de emergencias del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE, certificó el 10 de febrero de 2012 que de acuerdo con los registros de afectación, la señora Mercedes Cautiva Vargas resultó afectada a causa de la inundación ocurrida en la localidad de Bosa el 6 de diciembre de 2011.

No obstante lo anterior, la accionante no ha recibido el apoyo económico establecido por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres mediante Resolución 074 de 2011, según respuesta dada por ésta Unidad mediante oficio N° 021712 de junio de 2012 porque no fue reportada como beneficiaria de la ayuda en la oportunidad establecida.

De igual forma, con base en el recibo del impuesto predial del inmueble ubicado en la carrera 103 N°75-55 sur, casa 35 (Vizcaya 1), también se logra establecer que la casa afectada con las inundaciones es propiedad de la accionante

Así mismo, la copia del Acta de reunión del 16 de diciembre de 2011 entre la FOPAE, la Secretaría Distrital de Integración y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, quedó acreditado que en esa fecha se dispuso suspender el pago de 6.577 damnificados registrados mientras se verifica en un 100% la información por parte de las entidades del distrito participantes en este proceso. En la misma fecha el FOPAE entregó a al UNGRD una base de datos de 4.723 registros de la población afectada por la segunda temporada de lluvias 2011 de la localidad de Bosa. Sector el Recreo, con corte a la fecha y en el cual se clara que “la información suministrada corresponde no a la totalidad de los registros de la emergencia, sino a la información levantada entre el 6 y el 10 de diciembre en el sector y la emergencia referenciados. La información faltante será suministrada en los próximos días cuando la SDIS remita el consolidado final”

Según la prueba documental, en concordancia con lo anterior, el 23 de diciembre de 2011 y el 31 de diciembre de 2012 el FOPAE envía nuevas bases de datos de damnificados por la segunda temporada de lluvias 2011 de la localidad de Bosa y Kennedy de Bogotá Distrito Capital, haciendo la precisión en las inconsistencias entre los registros del FOPAE y los realizados por la Secretaría Distrital de Integración Social. Posteriormente, el 29 de febrero de 2012 del Director del FOPAE informa al Director de la Unidad Nacional Para la Gestión de

Riesgo de Desastres, que de las familias enviadas en los registros 1346 quedaron pendientes de verificación. Y añade que la administración distrital, en atención a las inconsistencias denunciadas, realizaron un proceso de revisión y verificación, el cual arroja un consolidado a 10 de febrero de 2012 de 18.607 familias en Bosa y 8.589 en Kennedy. Por lo anterior, "En el Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias de fecha 10 de febrero de 2012 se aprobó el censo de los damnificados elaborado por la secretaría de Integración social... En consecuencia, el Comité Distrital considera que las 27.196 familias son damnificadas directas en los términos establecidos en la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 expedida por la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres, dado que presentaron algún tipo de afectación directa o indirecta de acuerdo la clasificación establecida por el FOPAE siendo por ello, susceptibles de ser beneficiarias del apoyo económico señalado en la citada Resolución"

Conforme con lo expuesto, para la Sala Octava de Revisión no hay duda que la accionante tiene la condición y en su caso se cumplió con los requisitos para ser beneficiaria del apoyo económico antes mencionado, el cual hasta la fecha no le ha sido entregado, pese a que el FOPAE mediante comunicación del 29 de febrero de 2012 indicó a la UNGRD que el Comité Distrital considera que las 27.196 familias incorporadas en los registros por la Secretaría Distrital de Integración Social son damnificadas directas en los términos establecidos en la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 expedida por la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres y por tanto beneficiarias de la subvención económica fijada en el precitado acto administrativo.

Otro aspecto a resaltar es que a las familias cuya condición de beneficiarios del auxilio se encontraba en entredicho por la falta de verificación advertida inicialmente en comunicación del 16 de diciembre de 2011, según lo expresado en el oficio dirigido a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo el 29 de febrero de 2012 también se les reconoce la condición de damnificados directos por el FOPAE, de tal manera que la UNGRD no podía negarse a realizar el pago a la accionante argumentando extemporaneidad, cuando, como se indicó en precedencia la accionante desde el 11 de diciembre de 2011 se encontraba en los registros de la Secretaría Distrital de Integración Social -SDIS- luego adoptados por el FOPAE y remitidos a la UNGRD y esta entidad carece de la facultad de excluir como damnificados a cualquiera de los reportados como tales por el Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias o por el Fondo de Prevención y Atención de

Emergencias -FOPAE, para el caso de Bogotá[28], incurriendo por tanto en una omisión que desborda el procedimiento administrativo fijado para el otorgamiento del apoyo económico y vulnera el derecho al debido proceso administrativo en cuanto dicha Unidad carecía de la potestad de negarse a efectuar el pago de algún núcleo familiar identificado como damnificado directo por el FOPAE, así fuere argumentando mora en la entrega de la información por parte de la autoridad distrital encargada de los registros.

Y no fue otro el motivo por el cual la accionante hasta la fecha no ha obtenido el apoyo económico, pues así lo expresó el Director de la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres al Director del FOPAE en oficio 2632, en el cual indica que “no es procedente analizar ni recibir el censo elaborado por la Secretaría de Integración Social y aprobado por el Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias de fecha 10 de febrero de 2012, por encontrarse fuera de los términos establecidos por las Resoluciones N°074 de 2011 y 02 de 2012” y que por tanto tampoco encuentra procedente el pago de apoyos económicos no reportados dentro de las fechas establecidas para tal fin.

En este sentido, cabe recordar lo dicho por esta Corporación en la sentencia T- 295 de 2013, al amparar los derechos de los accionantes incluidos en un censo que no fue enviado a la UNGRD:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido de manera general que las consecuencias de la desorganización administrativa no se pueden trasladar a los particulares, ya que si la Administración está obligada a desarrollar determinada actividad y por falta de planificación o negligencia termina vulnerando los derechos fundamentales de los administrados, en ella, y no en éstos, recaen las consecuencias negativas de tal actuación. En efecto, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, por lo que la administración pública debe desplegar las actuaciones necesarias y eficaces orientadas a cumplir tal fin, surgiendo de igual manera el derecho de los administrados a reclamar de ésta resultados coherentes con ese compromiso.[29]

(...)

Conforme a los precedentes citados y los antecedentes fácticos del caso en estudio, es factible concluir que no resulta acorde con el ordenamiento constitucional que los

particulares, además de sufrir las trágicas consecuencias de un desastre natural, tengan que soportar la actuación desordenada, ineficaz o negligente de la administración pública, que trae como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales como el mínimo vital o la vivienda digna, ya que las causas que originaron el problema administrativo no les son imputables a aquellos, pues recaen precisamente en omisiones de las autoridades administrativas.”[30]

De otra parte, es preciso llamar la atención sobre el argumento esbozado por el juez constitucional de primera instancia para negar el amparo, pues no es viable argumentar que la accionante cuenta con otro medio de defensa de sus derechos como es la acción popular para amparar el derecho colectivo a la vivienda digna, al cual puede acudir porque no se está ante un perjuicio irremediable, pues tal consideración desconoce abiertamente el desarrollo jurisprudencial que sobre la vivienda digna como derecho fundamental ha construido esta Corporación, pero además, ignora la esencia de la acción popular, la cual, como lo contempla el artículo 88 de la Constitución y lo replica el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, es un mecanismo de protección de derechos e intereses colectivos, no de salvaguarda de derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, mínimo vital o vivienda digna. El análisis realizado por los jueces de instancia preocupa a esta Sala de Revisión, en cuanto desatiende el desarrollo jurisprudencial que han tenido los derechos fundamentales que también tienen una dimensión prestacional, ésta sí objeto de debate mediante una acción popular, pero sobre la cual no versan los cuestionamientos de la ciudadana tutelante.

En efecto, lo que en este evento solicita la accionante es la protección de los derechos fundamentales vulnerados, en primera instancia por el FOPAE, quien incurrió en mora en el trámite administrativo encaminado al otorgamiento del auxilio económico establecido en la Resolución 074 de 2011, desbordando los términos indicados en dicho acto administrativo y ampliados por la resolución 002 de 2012 hasta el 30 de enero de 2012, y por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, entidad que se negó a dar trámite al desembolso por la mora en que incurrió el FOPAE. Lo anterior obliga a llamar la atención de los despachos judiciales de instancia para que se adelante el estudio de las acciones de tutela sometidas a su decisión a la luz de las disposiciones Constitucionales y teniendo en cuenta la Jurisprudencia de esta Corporación sobre el desarrollo y alcance de los derechos contenidos en la constitución política, de tal forma que no se asuma con ligereza la decisión de asuntos

que tocan con los derechos de un grupo poblacional vulnerable y que requiere de especial protección como con las personas que resultan damnificadas por fenómenos naturales.

Como consideración final, es preciso señalar que la acción atiende al requisito de inmediatez, por cuanto, de una parte no se ha desvirtuado que las condiciones de vulnerabilidad y los hechos generadores de la violación a los derechos fundamentales hayan cesado y de las pruebas allegadas al plenario se advierte que mediante la gestión de la representante legal de la Agrupación Villas de Vizcaya Agrupación 1, en donde se encuentra localizado el inmueble de la accionante, se adelantaron gestiones ante la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres, encaminadas a obtener el pago del apoyo económico, las cuales tuvieron como respuesta el Oficio N°021712, de junio de 2012, del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres. Mediante se informa que “Atendiendo a que ustedes no fueron reportados dentro de la oportunidad establecida como beneficiarios de la ayuda, no es procedente atender favorablemente su petición”.

Habiéndose determinado que la señora Mercedes Tautiva Vargas es damnificada directa de la segunda temporada de lluvias, por las inundaciones ocurridas el 6 de diciembre en su vivienda localizada en la carrera 103 N°75-55 sur, casa 35 (Agrupación Villas de Vizcaya 1), y que por irregularidades en el procedimiento administrativo para la entrega de los apoyos económicos no le ha sido pagado el subsidio establecido por la Resolución 074 de 2011, se ordenará a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a cancelar la ayuda económica a que tiene derecho la señora Mercedes Tautiva Vargas, por ser damnificada directa de la segunda temporada de lluvias 2011 y encontrarse inscrita dentro del censo de damnificados de la localidad de Bosa, Bogotá, que realizó el FOPAE.

5.3. EXPEDIENTE T-3.972.091

Blanca Becerra Ardila, Samira Rangel Guerrero, Marta Cecilia Torrado Tarazona, Agripina Galeano Ascano, Carmen Esther Villegas Guerrero, Luis José Barbosa Quintero, Ana María Santiago Julio, Victor Celestino Medina Montero, Alonso Casariego Morales, Nibia Dolores Montero Araujo, Ricardo Rodríguez Ascanio, Blanca Avendaño Padilla, Diomar Antonio

Rincón Mora, José David Picon Clavijo, Adalberto Zambrano Noriega, Atilio Rincón Pérez, Carmen María Chogo Trillos, Miriam Rosa Pérez Rincón, Dina Luz Rodríguez Díaz, Judith Josefa Mendoza Gutiérrez, Caro Gil de los Reyes, José Celiar Arévalo Pineda, Alides Martínez Fuentes, Víctor Manuel Duran Pacheco, Aure Smir Miranda Estrada, Daniel Enrique Estrada Carrillo, Israel Vega Arévalo, Estelia Cañizares Vaca, Laudelina Téllez Guerrero, Yuleima Becerra Bastos, Luis Alfonso Martínez Ledesma, María Mejía Atencia, Carlos Arturo Montes Vargas, Wilfredo Pianeta Quintero, José Trinidad Lobo Sereno, Yaniris Lobo Bautista, Adaluz de la Hoz Berrio, María del Rosario Navarro Arrieta, Adaluz Sarabia Rangel, Belkis Viviana Trujillo Vega, Pastora Quintero Hernández, Edith Trillos de Barón, Gerardo Trillos Donado, Digna María Sierra García, Jorge Rangel, Diego Alejandro Arias Ramírez, Henry Coronado Sandoval, Ramón Eliécer Trillos Miranda, Luis Antonio Arenas Vaca, Evelio Malvaceda Neira, residentes del corregimiento la Victoria de San Isidro, del municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar, solicitan que en amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la dignidad humana, mínimo vital, a la vivienda digna, a la salud y a la vida se ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la Republica, Fiduciaria la Previsora S.A. y el Fondo Nacional del Riesgo de Desastres, entreguen a cada uno de los tutelantes la ayuda humanitaria de carácter económico, el subsidio de arrendamiento por doscientos mil pesos, y el paquete de mercado y de aseo que les corresponde como afectados por las inundaciones generadas por el fenómeno de la Niña durante los años 2010 y 2011, que afectaron sus viviendas, cultivos, animales de cría y vías.

Indica el apoderado de los demandantes que el Comité local para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar, realizó un censo de damnificados, del cual hacen parte los tutelantes, pero hasta la fecha no han recibido ni la ayuda humanitaria ni el apoyo económico previsto por la Resolución 074 de 2011, y agrega que la situación generada por las inundaciones no ha podido ser superada porque el gobierno nacional no ha entregado las ayudas humanitarias que les permita recuperarse y estabilizarse económicamente.

De las pruebas allegadas al expediente se encuentra acreditado que los accionantes fueron registrados en la base de datos RE UNIDOS, la cual se implementó, como ya se indicó, a partir de la Circular 03 de enero de 2011, para responder ante la emergencia generada por la temporada invernal 2010-2011 por el Fenómeno de la Niña y comprende eventos como

inundaciones, deslizamientos, vendavales, avalanchas y tormentas eléctricas sucedidas a partir del 6 de abril de 2010.[31] Indica lo anterior, que los accionantes no son destinatarios de la subvención denominada apoyo económico establecido por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 074 de 2011 expedida por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, por cuanto según el artículo primero de la mencionada resolución el pago de hasta \$1.500.000 como apoyo económico es otorgado a cada damnificado directo de los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias ocurrida entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, en el territorio nacional.

Siendo así, no es posible afirmar que hubo omisión de parte de los Comités locales de Prevención y Atención de Desastres, de la Unidad nacional de Gestión del Riesgo ni de las entidades territoriales en la no inclusión de los accionantes como damnificados directos y beneficiarios del apoyo económico en mención, hecho que descarta la procedibilidad de la acción de tutela, para ordenar la verificación de las condiciones o el pago de la referida subvención a los ciudadanos tutelantes.

También se advierte que los ciudadanos igualmente reclaman la entrega de la ayuda humanitaria de carácter económico, el subsidio de arrendamiento por doscientos mil pesos, y el paquete de mercado y de aseo que les corresponde como afectados por las inundaciones generadas por el fenómeno de la Niña durante los años 2010 y 2011, frente a estas pretensiones la acción de tutela tampoco está llamada a prosperar por cuanto la ayuda reclamada hace parte de las medidas de asistencia humanitaria, cuya asignación tiene por finalidad auxiliar con prontitud a los afectados por las lluvias ante la necesidad inmediata de procurarse alimento, menaje de cocina, elementos de aseo, y un lugar donde habitar provisionalmente mientras las viviendas recuperan su habitabilidad, inmediatamente después de producirse la afectación.

No se descarta que en sede de tutela pueda reclamarse la entrega de elementos de asistencia humanitaria en la medida que constituyen recursos esenciales para soportar dignamente la situación de calamidad que se afronta, y están comprometidos el derecho a una vida digna, a la salud, la seguridad alimentaria, a la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie y a la asistencia humanitaria que como tal hace parte de los derechos de solidaridad, sin embargo, es evidente que transcurridos más de dos años desde que se presentó el fenómeno de la niña que causó las inundaciones que afectaron a

los accionantes, el amparo encaminado a dotar de tales bienes a los tutelantes resulta improcedente en cuanto no se cumple con el principio de inmediatez.

En este orden, procede confirmar la sentencia proferida el 11 de abril de 2013 por el Juzgado Civil del Circuito de Chiriguana - Cesar mediante la cual negó por improcedente el amparo solicitado por Blanca Becerra Ardila y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar, pero por las razones anteriormente expuestas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR, en el expediente T- 3.958.690 la sentencia proferida el nueve (09) de octubre de dos mil doce (2012), por la Sala Civil del Tribunal Superior Bogotá, en el trámite de la acción de tutela incoada por Marberis Barrios Salgado y otros en contra de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Alcaldía municipal de Sincelejo. En su lugar, CONCEDER la protección del derecho al debido proceso de Marberis Barrios Salgado y otros, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. En consecuencia, ORDENAR que el Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres, en cabeza del Alcalde del Municipio de Sincelejo, dentro del término de quince (15) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda revisar cada uno de los casos en particular de los 357 accionantes del expediente 3.958.690 y dentro del mismo término, enviar el listado de quienes reúnan las condiciones de damnificados directos de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011 a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, y ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que una vez recibidas las planillas de apoyo económico remitidas por el Municipio de Sincelejo, en un lapso de diez (10) días realice los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico establecido en la Resolución N° 074 de 2011 a los accionantes que resulten beneficiarios del mismo.

TERCERO. ORDENAR que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia la Alcaldía Municipal de Sincelejo, de respuesta a la petición de los ciudadanos Farid Rodríguez y Adalberto Salas Sabaye, radicada el 19 de junio de 2012.

CUARTO. REVOCAR, en el expediente T- 3.960.497, la sentencia de tutela proferida el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Penal, y el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Mercedes Cautiva Vargas contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá- FOPAE. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, dignidad y vivienda digna de Mercedes Cautiva Vargas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO. En consecuencia, ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a cancelar la ayuda humanitaria a que tiene derecho la señora Mercedes Tautiva Vargas, por ser damnificada directa de la segunda temporada de lluvias 2011 y encontrarse inscrita dentro del censo de damnificados de la localidad de Bosa, Bogotá, que realizó el FOPAE.

SEXTO. CONFIRMAR, en el expediente T- 3.972.091, la sentencia proferida el 11 de abril de 2013 por el Juzgado Civil del Circuito de Chiriguaná - Cesar en el trámite de la acción de tutela iniciada por Blanca Becerra Ardila y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: Compulsar copias ante la Procuraduría General de la Nación para que se investigue disciplinariamente la conducta de las autoridades de la Administración Municipal de Sincelejo Sucre, y las autoridades de la Administración Distrital de Bogotá encargadas de adelantar el proceso de verificación y envío de la información a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de los damnificados de la segunda temporada invernal ocurrida entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

OCTAVO: Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, los juzgados de origen harán las notificaciones y tomarán las medidas conducentes para el cumplimiento de esta

sentencia.

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

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Se debió distinguir si los accionantes no habían sido censados o con que, tras el censo, no hubieran sido incluidos en las planillas de apoyo económico a damnificados directos, para determinar medidas idóneas para remediar perjuicios causados (Salvamento parcial de voto)

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Se debió verificar situación actual de los accionantes y adoptar medidas para proteger derechos

fundamentales (Salvamento parcial de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala, presento salvamento parcial de voto en esta oportunidad, pues, aunque comparto lo decidido frente al expediente T-3960497, estimo que la solución de las controversias planteadas en los expedientes T-3972091 y T-3958690 exigía un despliegue probatorio más riguroso que el que se efectuó durante el trámite de revisión. A mi juicio, el fallo se apoya en conclusiones imprecisas sobre las circunstancias que dieron lugar a las solicitudes de tutela. A continuación, explico mis objeciones respecto de cada uno de los casos objeto de revisión:

Expediente T-3958690

La acción de tutela que le dio origen a este expediente fue promovida por 357 habitantes de Sincelejo que se identificaron como damnificados de la segunda temporada de lluvias de 2011. Los accionantes reclamaron el pago del subsidio de 1.500.000 pesos contemplado en la Resolución 074 de 2011, el cual, según dijeron, no fue reconocido porque la alcaldía no los incluyó “en la planilla de apoyo económico a damnificados directos que debía enviarse a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre”. [32]

La Sentencia T-811 de 2013 concluyó que no había suficientes pruebas para considerar a los peticionarios como damnificados directos de la ola invernal de 2011 y, por eso, descartó la posibilidad de ordenar, por esta vía excepcional, el pago de las sumas reclamadas.

Estoy de acuerdo con esa conclusión. Lo que no comparto es que la Sala haya concedido el amparo del debido proceso, sin identificar plenamente si dicha infracción constitucional tuvo que ver con que los accionantes no hubieran sido censados o con que, tras el censo, no hubieran sido incluidos en las planillas de apoyo económico a damnificados directos que debían enviarse a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Atención de Desastres para efectos del pago del subsidio.

El fallo, en efecto, alude indistintamente a ambas situaciones como si fueran equivalentes [33], pese a que las consecuencias que se derivan de cada una de ellas son completamente distintas. Por eso era importante distinguir cuál hipótesis fue la que suscitó la infracción constitucional denunciada, para, entonces sí, determinar cuáles eran las medidas idóneas para remediar los perjuicios causados a los accionantes.

Si los peticionarios no fueron censados, la vulneración de su debido proceso administrativo habría tenido que verificarse en el marco de la jurisprudencia constitucional que, frente a casos similares, ha concluido que los ciudadanos no tienen por qué soportar las cargas derivadas de los errores de la administración en la debida realización de los censos[34]. En la segunda hipótesis, esto es, si los accionantes fueron incluidos en el censo, pero no fueron calificados como damnificados directos, habría que indagar por las razones que condujeron a que el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres de Sincelejo no les hubiera reconocido dicha condición.

En su momento, advertí que el hecho de que no se hubiera establecido con claridad si los accionantes fueron censados o no podría obstaculizar el cumplimiento eficaz de la orden impartida, sobre todo, considerando el plazo concedido para el efecto. Por eso, insistí en identificar plenamente la conducta objeto de reproche para establecer, sobre esa base, cuál era la responsabilidad concreta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Sincelejo, evaluar la viabilidad de los juicios que sobre su responsabilidad hizo la sentencia, y establecer la fórmula más adecuada para proteger efectivamente el derecho al debido proceso de los accionantes. Tales precisiones no se realizaron. Por esas razones, me separo de lo resuelto por la mayoría.

Expediente T-3972091

En este caso, la tutela fue promovida por 50 habitantes de La Jagua de Ibirico, Cesar, víctimas de las inundaciones causadas por el fenómeno de la niña entre 2010 y 2011, que aunque fueron incluidos en el listado de damnificados que reportó el municipio, no recibieron la ayuda económica que requerían para superar los perjuicios que sufrieron por cuenta de la ola invernal.

La Sentencia T-811 de 2013 consideró que los accionantes no eran destinatarios del apoyo económico previsto en la Resolución 074 de 2011, porque esta beneficia a los damnificados directos de la segunda ola invernal y no a los de la del 2010, que fue la que los afectó.

Comparto tal conclusión. Sin embargo, me preocupa que el fallo no haya indagado por la situación actual de los solicitantes, quienes denunciaron no haber recibido las ayudas humanitarias de emergencia que les habrían permitido recuperarse y estabilizarse económicamente.

Aunque la Sala reconoció que los elementos de asistencia humanitaria contribuyen a soportar dignamente las calamidades que afrontan los damnificados de la ola invernal, sostuvo que “transcurridos más de dos años desde que se presentó el fenómeno de la niña que causó las inundaciones que afectaron a los accionantes, el amparo encaminado a dotarlos de tales bienes resulta improcedente en cuanto no se cumple el requisito de inmediatez”. [35]

En efecto, han transcurrido dos años entre la fecha en que ocurrió el desastre invernal que afectó a los peticionarios y la de la interposición de la tutela. Pese a esto, estimo que las condiciones de vulnerabilidad que podrían estar soportando los accionantes justificaba impartir alguna orden destinada a proteger sus derechos fundamentales.

El hecho de que no se haya practicado ninguna prueba para verificar la situación actual de estar personas o para constatar las actuaciones que habría llevado a cabo la alcaldía de la Jagua de Ibirico para solucionar su problemática obstaculiza esa tarea. Dado que he sido partidario de que el juez constitucional agote los mecanismos judiciales a su alcance para verificar la situación real de los tutelantes y adoptar medidas que contribuyan de manera efectiva a la salvaguarda de sus derechos fundamentales, me separo, también en este punto, de lo que decidió la mayoría.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] En Sentencia T-328 de 2010, dijo la Corte: “Así, es deber del juez constitucional analizar, en cada caso particular, si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término que revista dichas características. En algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso.”

[2] Sentencia T-1125 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[3] MP, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

[4] MP, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

[5] Sentencia T-743 de 2006. En el mismo sentido la sentencia T-1125 de 2003.

[6] Ibídem.

[7] Ibídem.

[8] El control de constitucionalidad de este decreto legislativo se efectuó mediante la sentencia C-299 de 2011 cuya en cuya parte resolutive se resolvió lo siguiente: “Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto Legislativo 4821 de 2010, en el entendido que sólo podrán adoptarse Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDU hasta el año 2014.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 4821 de 2010.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto Legislativo 4821 de 2010, en el entendido que lo allí establecido sólo se mantendrá hasta el año 2014.

[9] Artículo 1ª.

[10] Derogado a partir del 24 de abril de 2012, por el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012.

[11] Decreto 93 de 1998, Artículo 1. “El Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que se expide por medio del presente decreto, tiene como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención y mitigación de riesgos, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo a reducir el riesgo y al desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables ante los eventos naturales y antrópicos”.

[12] Ibídem. Artículo 5: “Los principios generales que orientan la acción de las entidades nacionales y territoriales en relación con la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres son:.. DESCENTRALIZACIÓN: La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente y autónomamente sus funciones en materia de prevención y atención de desastres, con estricta sujeción a las atribuciones que

a cada una de ellas se le haya específicamente asignado en la Constitución y la Ley, así como en las disposiciones contenidas en el Decreto - Ley 919 de 1989. La aplicación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización a través del cual los municipios y regiones puedan asumir autónomamente sus responsabilidades, reservando al nivel nacional las labores de definición de marcos de política y coordinación de acciones.”

[13] Cfr. DC 93 de 1983, considerando 3º.

[14] Decreto 93 de 1998, Artículo 5: “EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS: En las actividades para la prevención y atención de desastres tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. ||...LA COORDINACIÓN: Las entidades del orden nacional, regional y local deberán garantizar que exista la debida armonía, consistencia, coherencia y continuidad en las actividades a su interior en relación con las demás instancias sectoriales y territoriales, para efectos de la prevención y atención de desastres. || LA PARTICIPACIÓN: Durante las actividades para la prevención y atención de desastres, las entidades competentes velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos por la ley” .

[15] “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”

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.

[16] Ley 1523 de 2012. Artículo 2º. De la responsabilidad. “La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

[17] El artículo 2 de la Ley 46 de 1988 definió como desastre: “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras Entidades de carácter humanitario o de servicio social.”, y en el mismo sentido el artículo 18 del Decreto 919 de 1989. Por su parte, el artículo 4, numeral 8, de la Ley 1523 de 2012, lo define como: “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”..

[18] La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, fue creada mediante el Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

[19] Artículo 1º párrafo. De la resolución 074 de 2011.

[20] ARTICULO TERCERO: Para el cumplimiento de lo anterior en los municipios donde ocurrieron las afectaciones, reportadas oportunamente por los CLOPAD a la UNGRD; los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, en cabeza del Alcalde Municipal, deberán diligenciar la planilla de apoyo económico de los damnificados directos, información que debe ser reportada a la UNGRD en el periodo de tiempo del 01 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, la cual deberá estar refrendada con las rubricas mínimo del alcalde municipal y el coordinador CLOPAD, junto con la respectiva Acta del CLOPAD, de acuerdo con las directrices dadas por la UNGRD.

[21] Artículo 11, numeral 3, del Decreto 4147 de 2011

[22] Directiva Presidencial número 003 del 13 de enero de 2011 “Considerando que el párrafo 2º del artículo 57 del Decreto 4702 de 2010, modificado por el artículo 3º del

Decreto 4830 de 2010, dispuso que para superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en coordinación con las entidades y organismos que determine el Gobierno Nacional, realizará el registro único de damnificados por emergencia invernal.”

[23] Directiva Presidencial 010 de Marzo 2 de 2011.

[24] Mediante Circular del 18 de noviembre de 2011 de la UNGRD

[25] Circular del 29 de junio de 2012 de la UNGRD

[26] Artículo 1º párrafo. De la resolución 074 de 2011.

[27] Constitución Política, Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

[28] Resolución 074 de 2011, artículo tercero, párrafo: “Para el caso del Distrito Capital, los registros de los damnificados directos, serán allegados por el Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias o por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE.

[29] Ver, por ejemplo, sentencias T-431 de 1994, T-575 de 1994, T-115 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-308 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[30] En esta sentencia, la Corte Constitucional reitera la jurisprudencia sentada, entre otras, en la sentencia T-1075 de 2007.

[31] Decreto 4579 DE 2010, artículo 5º: “Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en los Censos de afectados elaborados por los Comités Locales de los municipios afectados, con el aval del respectivo Comité Regional y de una entidad operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”.

[32] Acápites de Hechos (1.1.3.).

[33] En el acápite de antecedentes, el fallo indica que los peticionarios “no fueron incluidos en la planilla de apoyo económico a los damnificados directos” y, luego, en el caso concreto, señala -citando a la apoderada de los accionantes- que la administración municipal omitió incluirlos en el censo, por lo cual no fueron incorporados entre los beneficiarios del apoyo económico.

[34] Cfr. Sentencia T-163 de 2013 (M.P. Jorge Pretelt) “los tutelantes no tienen la obligación de soportar los errores de las entidades encargadas de suministrar las ayudas humanitarias, es decir, que si dichas entidades no realizaron debidamente los censos, no es responsabilidad de los damnificados por la ola invernal y, no tienen la obligación de soportar dicha carga. Razón por la cual, es preciso amparar el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes y ordenar a las entidades autorizadas para ello, que de manera coordinada estudien la situación específica de cada accionante, para que conforme a las normas que reglamentaron las ayudas económicas y lo censado, determinen si son o no beneficiarios de las mismas”.

[35] Páginas 49 y 50 de la sentencia.