

Sentencia T-848/11

(Bogotá D.C., 9 noviembre)

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procendencia de tutela como mecanismo de protección cuando adquiere rango fundamental

La jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que por la vía de la tutela es posible amparar el derecho a la vivienda únicamente cuando su vulneración se encuentra en conexidad con la afectación de otros derechos fundamentales, tal es el caso del derecho a la vida.

DERECHO A LA VIVIENDA-Contenido y alcance

La jurisprudencia constitucional ha entendido que el derecho a la vivienda implica contar con un espacio físico privado propio o ajeno, que les permitan a las personas, por un lado, protegerse de los rigores del medio ambiente y, por el otro, desarrollar sus actividades personales y familiares en un ambiente de intimidad, con unas mínimas condiciones de dignidad y que permita satisfacer su proyecto de vida.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Elementos que configuran la habitabilidad

Debe señalarse que la inestabilidad del terreno donde se encuentra construida una vivienda puede configurar, si así lo determinan las circunstancias del caso concreto, que el inmueble no cumpla con los requerimientos mínimos de habitabilidad y, por tanto, significando la exposición de sus habitantes a un riesgo extraordinario que compromete su derecho fundamental a la seguridad personal, incluso a la vida y a la integridad personal y, por lo tanto, requiere la intervención del juez de tutela.

REUBICACION DE HOGARES CUANDO SUS VIVIENDAS NO CUMPLEN REQUISITOS DE HABITABILIDAD-Municipios tienen competencia en la atención y prevención de desastres

Los municipios tienen competencias específicas en la prevención y atención de desastres las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. El legislador impuso a las autoridades locales, deberes de prevención y mitigación frente a la población localizada en zonas en donde se pueda presentar un desastre.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden de reubicación temporal de vivienda por amenaza de derrumbe

Fallo de tutela objeto de revisión: Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Control de Garantías de Ibagué.

Accionante: Samuel Gutiérrez García

Accionado: Alcaldía Municipal- Secretaría de Infraestructura de Ibagué.

Demanda del accionante -elementos-:

Derechos fundamentales invocados: vida digna, igualdad, derechos de las personas discapacitadas y vivienda digna.

Conducta que causa la vulneración: la no construcción de muros o gaviones por parte de las entidades demandadas, de modo que se garantice la estabilidad de la casa y la seguridad del actor que vive en una zona de riesgo y es una persona discapacitada de escasos recursos.

Pretensión: como medida provisional, se solicita al Juez que proteja los derechos fundamentales anteriormente reseñados al accionante, ordenando la construcción del muro o de gaviones que garanticen la estabilidad de su casa. Si el Juez decide no ordenar la medida provisional, se solicita que falle a favor del actor en aras de proteger sus derechos fundamentales.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES

1. Fundamento de la pretensión¹

1. El señor Samuel Gutiérrez García es una persona en situación de discapacidad y de escasos recursos económicos, cuya vivienda se encuentra ubicada en una zona de riesgo en el Barrio Estación de Ibagué-Tolima.

1. Afirma que desde la segunda semana de enero de 2011, se presentó un deslizamiento en la parte baja de su vivienda por lo que actualmente un barranco amenaza con llevarse su casa. Por tal motivo, se hace necesario la construcción de un muro de contención o gaviones que le garanticen estabilidad a la edificación.

1. A raíz de lo anterior, solicitó a la Alcaldía Municipal de Ibagué ayuda como damnificado por el invierno, y recibió la visita de funcionarios de la Secretaría Municipal de Infraestructura. Sin embargo, señala que hasta el momento no ha sido construido el muro de contención ni los

gaviones.

1. El 27 de diciembre de 2010 el diario local "Q'HUBO" publicó la foto de su vivienda en la que se puede observar que los deslizamientos continúan y su casa cada vez se encuentra más cerca del talud de tierra, situación que pone en peligro su vivienda.

1. Por lo anterior, el actor interpone la tutela a través de la Defensoría del Pueblo, con el fin de buscar el amparo transitorio o definitivo e inmediato de sus derechos a la vida digna, la igualdad, el derecho a la atención de las personas en situación de discapacidad y el derecho a la vivienda digna frente a la omisión de la autoridad demandada.

1. Repuesta del Municipio de Ibagué

2.1. En escrito dirigido al Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías, la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Ibagué solicitó al Juez que no conceda el amparo pretendido porque el Municipio no ha violado ni pretende violar los derechos fundamentales del accionante, toda vez que las obras reclamadas por el señor Gutiérrez ya se encuentran edificadas tal y como consta en el informe técnico anexo a la respuesta de la demanda, de lo cual se desprende que se trata de un hecho superado.

2.3. La accionada cita la jurisprudencia constitucional en materia de perjuicio irremediable, y concluye que en el presente caso no se acreditan los requisitos que justifican la utilización de la tutela como mecanismo transitorio para evitar un daño o amenaza de esta naturaleza.

2.4. Por último la Alcaldía advierte que en caso de que el Juez falle la acción de tutela a favor del demandante, la sentencia no podría cumplirse ya que la propiedad es del actor y el Municipio de Ibagué no puede adelantar intervenciones en predios particulares.

2.5. En respuesta a las preguntas puntuales formuladas por el Juez, la demandada admite que no ha contestado el derecho de petición del 12 de abril de 2011 formulado por el actor, ya que los funcionarios de la Alcaldía visitaron el inmueble el 11 de mayo del presente año, y todavía no se tienen elementos de juicio para atender la petición. Asimismo indica que no existe partida presupuestal para cubrir este tipo de obras ya que se trata de un inmueble que pertenece a un particular por lo que no se están adelantando actualmente obras tendientes a prevenir un eventual desprendimiento del talud.

1. Decisión de tutela objeto de revisión

1. Única instancia

En sentencia del 24 de mayo de 2011, el Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Ibagué, amparó el derecho de petición del demandante, y ordena a la Alcaldía que en el término de cuarenta y ocho horas otorgue una respuesta precisa al mismo. Sin embargo, denegó las otras pretensiones, señalando que no se allegaron los argumentos probatorios pertinentes y porque es necesario que la Alcaldía cuente con una partida presupuestal que el Juez de tutela no puede ordenar a través de la sentencia.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la providencia de tutela antes reseñada, con base en lo prescrito en la Constitución Política, artículos 86 y 241 numeral 9; en el Decreto 2591 de 1991, artículos 33 a 36; y en el auto del dieciocho (18) de julio de dos mil once (2011) de la Sala de Selección de Tutela Número Siete de la Corte Constitucional.

1. Problema jurídico

En el presente caso la Corte deberá establecer si se vulneran los derechos fundamentales del accionante, en particular el derecho a la vivienda digna y el derecho a la vida, como consecuencia de la conducta de la Alcaldía Municipal de Ibagué consistente en abstenerse de llevar a cabo las obras en el inmueble habitado por él y que son requeridas para asegurar su estabilidad.

3. Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda. Reiteración jurisprudencial

El artículo 51 de la Constitución consagra el goce de la vivienda en condiciones dignas como un derecho económico, social y cultural del que son titulares todos los colombianos y colombianas: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna (...)”. Por su parte, el numeral 1º del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales², señala:

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

A partir de los parámetros fijados en las normas previamente citadas, esta Corporación ha establecido los alcances del derecho a la vivienda digna, los cuales “se han desplegado (...), entre el reconocimiento de los elementos inherentes a la naturaleza prestacional del mismo y

su excepcional carácter fundamental³4. Es decir, que si bien en principio el derecho a la vivienda es de carácter prestacional y, por tanto, no susceptible de ser protegido por tutela, de manera excepcional puede otorgarse la mencionada protección en aquellos casos en los que se observe el desconocimiento de otros derechos tales como la vida, el mínimo vital, y el debido proceso⁵. Así pues, en virtud del factor de conexidad el derecho a la vivienda puede ser protegido por vía de tutela⁶.

Para analizar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho de vivienda, debe verificarse, especialmente: "(i) la inminencia del peligro; (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo; (iii) la afectación del mínimo vital; (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. Con ello se concluirá si la protección tutelar procede"⁷.

En síntesis, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que por la vía de la tutela es posible amparar el derecho a la vivienda únicamente cuando su vulneración se encuentra en conexidad con la afectación de otros derechos fundamentales⁸, tal es el caso del derecho a la vida.

4. Contenido del derecho a la vivienda. Reiteración Jurisprudencial

La jurisprudencia constitucional ha entendido que el derecho a la vivienda implica contar con un espacio físico privado propio o ajeno, que les permitan a las personas, por un lado, protegerse de los rigores del medio ambiente y, por el otro, desarrollar sus actividades personales y familiares en un ambiente de intimidad, con unas mínimas condiciones de dignidad y que permita satisfacer su proyecto de vida. De manera expresa la jurisprudencia ha señalado que "el contenido material del derecho a la vivienda digna implica, fundamentalmente, la satisfacción de la necesidad humana de contar con un espacio de privacidad en el que la persona y la familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad, sea éste propio o ajeno. Así, el derecho a la vivienda digna debe involucrar elementos que posibiliten su goce efectivo, tanto en relación con la tenencia segura del inmueble habitado como en relación con el acceso a ella"⁹. Igualmente, la jurisprudencia ha determinado cuales son las características que debe tener un lugar para satisfacer el derecho a la vivienda. Así, en la sentencia T-585 de 2006 esta Corporación indicó¹⁰:

"En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. ¶ En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna

modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.” (Subrayado fuera del texto).

De manera concreta, debe señalarse que la inestabilidad del terreno donde se encuentra construida una vivienda puede configurar, si así lo determinan las circunstancias del caso concreto, que el inmueble no cumpla con los requerimientos mínimos de habitabilidad y, por tanto, significando la exposición de sus habitantes a un riesgo extraordinario que compromete su derecho fundamental a la seguridad personal, incluso a la vida y a la integridad personal y, por lo tanto, requiere la intervención del juez de tutela¹¹.

1. El proceso de reubicación de hogares cuando sus viviendas no cumplen los requisitos de habitabilidad

Como respuesta estatal a las situaciones de vulnerabilidad por las condiciones del suelo cuando este es proclive a derrumbes, deslizamientos o situaciones similares, se ha desarrollado un sistema normativo, que tiene como objetivo crear una política pública para la identificación y evacuación de dichas zonas, procurando la protección de los derechos y los bienes de sus habitantes.

El artículo 56 de la Ley 9ª de 1989¹², modificado por el artículo 5 de la Ley 2ª de 1991¹³, creó la obligación en cabeza de los alcaldes municipales, de levantar un censo sobre las zonas de alto riesgo de deslizamiento de manera tal que una vez obtenida esta información procedan a la reubicación de las personas que se encuentren “en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”. Esta norma, incluso faculta a los alcaldes a realizar desalojos por la fuerza cuando las condiciones de seguridad así lo requieran. De tal suerte, los alcaldes tienen la obligación de: (i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno¹⁴. Así, pues, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que “se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban”¹⁵.

A esta normatividad se adiciona la Ley 388 de 1997 cuyo objetivo es el de garantizar que la utilización del suelo “permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a

los servicios públicos domiciliarios y velar por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, entre otros propósitos”16. La ley en mención reiteró la obligación de los alcaldes de contar con información completa y actual de las zonas de riesgo. En efecto, el artículo 8 de la norma en mención establece:

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

(...)

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

(...)

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística...” (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, el artículo 13 de la misma ley prescribe que el componente urbano del plan de ordenamiento debe contener “los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación”17.

Por su parte la Ley 715 de 200118, especificó aun más las obligaciones de los municipios al señalar textualmente:

“Artículo 76. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. 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”.

Así pues, los municipios tienen competencias específicas en la prevención y atención de desastres las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de

Participaciones o de otros recursos. De lo anterior, se puede inferir que el legislador impuso a las autoridades locales, deberes de prevención y mitigación frente a la población localizada en zonas en donde se pueda presentar un desastre.

Frente a estos deberes la jurisprudencia constitucional ha fijado las siguientes reglas:

“1) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;

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

(...)

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

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

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

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

8) Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas; (...)”¹⁹.

Así pues, las normas transcritas y su desarrollo jurisprudencial, indican que es deber del Estado determinar cuáles zonas representan peligro para la habitabilidad y adoptar las medidas necesarias para evitar que estos riesgos se conviertan en desastres. De manera específica, el legislador entregó especialmente esta responsabilidad a las autoridades locales, las cuales tienen la obligación de contar con información completa y actual de las condiciones de seguridad y estabilidad del terreno y de adoptar las medidas para evitar la consolidación de un daño en la población. Estas medidas incluyen la reubicación de la población con el propósito de evitar que siga arriesgándose la seguridad de las personas.

En síntesis, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que por la vía de la tutela es posible amparar el derecho a la vivienda cuando de su vulneración se desprende también afectación a otros derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho a la vida. De manera particular, este derecho suele afectarse cuando está comprometida la habitabilidad de la vivienda por ser próxima una situación de riesgo extraordinario²⁰. En estos casos, las normas constitucionales y legales establecen un marco de acción, sirviendo

de fundamento del deber de reubicación de la administración. Estas normas pueden hacerse valer en sede de tutela, si las autoridades administrativas han sido reticentes en su aplicación por los caminos procesales administrativos ordinarios.

6. Caso concreto

En el caso que ocupa a la Corte se observa que el accionante solicita la reubicación de su núcleo familiar al considerar que en estos momentos corre riesgo su vida debido a la cercanía de su vivienda con un talud que se encuentra muy cerca de su casa. Considera que, dadas las condiciones en las que se encuentra la vivienda, no está en un contexto de seguridad que le permita garantizar su derecho a la vida.

Si bien en este asunto se estudia una solicitud de protección al derecho a la vivienda, por lo cual en principio no debería proceder la tutela, el mismo tiene conexidad con el derecho fundamental a la vida. En segundo lugar, está probado en el expediente que en este asunto están involucrados los derechos de un sujeto de especial protección constitucional, toda vez que en el inmueble habita una persona en situación de discapacidad²¹. Adicional a esto, el accionante afirmó que carece de medios económicos para su propio sostenimiento. Con estos elementos se puede constatar que la intervención del juez constitucional se hace pertinente, para evitar la posible consolidación del daño en los derechos del accionante.

En el expediente se evidencia que la casa del accionante se encuentra en un grave peligro de derrumbamiento. En efecto, en el material fotográfico aportado, se observa que la vivienda se encuentra a menos de un metro del borde del talud que limita con una carretera. Así mismo, este material muestra que la distancia entre la vivienda y el barranco viene reduciéndose progresivamente. Siendo esto así, es previsible que en las condiciones actuales, acontecimientos como una nueva temporada de lluvias, un movimiento sísmico leve o un accidente de tránsito contra el talud, pueda producir un nuevo derrumbamiento y el colapso definitivo de la vivienda. Por tal motivo, es forzoso concluir que en estos momentos el accionante se encuentra expuesto a un peligro grave e inminente a su derecho a la vida.

Independientemente, de si el derrumbamiento que se presenta en la zona es imputable o no a la alcaldía municipal de Ibagué, lo cierto es que la vida del accionante afronta un riesgo grave y cercano y, por tanto, el Estado debe adoptar medidas que eviten la consumación de un daño.

Las normas reseñadas en la parte motiva de esta providencia indican que son las autoridades locales las encargadas de (i) contar con una información completa y actualizada de las zonas que representan riesgo para sus habitantes y (ii) adoptar las medidas necesarias para evitar la consolidación de un daño originado en una emergencia por inestabilidad del terreno. Por tanto, la Alcaldía Municipal de Ibagué está en la obligación de actualizar su información sobre las condiciones de habitabilidad del terreno e implementar las medidas de prevención de desastres en su jurisdicción. Corresponde entonces a la Alcaldía tomar las medidas necesarias para evitar la vulneración de los derechos fundamentales de los que puedan resultar afectados, es decir, proceder a la reubicación provisional de los habitantes del inmueble y evaluar las condiciones de seguridad del terreno y, en consecuencia, adoptar medidas definitivas.

La Sala observa que la Alcaldía no ha cumplido a cabalidad su deber de diagnosticar la habitabilidad de la zona donde el accionante tiene la construcción de su vivienda. En efecto, si bien en el expediente reposan los estudios hechos por la Alcaldía que apuntan a señalar que el desprendimiento de tierra se debe al inadecuado manejo de las aguas negras y la construcción de gaviones hechos por el accionante, no se encuentran informes técnicos que indiquen en qué condiciones de habitabilidad se encuentra el terreno. Ciertamente, sin importar de quién es la responsabilidad de los desprendimientos de tierra, lo cierto es que en estos momentos la vida del accionante corre peligro y el Estado debe evaluar si la vivienda cumple los requisitos de habitabilidad. No es de recibo el argumento de la entidad accionada, en virtud del cual, no le corresponde realizar ninguna acción por cuanto los desprendimientos son ocasionados por la conducta del accionante, pues este no es un juicio de responsabilidad civil o administrativa, sino que pretende evaluar si existe una vulneración o peligro en los derechos fundamentales del accionante. De tal suerte, la adopción de una medida de protección sobre la vida del accionante, no debe entenderse como una declaratoria de responsabilidad de la Alcaldía o de otra entidad, sino como una forma de proteger un derecho fundamental que se encuentra en peligro.

En consecuencia, con el objetivo de proteger el derecho a la vida del accionante la Alcaldía Municipal de Ibagué debe proceder a reubicar a los habitantes del inmueble. Como se trata de una medida para evitar un perjuicio inminente, esta reubicación será transitoria. Ahora, en cumplimiento del deber de las autoridades municipales de contar con información actual y completa de las zonas que representen riesgos para la habitabilidad, una vez evacuadas las personas que habitan en el inmueble, la Alcaldía de Ibagué debe adelantar los estudios correspondientes que conduzcan a determinar con certeza, si la zona es segura y adecuada para la habitabilidad y de no serlo debe proceder a ingresar al accionante y a su familia en programas de reubicación temporal.

Como consecuencia de lo anterior la Sala procederá a revocar la sentencia de tutela del Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Control de Garantías de Ibagué y, en su lugar, tutelar los derechos a la vida y a la vida digna del accionante.

7. Razón de la decisión

La Sala pudo determinar que en el expediente hay prueba de que la vivienda del accionante se encuentra en un serio peligro de deslizamiento, situación que pone en riesgo la vida del accionante. Así, mismo se evidenció que no existen estudios que determinen el nivel de riesgo y habitabilidad del terreno a futuro, hecho que por sí sólo se constituye en un incumplimiento de los deberes de la Alcaldía que tienen efecto directo sobre el derecho fundamental a la vida del accionante. Por tanto la Sala revocará la sentencia de tutela del Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Control de Garantías de Ibagué de y, en su lugar, tutelar los derechos a la vida y a la vida digna del accionante, ordenando la reubicación temporal del accionante y de su familia y la ejecución de estudios técnicos que determinen el nivel de riesgo de la vivienda y su habitabilidad, y que en consecuencia, se adelanten las medidas necesarias para que el accionante pueda reubicarse de manera definitiva o se alcance la rehabilitación de la vivienda.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR PARCIALMENTE el fallo del Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Control de Garantías de Ibagué y, en su lugar, tutelar el derecho a la vida y vida digna del accionante.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ibagué que dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta providencia proceda a realizar los estudios técnicos necesarios para determinar con certeza, las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Cuarto.- ORDENAR al Alcalde Distrital de Ibagué que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia proceda a informar de manera completa y detallada al accionante sobre la existencia así como los procedimientos necesarios para acceder a los programas de solución de vivienda ofrecidos en el Municipio por autoridades públicas o personas privadas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La tutela fue interpuesta el 9 de mayo de 2011 por el defensor del Pueblo de la Seccional Tolima. Cuaderno #1, Folio 20

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

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

4 Ver sentencia T-473 de 2008.

5 Ver. T-1091/05 “El derecho a la vivienda puede ser protegido por el juez de tutela, cuando dadas las circunstancias particulares de debilidad manifiesta en que se encuentra quien la posee, es o puede ser injustamente despojado de ella y con ello se afecta su mínimo vital o el de su familia, o cuando adquiere el rango de fundamental por el factor de conexidad con otro derecho fundamental. Las anteriores circunstancias pueden ser consideradas por el juez de tutela, para otorgar una protección bien definitivamente o de manera transitoria, aún tratándose de relaciones contractuales entre particulares, cuando por la acción o la omisión de quien abusando de su posición dominante y vulnerando el principio de confianza legítima, coloca a quien se encuentra en estado de debilidad manifiesta en condiciones de poder la propiedad de la vivienda en la que habita”. En el mismo sentido se pueden consultar entre otras sentencias: T-011 de 1998, T-585/08 y T-569/09.

6 Ver sentencia T-719 de 2003 F. J. 4.2.2. “No cabe duda entonces que existe una consolidada jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna, cuando se afectan las condiciones de habitabilidad del inmueble y adicionalmente resultan amenazados los derechos a la vida y a la integridad personal de sus ocupantes. Ahora bien, las amenazas a la vida y a la integridad personal han sido caracterizadas por la jurisprudencia reciente de esta Corporación como una vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal, a partir de la sentencia T-719 de 2003. Se trata de un derecho fundamental identificado por la jurisprudencia constitucional a partir del bloque de constitucionalidad, de distintos mandatos constitucionales y de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte”.

7 Ver T-203 de 1999. En el mismo sentido se pueden consultar, entre otras, las sentencias: T-125/08, T-432-09, T-569/09, T-027/10, T-323/10 y T-657/10.

8 Ver T-190/10 “existe una consolidada jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna, cuando se afectan las condiciones de habitabilidad del inmueble y adicionalmente resultan amenazados los derechos a la vida y a la integridad personal de sus ocupantes. Ahora bien, las amenazas a la vida y a la integridad personal han sido caracterizadas por la jurisprudencia reciente de esta Corporación como una vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal, a partir de la sentencia T-719 de 2003. Se trata de un derecho fundamental identificado por la jurisprudencia constitucional a partir del bloque de constitucionalidad, de distintos mandatos constitucionales y de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional”.

9 Ver T-1017/07

10 Esta posición ha sido reiterada en las sentencias: T-408-08, T-036/10, T-472/10 y T-495/10.

11 Sentencia T-719/03 “Es este nivel el de los riesgos extraordinarios, que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable

prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás. Así, el riesgo en cuestión no puede ser de una intensidad lo suficientemente baja como para contarse entre los peligros o contingencias ordinariamente soportados por las personas; pero tampoco puede ser de una intensidad tan alta como para constituir un riesgo extremo, es decir, una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él. En esa medida, los funcionarios estatales ante quienes se ponga de presente la existencia de determinados riesgos, deberán efectuar un importante ejercicio de valoración de la situación concreta, para establecer si dichos riesgos son extraordinarios. Para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario correspondiente debe analizar si confluyen en él algunas de las siguientes características: (i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. En la medida en que varias de estas características concurren, la autoridad competente deberá determinar si se trata de un riesgo que el individuo no está obligado a tolerar, por superar el nivel de los riesgos sociales ordinarios, y en consecuencia será aplicable el derecho a la seguridad personal; entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes todas las citadas características, se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como extremo, con lo cual se deberá dar aplicación directa a los derechos a la vida e integridad personal, como se explica más adelante. Contrario sensu, cuandoquiera que dicho umbral no se franquee - por estar presentes sólo algunas de dichas características, mas no todas- el riesgo mantendrá su carácter extraordinario, y será aplicable -e invocable- el derecho fundamental a la seguridad personal, en tanto título jurídico para solicitar la intervención protectora de las autoridades.”

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

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

Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante

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

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

14 Sentencia T-1094 de 2002.

15 Ver T-1094/02 "La Corte ha interpretado el artículo 56 precitado a la luz del "deber de protección y de garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en el sentido de hacer imperativa la evacuación de los inquilinos en situación de alto riesgo, así como la adquisición del respectivo inmueble, sea por negociación voluntaria o expropiación, de forma que el antiguo propietario pueda suplir el que tenía como solución al riesgo que corre la sociedad y en especial el particular que lo habitaba".

16 Ver sentencia T-585 de 2008.

17 Artículo 5º de la Ley 388 de 1997: "El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

(...)

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

18 "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"

19 Sentencia T-1094 de 2002.

20 Ver, entre otras, sentencias T-544 de 2009, T-036 de 2010.

21 Ver folio 4 del cuaderno 1 del expediente.