

Sentencia T-903/13

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD FRENTE A VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES-Reiteración de jurisprudencia

“Las víctimas de desastres naturales tienen derecho a recibir apoyo para superar la crisis a la que repentinamente se exponen la cual incluye, en muchos casos, la pérdida del lugar en donde solían vivir. Para el efecto, las administraciones locales deben implementar planes que progresivamente avancen sobre dicho objetivo hasta lograr una estabilidad que garantice su derecho a una vivienda digna y, todos los demás que se ven conexamente afectados en este tipo de circunstancias”.

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Procedencia para proteger derechos fundamentales de damnificados de ola invernal

Cuando se trata de una acción de tutela interpuesta en aras de proteger los derechos fundamentales de personas que se ven afectadas por desastres naturales, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “en ese contexto de atención y ayudas de emergencia por desastres naturales, el medio idóneo de defensa judicial es la acción de tutela, pues agotadas las instancias gubernativas sin una efectiva solución, las circunstancias se tornan apremiantes y la respuesta debe ser oportuna”. La intervención del juez de tutela se torna necesaria, teniendo en cuenta que en el caso de personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta, a causa del acaecimiento de un desastre natural, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para lograr la protección de los derechos fundamentales.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Deber del Estado y la sociedad dada la especial situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta

PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Marco normativo

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Vulneración por Alcaldía al no informar ni acompañar debidamente al accionante y su grupo familiar para lograr una solución parcial o definitiva de vivienda

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Orden a Alcaldía verificar condición de damnificado y realizar todas las actuaciones administrativas para inscripción en

programas de vivienda que se adelanten en ese municipio

Referencia: Expediente T-3981568

Acción de tutela presentada por Eunverto Osorio Valencia, contra la Alcaldía municipal de Florencia – Caquetá, el Banco Inmobiliario y la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Florencia, Caquetá, el quince (15) de abril de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela promovida por Eunverto Osorio Valencia, contra la Alcaldía municipal de Florencia, Caquetá, el Banco Inmobiliario y la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).¹

I. ANTECEDENTES

Eunverto Osorio Valencia, actuando a nombre propio y en representación de su familia, compuesta por su cónyuge y tres hijos menores de edad, presentó acción de tutela contra la Alcaldía municipal de Florencia y el Banco Inmobiliario, al considerar vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna, comoquiera que las viviendas del barrio la Floresta ubicadas en la orilla del río Hacha, Florencia-Caquetá, debido a una avalancha ocurrida en el año 2009 se vieron afectadas en su estructura, entre las que se encontraba su hogar, el cual perdió junto con sus demás pertenencias, quedando sin un techo donde resguardarse, pese a esto, ninguna de las autoridades accionadas ha realizado

¹ El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio de Auto del treinta (30) de julio de dos mil trece (2013), proferido por la Sala de Selección Número Siete.

la reubicación habitacional a la cual afirma tener derecho él y su familia.

1. Hechos

1.1. El señor Eunverto Osorio Valencia era propietario de una vivienda ubicada en el Barrio la Floresta, del municipio de Florencia, Caquetá;² lugar donde vivía en compañía de sus hijos Heidy Adamares Osorio de 4 años de edad,³ Jhorman Osorio de 16 años de edad,⁴ Yenifer Alexandra Osorio de 17 años de edad⁵ y su cónyuge Cecilia Calderón.

1.2. Manifiesta que en el año 2009 ocurrió una avalancha a causa del desbordamiento del río Hacha, la cual afectó con su paso el Barrio la Floresta del municipio de Florencia, ubicado a orillas del río. Afirma que en dicho evento perdió todas sus pertenencias y su vivienda, quedando sin un lugar donde vivir. Por lo que se vio obligado a desplazarse a San Vicente en busca de trabajo para cubrir las necesidades básicas de su familia.

1.3. Indica que en orden a conjurar la emergencia con ocasión del desastre, la Alcaldesa de turno de Florencia realizó un balance de los damnificados y prometió la reubicación de las familias. Razón por la cual el peticionario asegura que fue inscrito en el programa Red Unidos de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE)⁶ y como damnificado en los registros realizados por la autoridad municipal.

1.4. Según narra el accionante, el 6 de diciembre de 2012, formuló derecho de petición ante la Alcaldía municipal de Florencia. Precisó en dicho escrito, que se encuentra registrado como damnificado para efectos de adquisición de vivienda familiar, pues con motivo de las avalanchas del río Hacha, su vivienda “*construida con materiales de segunda*” se vio afectada y se volvió inhabitable.

1.5. El 18 de diciembre de 2012 el Director del Banco Inmobiliario dio respuesta al derecho de petición interpuesto por el señor Osorio, en este afirmó lo siguiente:

“En la pasada administración se desarrolló un proyecto de 140 viviendas en la Urbanización La Gloria para familias damnificadas y en su

² A folio 28, Cuaderno de Revisión obra copia de la encuesta del Sisben realizada al peticionario y su núcleo familiar en la cual consta que él y su familia tenían como lugar de residencia el municipio de Florencia “*barrio la Floresta. Dirección: Orilla del río. Estrato: 1*”. En adelante, cuando se haga alusión a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que expresamente se diga otra cosa.

³ La menor nació el 19 de julio de 2009, según consta en el Registro Civil de Nacimiento que obra a folio 7.

⁴ El joven nació el 17 de marzo de 1997, según consta en el Registro Civil de Nacimiento que obra a folio 9. En el mismo se indica que su madre es la señora Jessica Farley Díaz Buitrago y su padre el señor Rosbell de la Fuente Bustos Celis.

⁵ La joven nació el 13 de marzo de 1996, tal como consta a folio 8.

⁶ El señor Eunverto Osorio Valencia, con cédula de ciudadanía No. 17.650.750, aparece inscrito en el programa de la ‘Red Unidos’ que administra la ANSPE y el Departamento para la Prosperidad Social. Dicha información puede consultarse en el siguiente enlace de internet: <http://siunidos.anspe.gov.co/certunidos/default.aspx>

derecho se dio cobertura a 40 familias del Barrio La Floresta, en donde por el gran número de familias afectadas en toda la ciudad, solo se pudo ingresar dichos cupos dejando pendiente para nuevos proyectos otras familias que se han damnificado de dicho sector”.⁷

Asimismo, en este se advirtió que con la implementación del nuevo programa de vivienda gratuita contenido en la Ley 1537 de 2012, las familias aspirantes a los beneficios de vivienda deben “*pertenecer en primer lugar al programa Red Unidos y en segundo lugar deben estar inscritos como desplazados en el Registro Único de Población Desplazada administrado por el Departamento Nacional de la Prosperidad Social o figurar como damnificado en la base de datos del DANE*”.⁸ Razón por la cual el accionante deberá postularse para beneficiarse de las convocatorias para subsidios de vivienda siempre y cuando cumpla con los requisitos antes mencionados.

1.6. Explica el accionante que además de no tener un lugar donde vivir con su familia, su condición de salud es delicada, pues le diagnosticaron una *lesión en dorso nasal: carcinoma baso celular esclerodermiforme*.⁹ Adicionalmente, manifiesta que es padre cabeza de familia y está vinculado al régimen subsidiado de salud,¹⁰ y respecto de sus ingresos mensuales y el sostenimiento de su familia, señaló lo siguiente:

“Mis ingresos siempre han sido los mismos ya que nunca he contado con un trabajo y sueldo fijo, yo trabajo como ayudante de construcción, no es permanente sino ocasional y el salario es el mínimo (\$400.000.00) porque no hay suficiente empleo en estas labores, por las cuales debemos cubrir lo del arriendo y servicios domésticos y con el resto sostener toda la manutención del hogar”.¹¹

1.7. Con fundamento en lo anterior, el peticionario presenta acción de tutela invocando la protección inmediata de su derecho fundamental y de su familia a la vivienda digna. En consecuencia, solicita, como objeto material de protección, que el juez constitucional ordene a la Alcaldía Municipal de Florencia se resuelva su situación de vivienda.

2. Respuesta de las entidades demandadas

2.1. Respuesta de la Alcaldía municipal de Florencia, Caquetá

⁷ Folio 4.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Folio 16, Cuaderno de Revisión.

¹⁰ En efecto, el accionante hace parte del régimen subsidiado de salud y es padre cabeza de familia, como se puede constatar en el siguiente enlace de internet: http://www.fosyga.gov.co/Aplicaciones/AfiliadoWebBDUA/Afiliado/Formulario/buda_consulta_afil_sin_dnn.aspx?id=17650750&tipodocumento=CC

¹¹ *Ibíd.*

El Alcalde municipal encargado solicitó negar por improcedente la tutela de la referencia, toda vez que en su concepto (i) para tener la calidad de aspirante a los programas de vivienda el núcleo familiar debe pertenecer al programa Red Unidos y estar inscrito como desplazado en el Registro Único de Población Desplazada o figurar como damnificado en la base de datos del DANE, sin embargo, el accionante no cumple con estos requisitos pues no aparece inscrito en el programa Red Unidos.¹² (ii) Sumado a ello, indica que la acción de tutela no puede remplazar los trámites fijados para acceder a programas y políticas para posibles asignaciones sociales y (iii) que el accionante puede inscribirse en las convocatorias abiertas por el Gobierno Nacional para acceder a un subsidio de vivienda.

2.2. Respuesta del Banco Inmobiliario

El apoderado del Banco Inmobiliario, expuso que: (i) de acuerdo con los requisitos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el Decreto 1921 de 2012, para acceder a los programas de vivienda el interesado debe pertenecer al programa Red Unidos y estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada o aparecer como damnificado en la base de datos del DANE. Posteriormente, indicó que (ii) 40 familias damnificadas del barrio la Floresta fueron beneficiadas con los subsidios de vivienda otorgados en la urbanización la Gloria, quedando varias familias por fuera del mismo, sin embargo, en el momento *“hay un proyecto de 850 viviendas gratis de las cuales 340 son para desplazados y 510 para damnificados por ende el señor Eunverto Osorio Valencia debe postularse para acceder a una vivienda gratis para damnificado ya que cumple con los requisitos (...)”*.¹³

3. Decisión que se revisa

3.1. El Juzgado Tercero Penal Municipal de Florencia, Caquetá, en fallo del quince (15) de abril de dos mil trece (2013), resolvió negar la protección constitucional solicitada.

3.2. El Juez de instancia manifestó que la acción interpuesta por el señor Osorio busca la protección de un derecho de carácter económico y social como es el de la propiedad privada, el cual *“solo podrá ser protegido y garantizado por vía de tutela, siempre y cuando de la protección que por esta vía judicial se haga, se garanticen igualmente el pleno ejercicio de otros derechos, estos si catalogados como fundamentales”*.¹⁴ A juicio del Despacho, el señor Eunverto Osorio no cumplió con los requisitos para ser potencial beneficiario de los subsidios de vivienda establecidos en el artículo 6° del

¹² Sin embargo, tal y como se precisó en el pie de página No. 6 de esta sentencia, el señor Eunverto Osorio Valencia sí está inscrito en el programa de ‘Red Unidos’.

¹³ Folio 28. Por medio de Decreto 0923 de 31 de mayo de 2013, *“por le cual se fusionan unos establecimientos públicos en la Alcaldía de Florencia y se dictan otras disposiciones”*, la Alcaldesa de Florencia Caquetá, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas mediante Acuerdo Número 032 de 2012 ordenó la fusión a la Alcaldía de Florencia el Banco Inmobiliario.

¹⁴ Folio 36.

Decreto 1921 de 2012,¹⁵ pues solo se inscribió como damnificado y no cumplió con las otras tres obligaciones establecidas en el citado artículo. En este orden de ideas, el accionante puede realizar las gestiones pertinentes para ser beneficiario en la próxima asignación de viviendas que llevará a cabo la Alcaldía municipal.

3.3. En síntesis, la autoridad judicial consideró que la afectación del derecho a la propiedad alegada por el peticionario no implica en este caso concreto la vulneración de algún derecho fundamental, razón por la cual consideró que la presente acción no es procedente, pues para serlo se requiere la vulneración del derecho a la propiedad en conexidad con un derecho fundamental.

3.4. La anterior decisión no fue impugnada, por tanto, el Juzgado Tercero Penal Municipal de Florencia – Caquetá remitió el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

4. Actividad surtida en el proceso de revisión

4.1. Mediante Auto del veinticinco (25) de octubre dos mil trece (2013), la Magistrada Sustanciadora le solicitó a la Red Unidos, de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE que indicara si el señor Eunverto Osorio se encuentra incluido en el programa Red Unidos, y remitiera la información que considerara adecuada y pertinente sobre la situación socioeconómica y habitacional del peticionario y su núcleo familiar.

La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE informó lo siguiente: que la primera visita de acompañamiento familiar que se realizó al señor Osorio y a su familia fue el 13 de abril de 2009¹⁶ y la última fue el 31 de octubre de 2011, cuando se encontraban domiciliados en la manzana 3 casa 20 de Florencia, Caquetá.¹⁷ Segundo, que la estrategia UNIDOS para la superación de la pobreza extrema comprende 9 dimensiones que incluyen 45 logros, dentro de los cuales se encuentra el de habitabilidad.

¹⁵ Artículo 6. IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS. “Para efectos de la aplicación de este decreto se consideran potenciales beneficiarios del SFVE los hogares registrados en los siguientes listados o bases de datos:

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS o la que haga sus veces.
2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBEN 111 o el que haga sus veces
3. Registro Único de Población Desplazada - RUPD o la que haga sus veces.

Parágrafo 1. El DPS definirá mediante resolución cuáles son las bases de datos que utilizará en la identificación de los potenciales beneficiarios del SFVE.

Parágrafo 2. En el caso de los hogares damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia, y aquellos hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregaran al DPS para su revisión e inclusión en los listados de hogares potenciales a ser beneficiarios, los censos elaborados en coordinación con el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD). el cual deberá ser avalado por el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD”.

¹⁶ A folio 50, Cuaderno de Revisión, obra copia del Reporte de visitas por familias donde consta que la familia del señor Eunverto Osorio, identificado al interior de la ANSPE con el folio 592700, ha recibido las siguientes visitas por parte del Cogestor Mariena Cabrera Vásquez: 13/04/2009, 30/12/2009, 15/01/2010, 30/01/2010 y 31/10/2011.

¹⁷ Folio 17, Cuaderno de Revisión.

Una vez superados estos logros, la familia es promovida y continua avanzando “*en la senda de la prosperidad*”; la familia del señor Osorio “*había alcanzado 14 logros*”.¹⁸

4.2. En segundo término, esta Sala de Revisión le solicitó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) enviar la información relativa a los planes, programas y estrategias adoptados con ocasión del desastre ocasionado por la avalancha del Río Hacha.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres informó que en el año 2012 hubo una crecida del río Hacha, pero que esta no produjo afectaciones a viviendas cercanas a la orilla del río. Señaló:

“Una vez revisada la base de datos se afectaciones de UNGRD, en el municipio de Florencia Caquetá, para el año 2012, se tiene el reporte de 8 de enero de 2012 de una creciente súbita del río Hacha (...). En este sentido no se conoce en esta entidad ni ha sido radicado por parte del Consejo Municipal para la gestión del Riesgo del municipio de Florencia y/o Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo del Departamento del Caquetá de asistencia humanitaria de emergencia o para apoyar procesos de recuperación para este evento ocurrido en enero e 2012”.¹⁹

4.3. Adicionalmente, esta Sala de Revisión le solicitó al peticionario informar acerca de (i) los trámites que realizó ante las autoridades municipales y demás entidades encargadas de brindar apoyo ante la avalancha y de (ii) su situación económica y habitacional actual.

El señor Eunverto Osorio, en respuesta al requerimiento anterior, expresó que (i) su salud se ha deteriorado considerablemente ya que se le diagnosticó cáncer de piel,²⁰ además, (ii) no cuenta con un trabajo ni sueldo fijo, pues es ayudante de construcción y tal trabajo no le genera ningún tipo de estabilidad económica, razón por la cual pasa periodos de tiempo desempleado y sin dinero para asumir los gastos de sostenimiento familiar. Indicó, (iii) que desde el año 2009, después de la crecida del río Hacha, está a la espera de la ayuda por parte de la Alcaldía municipal de Florencia, la cual no ha realizado acciones tendientes a mitigar los daños causados por la pérdida de su vivienda, por lo que se ha visto en la obligación de vivir en un cuarto arrendado, con su familia, por el cual paga doscientos veinte mil pesos (\$220.000) mensuales.²¹ Asimismo, adjuntó la información de los señores Ever Córdoba y José

¹⁸ Folio 17 a 18, Cuaderno de Revisión.

¹⁹ Folio 22, Cuaderno de revisión.

²⁰ A folio 29, Cuaderno de Revisión obra copia del diagnóstico dado por el médico tratante el 25 de octubre de 2013, en el cual se indica que el señor Osorio padece una *lesión en dorso nasal: carcinoma basocelular esclerodermiforme comprometiendo hasta la dermis reticular*.

²¹ A folio 30, Cuaderno de Revisión obra constancia de que el accionante cancela mensualmente por concepto de arriendo \$220.000.00 a la señora Fidelina Cardozo, propietaria de la vivienda ubicada en la carrera 11 núm. 2-40 del barrio Brisas Bajas de la Ciudad de Florencia.

Pompilio Orozco, los cuales afirma eran sus vecinos en el barrio la Floresta y actualmente se encuentran reubicados en la urbanización la Gloria, al haber sido damnificados por la avalancha del río Hacha en el año 2009. Por lo que considera que se les está dando un trato diferente al concedido a aquellas personas que se encontraban en sus mismas circunstancias.²²

4.4. Finalmente, la Sala ofició a la Alcaldía municipal para que remitiera información referente a (i) las medidas adoptadas con ocasión de la avalancha del río Hacha y su consecuente afectación a las viviendas del barrio la Floresta; (ii) si el accionante fue inscrito como damnificado por la avalancha; (iii) los trámites realizados para mitigar los perjuicios sufridos por el peticionario y su familia y (iv) la información acerca de los planes de vivienda que actualmente se están desarrollando para la población del municipio de Florencia.

El Alcalde encargado del municipio de Florencia, indicó en el informe remitido a esta Corporación lo siguiente: (i) el peticionario *“no aparece en el Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal, ni en el Censo Municipal, por tal motivo el ciudadano en mención no se le ha brindado ninguna clase de ayuda humanitaria”*.²³ Pues, a partir de la Ley 1537 de 2012, reglamentada por el Decreto 1921 de 2012, las familias aspirantes a beneficiarse del programa de vivienda gratuita, *“deben tener las condiciones socio económicas especiales como son: pertenecer al programa JUNTOS, encontrarse inscrito como desplazados en el Registro Único de Población Desplazada, ser damnificado (sic) certificado por el DANE y pertenecer al grupo de población catalogada como extrema pobreza”*.²⁴ Además, señaló (ii) que la anterior administración municipal desarrolló un proyecto de viviendas en la urbanización La Gloria, de las cuales fueron entregadas 40 a las familias damnificadas del barrio la Floresta, *“eso no quiere decir que [el peticionario] no pueda acceder a un subsidio de vivienda pues en el momento hay un proyecto de 850 viviendas gratis de las cuales 340 son para desplazados y 510 para damnificados por ende el señor Eunverto Osorio Valencia debe postularse para acceder a una vivienda gratis para damnificados si cumple con los requisitos establecidos en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1921 del 17 de septiembre de 2012”*.²⁵

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para revisar el fallo de tutela de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

²² Folio 16, Cuaderno de Revisión.

²³ Folio 35, Cuaderno de Revisión.

²⁴ Folio 33, Cuaderno de Revisión.

²⁵ Folio 34, Cuaderno de Revisión.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico

Eunverto Osorio Valencia, considera que la Alcaldía municipal de Florencia, Caquetá, vulneró su derecho fundamental y de su familia a la vivienda digna, comoquiera que dicha entidad no ha realizado la reubicación habitacional a la cual afirma tener derecho, pues con ocasión de una avalancha ocurrida en el barrio la Floresta ubicado en la orilla del Río Hacha, en el cual se encontraba su vivienda, se vio afectado con la creciente súbita del mismo por lo que perdió todas sus pertenencias y quedó sin un lugar donde vivir junto con su familia. El juez de única instancia consideró que la autoridad accionada no vulneró los derechos fundamentales del peticionario, en tanto la pretensión del señor Osorio va encaminada a lograr la protección del derecho a la propiedad privada, el cual es un derecho de carácter netamente económico y social que solo puede ser protegido mediante la acción constitucional siempre y cuando con la vulneración del primero se vulnere o amenace derechos fundamentales; circunstancia que, según el juez de instancia, no se presenta en este caso concreto. Adicionalmente, indicó que el señor Eunverto Osorio puede postularse para ser beneficiario en la próxima asignación de viviendas que sean ofrecidas por la Alcaldía municipal.

En este contexto, le corresponde a la Sala Primera de Revisión resolver el siguiente problema jurídico:

¿Viola una Alcaldía (la de Florencia) el derecho a la vivienda digna de una familia (la del señor Eunverto Osorio compuesta por su esposa y tres hijos menores) quien manifiesta haber perdido su lugar de habitación por un desastre natural cuando, luego de cuatro años de la avalancha, no se le ha acompañado para lograr una solución parcial o definitiva de vivienda, a pesar de estar inscrito en el programa de Red Unidos que administra la Anspe y el Departamento para la Prosperidad Social?

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se pronunciará sobre: (i) el principio de solidaridad frente a las víctimas de desastres naturales; (ii) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de las personas que han visto afectadas por desastres naturales; (iii) el derecho a la vivienda digna y su componente de *asequibilidad* como uno de los criterios necesarios para la efectividad de este derecho, y finalmente (iv) el análisis del caso concreto.

3. Principio de solidaridad frente a víctimas de desastres naturales. Reiteración de jurisprudencia

3.1. El artículo 1º de la Constitución Política²⁶ establece que Colombia es un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana, en el trabajo y la

²⁶ Constitución Política. Artículo 1º. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y

solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Por su parte, el artículo 2º de la Constitución,²⁷ consagra que las autoridades estatales deben proteger a todos los residentes en el territorio nacional en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Motivo por el cual, la protección de los derechos a la vida, a la seguridad social, a la salud, a la vivienda digna, entre otros, se erigen en funciones a cargo del Estado y sus autoridades. Así mismo, el artículo 95 constitucional²⁸ señala que es deber de todos los ciudadanos obrar conforme al principio de solidaridad social.

3.2. La solidaridad, consagrada como principio fundante del Estado social de derecho goza de relevancia en nuestro ordenamiento jurídico, en mayor medida cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta por su condición física, mental o económica. Sobre el contenido de dicho principio ha señalado esta Corporación:

“La consagración del citado principio constituye una forma de cumplir con los fines estatales y asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los miembros del conglomerado social. En cuanto a su contenido, esta Corporación lo define como: ‘un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. De esta manera, cada miembro de la comunidad, tiene el deber de cooperar con sus congéneres ya sea para facilitar el ejercicio de los derechos de éstos, o para favorecer el interés colectivo.

Este postulado se halla en perfecta concordancia con el deber consagrado en el artículo 95.2 de la Carta Política, el cual establece como deber de la persona y el ciudadano ‘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’. Este deber, que vincula y condiciona el actuar tanto del Estado, como de la sociedad y la familia, no es

pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

²⁷ Constitución Política. Artículo 2. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

²⁸ Constitución Política. Artículo 95. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 2. 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”.

ilimitado, y por esta razón el intérprete en cada caso particular debe establecer los límites precisos de su exigibilidad”.²⁹

3.3. Ahora bien, en la sentencia T-1125 de 2003 la Corte Constitucional consideró que el principio de solidaridad adquiere una singular importancia cuando se trata de personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta. En dicho fallo se sostuvo:

"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”.³⁰

En ese sentido, este Tribunal Constitucional en la Sentencia T- 1075 de 2007,³¹ consideró que las personas que están en situación de vulnerabilidad como consecuencia de los efectos dejados después del acaecimiento de un

²⁹ Sentencia T-434 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil). La Corte Constitucional en esta sentencia, se pronunció respecto de la acción de tutela interpuesta por una persona en contra de su empleador, con el objeto de que se tutelara su derecho a la vida, el cual consideraba amenazado por la decisión de la accionada de cancelarle su contrato de trabajo, debido a su condición de enfermo de SIDA, sin valorar que tanto el actor como su familia se encuentran enfermos de SIDA y en una difícil situación económica, ya que el salario que devengaba el peticionario era su único medio de subsistencia. Con base en esta situación, la Corte señaló que *“En el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta debido a su estado de salud, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta, ya que, de acuerdo con el artículo 13 Superior, ‘el estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan’*”. En consideración a esta circunstancia, y en aras de proteger el derecho a la vida a del actor, la Corte ordenó a la Secretaría Municipal de Salud de Honda efectuar la encuesta SISBEN al demandado, con el objeto de establecer si él y su familia deben ser incluidos en el régimen subsidiado.

³⁰ Sentencia T-1125 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En esta providencia la Corte Constitucional estudio el tema de las estrategias de protección de los damnificados de un incendio ocurrido el 7 de marzo de 2003 en la ciudad de Medellín, en el cual más de 600 viviendas pertenecientes al asentamiento la Mano de Dios, ardieron en llamas, dejando alrededor de 3.500 personas damnificadas. Como consecuencia del incendio, varias familias adoptaron como albergue la escuela El Pinal. Sin embargo, ante esa situación, la Administración Municipal permitió que las escuelas del sector se convirtiesen en albergues para las familias damnificadas por el tiempo necesario para la reconstrucción de las viviendas destruidas, vulnerando el derecho fundamental a la educación de los niños que asisten a dicha escuela. En este caso, la Corte determinó que existía un hecho superado, ya que los damnificados del incendio del asentamiento “La Mano de Dios”, que se albergaron temporalmente en la Escuela El Pinal, fueron reubicados.

³¹ (MP. Nilson Pinilla Pinilla). La peticionaria interpone acción de tutela tras considerar que pese a ser damnificada por efecto de la ola invernal afrontada en Cali, concretamente en el barrio “La Isla”, donde habita, no ha sido incluida en el censo del subsidio nacional de vivienda, para obtener los beneficios y hacer efectivo su derecho a la vivienda. La Corte consideró que *“No son de recibo para la Sala los argumentos expuestos por la Secretaría accionada, al aducir que la actora no está en el censo y por tal motivo negar la colaboración, como si la falta inicial de información fuera causal suficiente para negar el especial apoyo que constitucionalmente debe ser brindado a las personas que, en la realidad, padecieron el desbordamiento, encontrándose en estado de gran vulnerabilidad, frente a cuyo sufrimiento y riesgo ni el Estado ni la sociedad pueden ser indiferentes, por el principio general de solidaridad, ni insensibles ante una situación de desamparo o de extrema necesidad, tal como ha sido señalado por esta Corte’*”. Por lo que ordenó, incluir a la accionante en el censo oficial de damnificados del desastre natural ocurrido en esa ciudad, particularmente en el barrio La Isla, en mayo de 2006.

desastre natural, justifica conceder un trato diferenciado a estas personas en aras a evitar vulneración de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, la Corte resaltó lo siguiente:

“El diferente impacto que los fenómenos naturales puede tener sobre las personas, justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos, 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.”

Por último, se debe destacar el pronunciamiento realizado en la sentencia T-530 de 2011, en la cual se señaló el deber de reubicar a las víctimas que recae sobre la autoridad municipal de las personas afectadas por desastres naturales en virtud del principio de solidaridad. Al respecto consideró:

“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”.³²

3.4. La Corte entiende que un desastre natural es un hecho intempestivo, que sitúa a las personas afectadas por el mismo en condiciones de extrema dificultad, ante la pérdida o destrucción de sus medios de subsistencia, sus enseres y la propia vivienda. Por tal razón, 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, las cuales se encuentran en una circunstancia especial de vulnerabilidad. Por esto, cuando se presenta un desastre natural el principio de solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad.³³

De conformidad con lo anterior, *“las víctimas de desastres naturales tienen derecho a recibir apoyo para superar la crisis a la que repentinamente se exponen la cual incluye, en muchos casos, la pérdida del lugar en donde solían vivir. Para el efecto, las administraciones locales deben implementar planes que progresivamente avancen sobre dicho objetivo hasta lograr una estabilidad que garantice su derecho a una vivienda digna y, todos los demás que se ven conexamente afectados en este tipo de circunstancias”*.³⁴

³² (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

³³ Sentencia T-434 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y T-683 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

³⁴ Sentencia T-837 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

4. Procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas que han sufrido las consecuencias de los desastres naturales

4.1. De acuerdo al artículo 86 constitucional, la acción de tutela es un medio de protección subsidiario de derechos fundamentales.³⁵ Eso significa, en nuestro ordenamiento, que la tutela procede cuando no haya otros medios de defensa judicial –*eficaces*– para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, o cuando los haya pero con ella busque evitarse un perjuicio irremediable.

4.2. Cuando se trata de una acción de tutela interpuesta en aras de proteger los derechos fundamentales de personas que se ven afectadas por desastres naturales, la jurisprudencia constitucional ha precisado que *“en ese contexto de atención y ayudas de emergencia por desastres naturales, el medio idóneo de defensa judicial es la acción de tutela, pues agotadas las instancias gubernativas sin una efectiva solución, las circunstancias se tornan apremiantes y la respuesta debe ser oportuna”*.³⁶

Además, como se expuso en el acápite anterior, en virtud del artículo 1° de la Constitución Política de Colombia que consagra el principio de la solidaridad,³⁷ se establece el deber constitucional en cabeza del Estado y la sociedad en general de participar en la materialización de *“unas condiciones de vida indispensables para que todas las personas puedan hacer uso de su libertad, desarrollar sus proyectos de vida y mantener un pleno disfrute de sus derechos fundamentales”*.³⁸ Este principio y deber adquiere especial relevancia cuando se está ante una persona que se encuentra en situación de debilidad manifiesta a causa del acaecimiento de un desastre natural, por lo que la acción de tutela se erige como el mecanismo idóneo de protección de

³⁵ En desarrollo de este precepto, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 –‘Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política’- establece: “Artículo 6°. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

³⁶ Sentencia T-683 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla). En esta oportunidad la Corte estudió el caso de una familia residente en el Municipio de Sylvania, Cundinamarca, que resultó afectada por la “ola invernal 2010-2011”, lo que ocasionó que perdiera los cultivos de los cuales subsistían y su vivienda quedara inhabitable, pese a lo cual no había recibido ninguna ayuda por parte de las autoridades locales y nacionales. La Corte protegió los derechos fundamentales a la vida, mínimo vital y vivienda digna de la accionante y su familia, por lo que ordenó a las respectivas autoridades efectuar todas las acciones necesarias para: “i) pagar los auxilios de arrendamiento correspondientes y dejados de percibir por la accionante, y ii) entregar los respectivos kits de ayuda humanitaria, en ambos casos hasta tanto la actora haya recuperado su capacidad productiva, lo cual será verificado por la autoridad municipal”, así como iniciar el proceso de reubicación de la peticionaria.

³⁷ Artículo 1° Constitución Política. Antes citado.

³⁸ Sentencia T-837 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SPV. Mauricio Gonzales Cuervo). En esta oportunidad, la Corte conoció el caso de una persona que manifestó que en el 2005 fue víctima con su familia de la avalancha que produjo el Río de Oro en las vecindades de Bucaramanga y Girón, en el departamento de Santander. A raíz de lo cual, la alcaldía de Bucaramanga censó los hogares afectados, entre los cuales se incluyó a la accionante y su núcleo familiar compuesto por sus cuatro hijos menores de edad uno de los cuales sufre de leucemia. Sin embargo, se cometió un error de digitación en su número de cédula, razón por la cual afirmó que no ha podido acceder a los beneficios de vivienda a los que tiene derecho.

los derechos fundamentales, debido a la situación de debilidad a causa del desastre.

4.3. En el presente caso, la Sala Primera de Revisión observa que la acción de tutela presentada por el señor Osorio está dirigida a proteger sus derechos fundamentales a la vivienda digna, que considera vulnerados por la falta de reconocimiento del subsidio de vivienda que ofreció la Alcaldía de Florencia a las personas que resultaron damnificadas por la avalancha del río Hacha ocurrida en el año 2009 que vivían en el barrio la Floresta. En efecto, el peticionario señala en la tutela y en el escrito allegado al expediente,³⁹ que además de no contar con un techo donde vivir junto con su familia, perdió todas sus pertenencias, no cuenta con un trabajo estable ni un salario fijo y su situación de salud no es la mejor, pues el 6 de noviembre del presente año le diagnosticaron una *lesión en dorso nasal: carcinoma baso celular esclerodermiforme*,⁴⁰ por lo que su situación actual es precaria.

En este orden de ideas, la Sala estima que el señor Osorio, su cónyuge y sus tres hijos menores de edad, se enfrentan a una vulneración continuada de sus derechos fundamentales, debido a la pérdida de su vivienda y de todas sus pertenencias desde el año 2009, fecha en la cual ocurrió el desbordamiento del río. Al día de hoy, y desde hace aproximadamente cuatro años, el señor Osorio no ha contado con ningún tipo de apoyo económico que le permita superar la situación calamitosa en que quedó junto con su familia después de sufrir las consecuencias de la avalancha, circunstancia que pone en riesgo su derecho a la vivienda digna, pues debido al desastre se vio obligado a dejar su vivienda y asumir los gastos de arrendamiento al no contar con vivienda propia, lo que a su vez ha representado una mengua considerable de los recursos destinados a atender las demás necesidades básicas del accionante y de su familia. El perjuicio es actual e inminente porque aún esperan una solución a su problemática de vivienda, a la cual consideran que tienen derecho por haber sido damnificados de un desastre natural.

Por esto, la intervención del juez de tutela se torna necesaria, teniendo en cuenta que en el caso de personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta, a causa del acaecimiento de un desastre natural, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para lograr la protección de los derechos fundamentales.

5. El derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia

5.1. Conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a la vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

³⁹ Folio 16, Cuaderno de Revisión.

⁴⁰ *Ibídem*.

Asimismo, en el marco jurídico internacional existen varios instrumentos internacionales⁴¹ que desarrollan el derecho a la vivienda adecuada. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en adelante PIDESC–, consagra que toda persona tiene derecho “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” (art. 11, núm. 1º).⁴² Según la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (art. 25, núm. 1º).

5.2. Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General No. 4 expresó que “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza”, pues tener una vivienda digna “significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”. En el mismo sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la vivienda digna se garantiza cuando la persona cuenta con un lugar donde pueda pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades.⁴³

5.3. Ahora bien, en cuanto al contenido del derecho a la vivienda digna, la Corte ha efectuado una lectura armónica de las normas constitucionales y de las disposiciones contenidas en el PIDESC, así como de las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones

⁴¹ De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, algunos de los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961”. Punto 3.

⁴² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

⁴³ Sentencia T-044 de 2010 (MP. María Victoria Calle). En esa oportunidad, la Corte tuteló el derecho a la vivienda digna de una persona a la cual se le negó un subsidio para adquisición de vivienda, bajo el argumento de que era propietaria de un inmueble ubicado en el sitio desde el cual había sido desplazada por la violencia. Luego de constatar que la persona no podía habitar en ese otro inmueble por temor a las amenazas que originalmente la hicieron desplazarse, y que entre tanto no tenía otra vivienda funcionalmente semejante, la Corte Constitucional concluyó que la negativa del subsidio, significaba en la práctica una violación de su derecho a la vivienda digna. Esta última la caracterizó como una “necesidad humana básica real, [que] es la de contar con un lugar donde poder pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez les depare a las personas la posibilidad de salvaguardar su dignidad”.

Unidas, específicamente, en su Observación General Número 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada, precisó como necesarios para la efectividad de tal derecho el cumplimiento de los siguientes criterios:

“a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas (...).

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (...).

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes (...).

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas (...).

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (...). De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar porque no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”.

5.4. En este orden de ideas, corresponde al Estado satisfacer todos los aspectos del derecho a la vivienda digna antes señalados. Sin embargo, esta obligación es de carácter progresivo por lo que no puede exigirse su cumplimiento inmediato o en periodos de tiempo cortos. Al respecto, el PIDESC dispone que “[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (art. 2, núm. 1°).

En torno a esto, en la sentencia C-507 de 2008,⁴⁴ esta Corporación sostuvo que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Política, se encuentran sometidos a un cumplimiento progresivo, señaló:

“La Constitución Colombiana consagra un catálogo amplio de derechos sociales, pero somete la actuación del Estado en esta materia, al llamado principio de progresividad. En este sentido, la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está

⁴⁴ MP. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández). En esa ocasión, la Corte Constitucional declaró inexecutable una norma, por violar el principio de progresividad, en su versión de prohibición de regresividad injustificada. El precepto examinado, en la práctica, tenía la potencialidad de obligar a las universidades estatales del orden nacional, a realizar unas destinaciones de recursos que antes de esa norma no estaban obligadas a hacer. Dado que eso suponía una afectación en la prestación del servicio misional, la Corporación juzgó que existía un retroceso, como este no fue justificado, la norma fue declarada inexecutable.

sometida a una cierta “gradualidad progresiva” En este sentido, la Corte Constitucional, siguiendo el derecho internacional, ha entendido que, en general, la obligación del Estado en materia de derechos sociales, es la de adoptar medidas, “hasta el máximo de los recursos posibles”, para lograr progresivamente la plena efectividad de tales derechos”.⁴⁵

5.5. No obstante, la posibilidad que tiene el Estado de cumplir progresivamente los distintos aspectos de, por ejemplo, el derecho a la vivienda digna, no puede malinterpretarse, en el sentido de que el Estado cuenta con la autorización para privar a los derechos sociales, económicos y culturales de cualquier efecto *inmediato*. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁴⁶ la doctrina internacional más autorizada en la materia⁴⁷ y la Corte Constitucional coinciden en que –como lo expresó esta última en la sentencia C-671 de 2002–⁴⁸ algunas de las obligaciones asociadas a los derechos sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves o de inmediato.⁴⁹

⁴⁵ Salvo que se trate de los derechos sociales fundamentales, como, por ejemplo, el derecho de los menores a la educación básica gratuita.

⁴⁶ En la Observación General No. 3, el Comité dice respecto del principio de progresividad que, “*el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la Plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga*”.

⁴⁷ Esa doctrina está contenida en los Principios de Limburgo, la cual fue considerada por la Corte Constitucional, justamente, como la más autorizada internacionalmente. Ver sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero) –Fundamento jurídico 8-. En relación con el punto, pueden destacarse los siguientes tres principios: “8. Aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto, se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede introducirse inmediatamente dentro del sistema legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar”; “21. La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”; “22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto”.

⁴⁸ (MP. Eduardo Montealegre Lynett). En ella, la Corporación examinaba la constitucionalidad de un precepto que excluía a un grupo de beneficiarios de los servicios ofrecidos por el sistema de salud de las fuerzas militares y de policía, aun cuando antes lo incluía. La Corte consideró que ese retroceso, en la protección del derecho a la seguridad social en salud del grupo excluido, resultaba injustificado. Para decidir, tuvo en cuenta la distinción entre obligaciones de cumplimiento inmediato, y obligaciones de cumplimiento progresivo. Dijo que el Estado había incumplido la prohibición –la cual es de obligatorio cumplimiento en todo tiempo- de no retroceder injustificadamente en el nivel de protección alcanzado. Esta última prohibición la caracterizó de la siguiente manera: “*el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional*”.

⁴⁹ Sentencia T-176 de 2013 (MP. María Victoria Calle, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez). La Corte Constitucional estudio el caso de una mujer desplazada, madre de dos menores uno de los cuales tiene una discapacidad, que se postuló en el año 2007 ante la Caja de Compensación Familiar, para ser beneficiaria de

“El mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos. Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de ese derecho.

De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad”.⁵⁰

5.6. De lo expuesto, este Tribunal ha concluido que el derecho a la vivienda digna impone obligaciones para el Estado de cumplimiento inmediato o en el corto plazo, y otras que implican un desarrollo progresivo. Respecto de aquellas facetas que deben ser cumplidas de manera inmediata o en periodos breves, en sentencia T-176 de 2013⁵¹ la Corte Constitucional señaló:

“(i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho –como mínimo, disponer un plan-; (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado”.

5.7. Además, se debe recordar que en sus inicios la Corte Constitucional

un subsidio familiar de vivienda por situación de desplazamiento forzoso, pero a la fecha de interposición de la acción de tutela aún no se lo han asignado. La Corte consideró que *“la decisión de FONVIVIENDA [de negar el trato preferente reclamado por la señora Machado Cruz] no está justificada normativamente, ya que desconoce la obligación de las entidades públicas de brindar un trato preferente a personas en situación de extrema vulnerabilidad. En este punto, está claro que la lista de asignación del subsidio familiar de vivienda para desplazados por la violencia está conformada por personas vulnerables, pero si a la situación de vulnerabilidad inicial se le agrega que uno de los miembros del grupo familiar, es un niño que perdió su capacidad laboral en un 88.7% por una enfermedad grave que afecta su expectativa de vida, para la Sala está claro que esa condición lo hace acreedor de un trato preferente reconocido en la Constitución y en los instrumentos internacionales suscritos por Colombia”*.

⁵⁰ Sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime). Antes citada.

⁵¹ (MP. María Victoria Calle, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Antes citada.

consideró que el derecho a la vivienda digna no era un derecho fundamental susceptible de ser amparado por medio de la acción de tutela, por ser un derecho de contenido prestacional. Sin embargo, esta postura varió y se adoptó la tesis de la *conexidad*,⁵² en virtud de la cual, por ejemplo, el derecho a la vivienda digna, podía exigirse por medio de acción de tutela, pese a su carácter prestacional, siempre y cuando su desconocimiento implicara a su vez la afectación o amenaza de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal y al mínimo vital, entre otros. Posteriormente, esta Corporación consideró que todos los derechos gozan de un contenido prestacional, por lo que no puede afirmarse que un derecho por ser prestacional no tiene carácter fundamental.⁵³

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-175 de 2013,⁵⁴ sostuvo lo siguiente:

“[E]sta Corporación en su desarrollo doctrinario advirtió como “artificial” la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales, como presupuesto para amparar por vía de tutela un derecho de contenido prestacional, como el derecho a la vivienda digna, ya que todos los derechos, unos más que otros, contienen una connotación prestacional evidente, y porque restarle el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales no armoniza con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial, que hoy resulta en desuso así sea explicable desde una perspectiva histórica”.

Asimismo, en la sentencia T-760 de 2008,⁵⁵ la Corte precisó que todos los derechos tienen una faceta prestacional y otra no prestacional, al respecto indicó:

⁵² Se puede consultar, entre otras, las sentencias T-544 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa) y la T-036 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁵³ La Corte Constitucional en sentencia T-585 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), en relación con el derecho a la vivienda digna, indicó que este derecho debe considerarse como fundamental debido a su estrecha y evidente relación con la dignidad humana, por lo que “*no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle -por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado*”.

⁵⁴ En esta oportunidad, la Sala Primera de Revisión estudió el caso de un señor que interpuso acción de tutela contra la Nación – Ministerio de Vivienda, Cuidad y Territorio, el Departamento de Norte de Santander, entre otros, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales, debido a que las entidades accionadas no han tomado las medidas de prevención y mitigación necesarias frente al impacto que causó un alud de tierra sobre su vivienda y que actualmente amenaza con poner en peligro su vida y la de su hija. En esta ocasión la Corte sostuvo, con relación a los derechos de contenido prestacional lo siguiente: “*Entonces, la Corte ha sostenido en su jurisprudencia que el argumento según el cual los derechos de contenido prestacional no son derechos fundamentales, apunta a plasmar más la forma como dichos derechos pueden hacerse efectivos en la práctica, que a desconocer la necesaria protección que merecen los mismos, en cuanto derechos constitucionalmente consagrados, aspecto que deriva incuestionable una vez establecida su imperiosa protección de cara al respeto de la dignidad humana*”.

⁵⁵ (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Asimismo, la Corte señaló que la procedibilidad de la tutela para la

“La jurisprudencia constitucional considera entonces, que la condición de ‘prestacional’ no se predica de la categoría ‘derecho’, sino de la ‘faceta de un derecho’ Es un error categorial hablar de ‘derechos prestacionales’, pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales.

Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. Tanto la decisión democrática acerca del grado de protección que se brindará a un derecho fundamental en sus facetas prestacionales, como la adopción e implementación de las formas específicas de garantizar su efectivo respeto, protección y cumplimiento, suponen que el cumplimiento de este tipo de obligaciones se logre progresivamente. En tal sentido, el cumplimiento de este tipo de obligaciones no se satisface con la simple actuación estatal, ésta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos”.

6. Marco normativo de las obligaciones de las autoridades locales frente a la prevención y atención de desastres.

6.1. De acuerdo con lo expuesto en párrafos anteriores, las autoridades Estatales tienen el deber de brindar una especial protección a las personas que se encuentran asentadas en zonas consideradas como proclives a la presencia de derrumbes, deslizamientos o situaciones similares, en aras de otorgar una respuesta adecuada y oportuna para remediar la situación en que se encuentran y evitar que se pongan en peligro o se vulneren sus derechos fundamentales de las personas afectadas. Este mandato de contenido general,

protección de esferas positivas de los derechos está condicionada a (i) que la esfera prestacional requerida no comprometa un alto esfuerzo económico, como cuando se solicita información adecuada en un puesto de servicio al público; (ii) que se solicite el cumplimiento de obligaciones que hayan recibido concreción política, o (iii) que sean prestaciones imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación o el DIDH.

que se encuentra en el artículo 1° y 2° Constitucional, ha sido regulado por el Legislador en distintas disposiciones con el fin de delimitar y concretar las obligaciones que se derivan en favor de las víctimas de los desastres naturales, que deben ser desarrolladas por las autoridades estatales.

6.2. En este sentido, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989,⁵⁶ *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”* el cual fue modificado por el artículo 5 de la Ley 2ª de 1991,⁵⁷ *“por el cual se modifica la Ley 9 de 1989”*, se atribuyó la función a los Alcaldes municipales de realizar un censo sobre las zonas que presenten riesgos para sus habitantes, debido a la posibilidad de derrumbes, deslizamientos y demás eventos de la naturaleza que impliquen una amenaza a la vida e integridad de sus habitantes, para una vez obtenida dicha información, proceder a reubicar a las familias en zonas apropiadas. De acuerdo a esto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las autoridades locales tienen las siguientes obligaciones: (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 habiten en

⁵⁶ Artículo 56º.- (Inciso modificado por el art. 5, Ley 2 de 1991). Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. ||Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente Ley. || Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta Ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió. || Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan 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. Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía. || Las multas de que trata el numeral 9 del artículo 2 del Decreto-Ley 78 de 1987 ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo. || Las autoridades que incumplieren las obligaciones que se les impone en el presente artículo, incurrirán en el delito de prevaricato por omisión previsto en el artículo 150 del Código Penal, sin que respecto de ellos proceda el beneficio de excarcelación.

⁵⁷ Artículo 5: El primer inciso del artículo 56 de la Ley 9 de 1989, quedará así: "A partir de la vigencia de la presente Ley, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. Esta función se adelantará con la asistencia y aprobación de las oficinas locales de planeación o en su defecto con la correspondiente oficina de planeación departamental, comisarial o intencional, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia con la colaboración de las entidades a que se refiere el Decreto 919 de 1989, adelantarán programas de reubicación de los habitantes o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. Mientras subsistan asentamientos humanos en las zonas de alto riesgo los inmuebles a los cuales se declare extinción de dominio en aplicación del literal a) del artículo 80 o declarados de utilidad pública, o interés social en desarrollo de los literales b) y d) del artículo 10, sólo podrán destinarse a la reubicación de los habitantes que a la vigencia de la presente Ley se encuentren localizados en zonas de alto riesgo. Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo dispuesto en este inciso incurrirán en causal de mala conducta. Cualquier ciudadano podrá presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado".

las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno, por lo que es responsabilidad de la Administración ejecutar los actos necesarios para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban.⁵⁸

Posteriormente, se profirió la Ley 388 de 1997 “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, con el propósito de asegurar que los recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno Nacional para la vivienda de interés social, se dirijan prioritariamente a atender la población más pobre del país; asimismo, garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna y velar por la atención y prevención de desastres.⁵⁹ Es así como definió la Vivienda de Interés Social como aquella que tiene por finalidad garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos.⁶⁰ Adicionalmente, reiteró la obligación de las autoridades municipales de localizar las áreas proclives a desastres y tener una información de las zonas de riesgo.⁶¹

Por su parte, la Ley 715 de 2001, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en*

⁵⁸ Sentencias T-1094 de 2002, (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-238A de 2011, (MP. Mauricio González Cuervo), T-526 de 2012, (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-175 de 2013 (MP. María Victoria Calle).

⁵⁹ Ley 388 de 1997. Artículo 1. “Objetivos. La presente Ley tiene por objetivos:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política”. (Subrayas fuera del texto).

⁶⁰ Sentencia T- 894 de 2005. (MP. Jaime Araujo Rentería).

⁶¹ Ley 388 de 1997. Artículo 8. “Acción urbanística. 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:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.(...)

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

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

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

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

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

15. Adicionado por el art. 192, Ley 1450 de 2011

Parágrafo.- Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley”.

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”, concretó las competencias de los municipios al establecer en el artículo 76 que las administraciones municipales deben prevenir y atender los desastres que ocurran en su jurisdicción. En este respecto señaló lo siguiente:

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

76.2. En materia de vivienda

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

76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

76.9. En prevención y atención de desastres:

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

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

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

76.11. Atención a grupos vulnerables:

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.”

6.3. Ahora bien, en relación con los subsidios para población en situación de vulnerabilidad, la Ley 1537 de 2012 *“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”*, estableció en el artículo 12° lo relativo a la asignación de subsidios de vivienda y puntualizó que dicha asignación beneficiará de manera preferente a determinados grupos poblacionales

Artículo 12. “Subsidio en especie para población vulnerable. Reglamentado por el Decreto Distrital 1921 de 2012. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por

parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable”.

Finalmente, el Decreto 1921 de 2012 *“Por el cual se reglamentan los artículos 12° y 23° de la Ley 1537 de 2012”*, tiene por objeto de acuerdo con el artículo 1° reglamentar la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio, en el marco del programa de vivienda gratuita dirigido a los hogares de que trata el artículo 12 de la ley 1537 de 2012. En este Decreto se establecieron los criterios con base en los cuales se deben identificar los potenciales beneficiarios⁶² del subsidio de vivienda:

Artículo 6. *“Identificación de potenciales beneficiarios. Para efectos de la aplicación de este decreto se consideran potenciales beneficiarios del SFVE los hogares registrados en los siguientes listados o bases de datos:*

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS o la que haga sus veces.
 2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBEN 111 o el que haga sus veces.
 3. Registro Único de Población Desplazada - RUPD o la que haga sus veces.
- (...)

Parágrafo 2. En el caso de los hogares damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia, y aquellos hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes

⁶² De acuerdo con el artículo 2° del Decreto 1921 de 2012 es Potencial beneficiario el *“miembro del hogar, mayor de edad, jefe de hogar, o persona que representa al hogar y que se encuentra individualmente en alguno de los listados de personas y familias potencialmente elegibles que definida el DPS mediante resolución”*.

municipales y distritales entregaran al DPS para su revisión e inclusión en los listados de hogares potenciales a ser beneficiarios, los censos elaborados en coordinación con el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), el cual deberá ser avalado por el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD”.

6.4. De la normativa citada, puede colegirse que (i) la misma tiene por finalidad salvaguardar los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la vivienda, de aquellas personas que sufrieron o pueden sufrir los impactos de los desastres naturales. (ii) A los Alcaldes municipales se les han asignado las obligaciones y competencias relativas a la prevención y atención de desastres acaecidos bajo su jurisdicción, por lo que deben contar con información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos, derrumbes y demás eventos de la naturaleza que impliquen una amenaza a la vida e integridad de las personas que habitan el municipio, con base en tal información realizar un censo y proceder a la reubicación de quienes se encuentran en situación de riesgo, o han sufrido el impacto negativo de eventos naturales.

6.5. En el presente caso, el peticionario sostiene que la Alcaldía municipal de Florencia no ha atendido sus peticiones adecuadamente, debido a que han pasado cuatro años desde que fue víctima con su familia de la avalancha que se llevó su vivienda y enseres, y no ha sido beneficiado con ningún tipo de auxilio ni subsidio que ayuden a mitigar los daños ocasionados con el desbordamiento. Por su parte, la autoridad municipal argumentó que no se configura violación alguna de los derechos fundamentales del señor Osorio pues para tener la calidad de aspirante a los programas de vivienda el núcleo familiar debe pertenecer al programa Red Unidos y estar inscrito como desplazado en el Registro Único de Población Desplazada o figurar como damnificado en la base de datos del DANE.

7. Del caso concreto.

7.1. La Sala debe establecer si la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, vulneró los derechos fundamentales del accionante y su grupo familiar, al no informarle ni acompañarlo debidamente para lograr una solución parcial o definitiva de vivienda.

Relata el accionante que por una avalancha su vivienda quedó inhabitable, y que para conjurar la emergencia, la Alcaldía realizó un balance de los damnificados, lo inscribió en tal calidad, y prometió la reubicación de las personas afectadas.⁶³ Con base en tal actuación, las familias que tenían su

⁶³ Folio 1.

vivienda en el barrio la Floresta fueron beneficiadas por un proyecto desarrollado por la Alcaldía en la cual se dio cobertura a 40 familias damnificadas; sin embargo, él no fue reubicado pese a haber padecido la misma circunstancia que sus vecinos y encontrarse en idéntica situación.⁶⁴ Adicionalmente, expresó que no cuenta con un trabajo estable ni un salario fijo, que el 25 de octubre del presente año le diagnosticaron una *lesión en dorso nasal: carcinoma basocelular esclerodermiforme*, el cual es un tipo de cáncer de piel.

La Alcaldía municipal, por su parte, advierte en la contestación de la tutela que el peticionario no cumple con los requisitos para ser aspirante a los programas de vivienda, pues su núcleo familiar no pertenece al programa Red Unidos ni está inscrito en las bases de datos de la población desplazada o damnificada, siendo estos los requisitos consagrados en el Decreto 1921 de 2012 para ser considerado potencial beneficiario.⁶⁵ En el mismo sentido, el Banco Inmobiliario resaltó que el peticionario debe estar registrado en el programa Red Unidos y estar inscrito como desplazado en el Registro Único de Población Desplazada o en la base de datos del DANE, para poder ser favorecido con los subsidios concedidos a las familias damnificadas del Barrio la Floresta.

7.2. Al respecto, la Sala debe aclarar dos circunstancias fácticas. Primera, que contrario a lo que afirma la Alcaldía demandada, el accionante y su grupo familiar sí pertenecen al programa asistencial de ‘Red Unidos’. En el sistema de información de ‘Red Unidos’, que administra la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), se reporta que “[...] *EUNVERTO OSORIO VALENCIA, identificado con Cédula de Ciudadanía o Contraseña 17650750 pertenece al folio 592700, el cual se encuentra activo para el Acompañamiento Familiar.*”⁶⁶ Además, la ANSPE indica que al actor

⁶⁴ El despacho se comunicó telefónicamente con el señor Eunverto Osorio Valencia el día 19 de noviembre, quien indicó que los habitantes del barrio la Floresta fueron reubicados con posterioridad a la avalancha y actualmente cuentan con una vivienda en la Urbanización la Gloria, y en aras de corroborar tal afirmación allegó al expediente el nombre y teléfono de dos de sus vecinos que fueron reubicados en la urbanización antes mencionada y que *“pueden dar testimonio de que nosotros la familia de Eunverto Osorio valencia no hemos sido reubicados hasta la fecha”* (folio 31, Cuaderno de revisión). Es de recordar que la Corte Constitucional en el ejercicio de su función de Revisión de fallos de tutela ha considerado, en diversas oportunidades, que en ocasiones, para lograr una protección efectiva de los derechos fundamentales resulta pertinente, e incluso necesario, requerir información por vía telefónica sobre algunos aspectos fácticos puntuales que requieran mayor claridad dentro del trámite de la acción. Esta decisión encuentra pleno sustento en los principios de celeridad, eficacia, oficiosidad e informalidad que guían la actuación del juez de tutela. Ver las sentencias T-603 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-476 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-341 de 2003 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-643 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-219 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y T-726 de 2007 (MP. Catalina Botero Marino), entre otras. Adicionalmente el señor Eunverto Osorio Valencia, envió por correo electrónico el 20 de noviembre de 2013 los documentos que sustentan lo expresado mediante la comunicación telefónica, entre ellos, los siguientes: copia del diagnóstico de 25 de octubre de 2013 en el que se determina que el actor padece una *“lesión en dorso nasal: carcinoma basocelular esclerodermiforme comprometiendo hasta la dermis reticular”*; copia del documento donde obra constancia de que el accionante cancela mensualmente por concepto de arriendo \$220.000.00. (Folios 16 y 29 al 31, Cuaderno de revisión).

⁶⁵ *“Por el cual se reglamentan los artículos 12° y 23° de la Ley 1537 de 2012”*.

⁶⁶ Dicha información puede observarse en el siguiente enlace de internet: <http://siunidos.anspe.gov.co/certunidos/default.aspx>

se le han practicado varias visitas al lugar donde habita.⁶⁷

Y segunda, que en el expediente obran suficientes elementos de juicio para inferir que el accionante y su familia fueron damnificados de la avalancha ocurrida por el desbordamiento del Río Hacha del Municipio de Florencia en el año 2009, por las siguientes razones:

(i) En el año 2009 ocurrió una avalancha a causa del desbordamiento del Río Hacha, que afectó las viviendas de un grupo de familias que habitaban en el barrio la Floresta del Municipio de Florencia, Caquetá.⁶⁸ El accionante y su familia vivían en dicho lugar para el momento de los hechos, pues en la encuesta del ‘Sisben’ realizada al peticionario y su núcleo familiar antes del año 2009 consta que él tenía como lugar de residencia el municipio de Florencia, “*barrio la Floresta. Dirección: Orilla del río. Estrato: 1*”.⁶⁹ Y puede decirse que tal desastre natural los afectó, porque justo después de ocurrido, se trasladó hacia otro municipio⁷⁰ y fue incluido en el sistema de ‘Red Unidos’ como aspirante para ayudas humanitarias.⁷¹

(ii) La afirmación realizada por el peticionario no fue controvertida por la Alcaldía municipal de Florencia, pues en ninguno de los documentos allegados al proceso de la referencia, esto es, ni en la contestación ni en el requerimiento mediante Auto del 25 de octubre de 2013 que realizó esta Corporación, hizo mención alguna sobre el hecho de que el accionante no hubiese sido víctima del desbordamiento del río. Simplemente, señala que no aparece inscrito en la lista de damnificados que realizó la entidad, lo que puede obedecer a que el actor y su familia se trasladaron temporalmente a vivir a otro municipio.

7.3. Teniendo claro que Eunverto Osorio Valencia está incluido en el sistema de ‘Red Unidos’ y que en principio fue damnificado por un desastre natural, surge la pregunta de si la Alcaldía demandada tenía la obligación de asistirlo en su problemática de vivienda y de qué forma.

7.4. De acuerdo con las consideraciones realizadas en el acápite 3 de esta providencia, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a causa del acaecimiento de un desastre natural, en virtud del principio de solidaridad se activa el deber del Estado y la sociedad en general, de concurrir en aras de garantizar los derechos fundamentales a la

⁶⁷ Folios 17 y 18 del cuaderno de revisión.

⁶⁸ El accionante elevó derecho de petición a la Alcaldía de Florencia, Caquetá, solicitando ayuda y reubicación, porque afirmaba ser damnificado de la avalancha ocurrida en la ribera del Río Hacha en el año 2009. Y la respuesta no fue que dicho suceso nunca ocurrió, sino que, por el contrario, se le ayudó a 40 familias damnificadas, y que había otras 140 por asistir. Folios 4 y 5.

⁶⁹ Folio 28, cuaderno de revisión.

⁷⁰ En el escrito de tutela, el actor afirma lo siguiente: “*al desaparecer la vivienda, me tocó trasladarme a San Vicente del Caguán en busca de trabajo para ganar el sustento personal y de mi familia, abandonando dicha vivienda [la de Florencia] por las inundaciones que la invadieron, tornándola inutilizable*”. Folio 5.

⁷¹ A folio 50 del cuaderno de revisión obra la planilla de visitas realizadas al accionante y su familia por parte de la ANSPE. La primera de ellas, en la cual se verifica la situación de vulnerabilidad de los eventuales beneficiarios, se hizo el 13 de abril de 2009.

salud, vida digna, vivienda, entre otros. Las personas afectadas por desastres naturales quedan en condiciones de extrema dificultad ante la pérdida de sus pertenencias, medios de subsistencia y vivienda, por lo que resulta urgente e indispensable que las autoridades públicas brinden una respuesta adecuada y oportuna para conjurar la tragedia. Entonces, en estas circunstancias, el principio de solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad.

Esta Corporación ha sostenido que cuando se presenta un desastre natural que impacta negativamente a la población, se debe conceder un tratamiento diferenciado y especial a los damnificados, *“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”*.⁷²

En varias providencias la Corte Constitucional ha ordenado a las autoridades municipales que lleven a cabo reubicaciones, asignaciones de vivienda, entre otros, cuando se está ante una vulneración del derecho a la vivienda digna de aquellas personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta a causa del acaecimiento de un desastre natural, en virtud del principio de solidaridad.

Sobre un caso similar al que ocupa a la Sala, en la sentencia T-530 de 2011,⁷³ la Sala Octava de Revisión sostuvo que si bien el municipio de Yumbo e IMVIYUMBO están adelantando el proyecto “Urbanización Los Mangos”, con el fin de brindar una reubicación definitiva a las familias damnificadas por una avalancha de la vereda Manga Vieja, en cumplimiento de las normas referentes a la obligación de las autoridades locales de reubicar a las familias damnificadas, estos no han cumplido satisfactoriamente con su deber, razón por la cual ordenó la actuación mancomunada del Director de IMVIYUMBO, el Alcalde de Yumbo, entre otras autoridades, para que lleven a cabo el proyecto “Urbanización Los Mangos” y de esta forma garantizar el derecho a la vivienda digna, en el cual tienen prioridad las personas que, como la peticionaria y su familia, han sido víctimas de desastres naturales.

7.5. Las autoridades municipales tienen, entonces, obligaciones con las personas afectadas por desastres naturales en razón del principio de solidaridad, consistentes en brindar una protección especial debido a su situación de vulnerabilidad. Dichas obligaciones han sido concretadas por el Legislador, en aras de otorgar una respuesta adecuada y oportuna para

⁷² Sentencia T-837 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva)

⁷³ (MP. Humberto Antonio Sierra Porto) En este ocasión, la Corte se pronunció en el caso de una señora que interpuso acción de tutela al estimar vulnerado los derechos propios y de su familia a la vivienda digna y a la vida, ante la falta de reubicación definitiva después de haber perdido su vivienda a causa de una avalancha en el 2007, la cual se debió al desbordamiento de la quebrada Peñalisa.

remediar la situación en que se encuentran las familias damnificadas y evitar que se pongan en peligro o se vulneren sus derechos fundamentales. Deberes que, como ya se ha mencionado en esta providencia, pueden resumirse en los siguientes:

(i) Realizar un inventario de los asentamientos humanos que presenten alto riesgo 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. Además, tomar todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. (Art. 56, Ley 9ª de 1989 modificado por el art. 5 de la Ley 2ª de 1991)

(ii) Establecer mecanismos que permitan en su territorio la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. (Numeral 2º, Art. 1. Ley 388 de 1997)

(iii) 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. (Numeral 5, Art. 8. Ley 388 de 1997)

(iv) Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. (Art. 76.9.1. Ley 715 de 2001)

7.6. En el caso objeto de estudio, empero, dichas obligaciones se incumplieron, y fueron dejadas de lado con base en argumentos que no son de recibo por la Sala.

En efecto, el peticionario se presentó ante la Alcaldía Municipal de Florencia demostrando preliminarmente su condición de damnificado por la avalancha del río Hacha, solicitando una solución de vivienda transitoria en el corto plazo, y la opción de lograr obtener una en el mediano o en el largo plazo. Sin embargo, en respuesta a su petición, la autoridad demandada se limitó a afirmar que (i) ya se había brindado ayuda a 40 familias damnificadas, y que aún faltaba por asistir a otro grupo de familias afectadas por el desastre; y (ii) que el peticionario no cumplía con los requisitos para tener la calidad de aspirante a los programas de vivienda regulados por la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1921 de 2012, porque no aparecía inscrito en el programa Red Unidos.

No se precisó en la respuesta a la tutela cuáles fueron las condiciones objetivas de selección de las cuarenta (40) familias que pudieron acceder a la adjudicación de una vivienda, entre el grupo que sufrió los efectos de la avalancha. A pesar de las medidas adoptadas por la autoridad accionada tendientes a conjurar la difícil situación en que quedaron los residentes del barrio la Floresta al perder sus viviendas, la Alcaldía no ha cumplido

satisfactoriamente con la mencionada obligación de reubicación, puesto que actualmente el peticionario y su familia, pese a la condición de víctimas de un desastre natural ocasionado con el desbordamiento del río Hacha y por ende a su condición de vulnerabilidad no fue beneficiado por ningún tipo de ayuda.

Y respecto de la segunda razón, la Sala tiene que decir que es falsa, porque, como ya se mencionó, el señor Eunverto Osorio Valencia sí está registrado en el sistema de 'Red Unidos' administrado por la ANSPE. El actor es beneficiario del programa 'Red Unidos' desde el 13 de abril de 2009, se encuentra activo en el Acompañamiento Familiar y ha alcanzado 14 de los 45 logros para la superación de la pobreza que conforman la estrategia de dicho programa.⁷⁴ Por este motivo, la Alcaldía municipal no podía descartar su calidad de eventual beneficiario de asistencia en materia de vivienda, simplemente porque no realizó el cruce de información que tiene lugar para la asignación de los subsidios, de manera tal que diera como resultado una información cierta y completa. Con dicha actuación se desatendieron las obligaciones legales y constitucionales que en virtud del principio de solidaridad le imponen en la atención que se le debe brindar a la población que ha padecido las consecuencias de los desastres de la naturaleza.

7.7. En esta medida, la Sala estima que la Alcaldía Municipal de Florencia debió responder adecuadamente al accionante en su solicitud, teniendo en cuenta que se presentó ante ellos como una persona damnificada por un desastre natural y habían suficientes elementos de juicio para inferir que así era. En este caso se debió desarrollar la obligación de *atender los desastres sucedidos en la jurisdicción* con mayor diligencia, verificando si el actor y su familia verdaderamente habían sido damnificados por la avalancha, e inscribiéndolos en los programas asistenciales que se consideraran más adecuados dadas sus condiciones particulares, en donde predomina una precaria situación económica. Eunverto Osorio Valencia, quien padece una *lesión en dorso nasal: carcinoma baso celular esclerodermiforme*,⁷⁵ devenga ocasionalmente un salario de \$400.000.00 como ayudante de construcción, con lo que debe cubrir sus gastos personales y los de su familia,⁷⁶ la cual está compuesta por su cónyuge y tres menores de edad.⁷⁷ De estos ingresos debe destinar más de la mitad al pago del alquiler de la vivienda que ocupa tras el desastre natural que causó la pérdida de su casa y pertenencias personales.

7.8. Se concluye, entonces, que la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, vulneró los derechos fundamentales del accionante y su grupo familiar, al no informarle ni acompañarlo debidamente para lograr una solución parcial o definitiva de vivienda, a pesar de que a primera vista acredita las condiciones

⁷⁴ A folio 50, Cuaderno de Revisión, se evidencia que el peticionario se encuentra inscrito en la ANSPE desde el 13 de abril de 2009. <http://siunidos.anspe.gov.co/certunidos/default.aspx> Fecha y hora de consulta: 19/11/2013 - 09:04:40.

⁷⁵ Folio 16, Cuaderno de Revisión.

⁷⁶ A folio 30, Cuaderno de Revisión obra constancia de que el accionante cancela mensualmente por concepto de arriendo \$220.000.00, además afirma que este trabajo no es permanente.

⁷⁷ A folios 7 a 9 obra copia del Registro Civil de Nacimiento de sus hijos.

para beneficiarse de los programas como damnificado de un desastre natural.

7.9. Por tanto, la Sala Primera de Revisión revocará la sentencia de única instancia proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal Florencia, Caquetá, el quince (15) de abril de dos mil trece (2013), mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales del peticionario, y en su lugar, se tutelaré el derecho fundamental a la vivienda digna del señor Eunverto Osorio Valencia y su familia.

En consecuencia, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Florencia que, en el término de tres (3) meses calendario, contados a partir de la notificación de esta sentencia, (i) verifique la condición de damnificado de Eunverto Osorio Valencia de la avalancha ocurrida en el año 2009 a causa del desbordamiento del Río Hacha, que afectó las viviendas ubicadas en el barrio la Floresta del Municipio de Florencia, Caquetá. (ii) Si resulta que el accionante tiene la calidad de damnificado, la Alcaldía de Florencia debe realizar todas las actuaciones administrativas pertinentes para lograr su inscripción en alguno de los programas de vivienda que se desarrollen en ese municipio, destinados para ese tipo de población. (iii) Si no tiene calidad de damnificado, deberá verificar todas las circunstancias personales del actor, para informarle y asistirlo con información cierta, clara y veraz acerca de los programas de vivienda a los cuales puede aspirar.

Así mismo, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Florencia que informe oportunamente al Juzgado Tercero Penal Municipal Florencia, Caquetá, sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo del quince (15) de abril de dos mil trece (2013) proferido por el Juzgado Tercero Penal Municipal Florencia, Caquetá, que negó las pretensiones del peticionario, y en su lugar, **CONCEDER** el amparo al derecho fundamental a la vivienda digna e igualdad del señor Eunverto Osorio Valencia y su grupo familiar.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia que, en el término de tres (3) meses calendario, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice las siguientes actuaciones: (i) verifique la condición de damnificado de Eunverto Osorio Valencia de la avalancha ocurrida en el año 2009 a causa del desbordamiento del Río Hacha, que afectó las viviendas

ubicadas en el barrio la Floresta del Municipio de Florencia, Caquetá. (ii) Si resulta que el accionante tiene la calidad de damnificado, la Alcaldía de Florencia debe realizar todas las actuaciones administrativas pertinentes para lograr su inscripción en programas de vivienda que se adelanten en ese municipio, destinados para ese tipo de población. (iii) Si no tiene calidad de damnificado, deberá verificar todas las circunstancias personales del actor, para informarle y asistirlo con información cierta, clara y veraz acerca de los programas de vivienda a los cuales puede aspirar.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, que informe oportunamente al Juzgado Tercero Penal Municipal Florencia, Caquetá, sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia.

Cuarto.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

