



Sentencia T-696/16

Referencia: Expediente T-5.737.803

Acción de tutela instaurada por Ninfa Lozada contra la Alcaldía de Bucaramanga.

Procedencia: Juzgado 1° de Ejecución del Civil del Circuito de Bucaramanga.

Asunto: Derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., trece (13) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Aquiles Arrieta Gómez, Jorge Iván Palacio Palacio y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de la providencia de segunda instancia, dictada el 29 de abril de 2016 por el Juzgado 1° de Ejecución Civil del Circuito de Bucaramanga, y en primera instancia el 11 de marzo de 2016 por el Juzgado 5° Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga, dentro de la acción de tutela promovida por Ninfa Lozada contra la Alcaldía de Bucaramanga.

El asunto llegó a la Corte Constitucional, en virtud de lo ordenado por los

artículos 86 (inciso 2º) de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante auto de 19 de septiembre de 2016, la Sala Número Nueve de Selección de Tutelas de esta Corporación lo escogió para su revisión y lo asignó a la Magistrada ponente para su sustanciación.

I. ANTECEDENTES

Ninfa Lozada presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Bucaramanga, al considerar que la entidad accionada no reparó los daños en su vivienda que causó el sismo de marzo 10 de 2015.

Hechos y pretensiones en tutela

La accionante sostuvo que el 25 de marzo de 2015 presentó una solicitud ante el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior de Bucaramanga, con la finalidad de exponer su preocupación frente al peligro de derrumbe que sufre su vivienda a causa del sismo ocurrido en marzo de 2015. Enfatizó en que vive con su padrastro, Helí Martínez Flórez, quien tiene 67 años de edad y padece de hipertensión esencial¹. Asimismo, indicó que no tiene recursos económicos suficientes para cubrir los arreglos de la vivienda, pues no trabaja hace más de 2 años y lo poco que percibe es de su labor como enfermera ocasional.

El 13 de julio de 2015, el encargado del Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior de Bucaramanga, respondió la solicitud presentada por la actora e informó que *“(...) para atender las múltiples solicitudes de visita de inspección con ocasión del evento sísmico de marzo pasado, la administración municipal ha contratado a la firma Camvhil S.A.S. empresa consultora y auditora de obras civiles, la cual procederá a hacer un análisis técnico de las estructuras afectadas, de tal forma que su resultado nos permita conocer con certeza el alcance dañino del fenómeno natural y proceder a trazar las líneas de acción de atención a las afectaciones (...)”*².

El 4 de septiembre de 2015, la actora presentó otra petición ante la entidad accionada, en la que señaló que no recibió la visita técnica por parte de Camvhil S.A.S., lo que impidió que se adoptaran las medidas correspondientes para mitigar el riesgo de derrumbe de su casa. Igualmente, manifestó que frente a esta petición, tampoco recibió respuesta alguna.

Por último, adujo que la situación de amenaza ha incrementado con las recientes lluvias, lo cual ha conllevado a que se desprendan partes del techo. Así pues, manifestó que *“[e]n estos momentos sentimos pánico al entrar en nuestra casa porque presentimos que el derrumbe es inminente y la accionada no ha adelantado acción alguna para mitigación del riesgo a*

¹ Cuaderno 1. Folio 10.

² Cuaderno 1. Folio 7. Respuesta brindada por Fredy Edgar Ragua Casas, encargado del Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de Bucaramanga.

*pesar de ser éste de su pleno conocimiento, omisión agravada por la ausencia de respuesta a nuestras inquietudes (...)*³.

En este orden de ideas, solicitó que se tutelaran sus derechos fundamentales a la vida, a “*la seguridad personal*” y de petición. En consecuencia, pidió que se le ordenara a la entidad accionada que iniciara las obras necesarias a fin de que se mitigara el riesgo y que respondiera las peticiones presentadas de manera clara y de fondo.

II. ACTUACIONES PROCESALES

El Juzgado 5° de Ejecución Civil Municipal de Bucaramanga, mediante auto del 1° de noviembre de 2016, admitió la acción de tutela, vinculó a Camvhil S.A.S y ordenó correr traslado al Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior de Bucaramanga, para que se pronunciara en relación con los hechos y pretensiones de la acción de tutela.

2.1 CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior del Municipio de Bucaramanga

El 4 de marzo de 2016, el encargado de la mencionada entidad manifestó que las dos solicitudes presentadas por la accionante fueron resueltas el 4 de septiembre y el 5 de noviembre de 2015. En dichos escritos, se le informó a la demandante las obligaciones que tienen los particulares “*(...) en atender diligentemente las necesidades o reparaciones que puedan presentar sus bienes de connotación exclusivamente privada, teniendo en cuenta la obligación de autoconservación y diligencia que recae según la ley sobre los ciudadanos y sus inmuebles*”⁴. Asimismo, se le comunicó la fecha en la que Canvihill S.A.S llevaría cabo la visita a su inmueble para determinar el nivel de riesgo del mismo.

Por otro lado, señaló que se instó a la propietaria a que realizara las gestiones y obras necesarias para mitigar el riesgo de colapso del inmueble, toda vez que las autoridades municipales no tienen injerencia dentro de las reparaciones locativas que deben ejecutar los particulares dentro de sus bienes, según lo dispone el artículo 2° de la Ley 1523 de 2012⁵. En este orden de ideas, solicitó

³ Cuaderno 1. Folio 2. Acción de tutela.

⁴ Cuaderno 1. Folio 17. Contestación de la acción de tutela por parte del Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior del Municipio de Bucaramanga.

⁵ARTÍCULO 2o. DE LA RESPONSABILIDAD. *La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.*

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.

que se declarara improcedente la acción de tutela respecto de la entidad que representa.

Camvhil S.A.S

En el expediente no reposa contestación de dicha entidad.

2.2. SENTENCIA EN SEDE DE TUTELA

Sentencia de primera instancia

El Juzgado 5° Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga, mediante sentencia del 11 de marzo de 2016, negó la acción de tutela, exhortó a la accionante para que se inscribiera en los planes y proyectos de mejoramiento de vivienda que ofrece la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, exhortó a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga para que en caso de que cumpliera con los requisitos, incluyera a Ninfa Lozada en los diferentes programas de vivienda familiar y desvinculó al Programa de Gestión del Riesgo de Desastres y a Camvhil S.A.S.

El Juzgado indicó que las peticiones presentadas por la accionante ante el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres fueron resueltas el 4 de septiembre y el 5 de noviembre de 2015, de manera que no se evidencia afectación al derecho fundamental de petición.

De otra parte, manifestó que de conformidad con las pruebas que reposan en el proceso, particularmente la visita técnica realizada por Camvhil S.A.S., los deterioros que ha sufrido la vivienda de la señora Ninfa Lozada se deben al paso de los años. En esa medida, insistió en que las fallas estructurales de la vivienda no se dieron a partir del sismo de marzo de 2015 o algún otro desastre natural, sino a la falta de mantenimiento y cuidado del inmueble.

Impugnación

El 1° de abril de 2016, la señora Ninfa Lozada impugnó la decisión de primera instancia. Para la actora, el sismo ocurrido en marzo de 2015 sí tuvo injerencia en la estabilidad de su vivienda, pues según ella, la casa se encontraba en buenas condiciones antes de que ocurriera dicho suceso. Enfatizó en que debido al sismo su casa quedó en situación de riesgo, ya que las paredes y el piso se agrietaron y el techo está pronto a derrumbarse. Así pues, insistió en que su vida y la de su padre de 69 años se encuentran en peligro, pues en cualquier momento su casa puede colapsar. Finalmente, indicó que la administración municipal atendió varios casos similares y les otorgó ayudas para que conjuraran las consecuencias que generó el desastre natural.

Sentencia de segunda instancia

El Juzgado 1° de Ejecución Civil del Circuito de Bucaramanga, por medio de sentencia del 29 de abril de 2016, confirmó el fallo de primera instancia, por considerar que la administración municipal cumplió con la obligación de visitar la vivienda de la accionante y realizar una valoración de la misma, la cual permitió concluir que el deterioro del inmueble no se debe a un desastre natural, sino a la falta de mantenimiento del mismo. En este sentido, insistió en que debe ser la demandante quien realice estos “*arreglos locativos*” a fin de que la casa no colapse. De otra parte, consideró que la acción constitucional no es procedente, toda vez que lo pretendido por la accionante es una ayuda de tipo económico que le permita realizar mejoras a su casa.

2.3. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

La Magistrada Ponente en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las señaladas por el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 y los artículos 57 y 58 del Reglamento Interno de esta Corporación, a fin de allegar material probatorio suficiente que permitiera resolver la acción de tutela, profirió un auto el 2 de noviembre de 2016, mediante el cual vinculó nuevamente a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga para que ejerciera sus derechos de contradicción y defensa en relación con los hechos y pretensiones de la acción de tutela. Asimismo, le ordenó que realizara una valoración del inmueble de la accionante para que determinara los posibles riesgos de colapso de la misma. Por último, le formuló las siguientes preguntas: ¿Cuál es la calificación del barrio en el que reside la señora Ninfa Lozada? ¿Se encuentra legalizado o es un barrio de invasión? ¿Cuenta con servicios públicos domiciliarios? ¿Cuáles son los programas de subsidio de vivienda? ¿La accionante se encuentra registrada en alguno de ellos? ¿Cuáles son los programas para atender los daños causados por los sismos y desastres naturales? ¿La accionante se encuentra inscrita en alguno de ellos?

De igual manera, ordenó oficiar a Camvhil S.A.S para que indicara cuál es el nivel de riesgo del inmueble de la accionante y qué lo ocasionó. Asimismo, para que respondiera si el sismo ocurrido en Marzo de 2015, tuvo alguna incidencia en el deterioro y posible colapso de la vivienda de la señora Ninfa Lozada.

Finalmente, ordenó oficiar a la accionante para que enviara una copia de la escritura pública o de cualquier otro documento que demostrara su titularidad frente al inmueble. Igualmente, para que informara si ha adelantado alguna gestión ante la Alcaldía Municipal de Bucaramanga o cualquier otra autoridad administrativa, con la finalidad de ser inscrita en algún programa de subsidio de vivienda.

Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior del Municipio de Bucaramanga

El 18 de noviembre de 2016, la apoderada de la entidad mencionada, aseveró que de conformidad con la valoración hecha por la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Bucaramanga, a la vivienda de la accionante, se pudo concluir que *“(...) la edificación presenta un deterioro por descuido y falta de mantenimiento, el muro de fachada es el que más presenta agrietamientos verticales y horizontales que comprometen la parte superior del muro de manera parcial por la aplicación de malos procesos constructivos que deben ser intervenidos con obras que reconstruyan esta parte y en otras reforzar la estructura existente con normas técnicas de construcción, pero no se evidencia una afectación donde se señale que la causa de los daños fuese ocasionada por la solicitud de esfuerzos producidos por un sismo”*(subrayado en el texto original)⁶. Insistió en que las fallas estructurales del inmueble no son producto del movimiento telúrico ocasionado el 10 de marzo de 2015, sino de la antigüedad de la casa, su falta de mantenimiento y la falta de adecuación y mejoramiento de la misma.

Igualmente, anotó que el barrio en el que reside la accionante cuenta con todos los servicios públicos domiciliarios y se encuentra en el norte de la ciudad de Bucaramanga. Mencionó que dentro de las bases de datos del Instituto de Vivienda y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga, no hay registro de que la accionante hubiera presentado una solicitud o petición para ser inscrita en algún programa de subsidio de vivienda. Adicionalmente, sostuvo que de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, el municipio de Bucaramanga, cuenta con programas de conocimiento y reducción de riesgo y manejo de desastres naturales.

De otra parte, informó que de acuerdo con la visita técnica realizada el 16 de noviembre de 2016 al inmueble en el que reside la accionante, se pudo concluir de manera general que: (i) la casa fue construida sin normas técnicas de construcción; (ii) la edificación carece de cimentación y un sistema *“estructural aporticado”*⁷; (iii) existe un deterioro general de los materiales por falta de mantenimiento, en especial el muro de fachada que presenta sistemas incompletos en su construcción; (iv) pertenece a la zona 3 de amenaza y riesgos urbanos, es decir, que presenta *“(...) alta probabilidad a los movimientos en masa de magnitud importante tipo deslizamiento traslacional en suelos y caídas, falla en cuña y fallas planares en rocas, que implicarían en términos general daños severos en las zonas involucradas (...)”*⁸. En este orden de ideas, solicitó que se desvinculara del presente proceso al Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior de Bucaramanga.

Camvhil S.A.S

⁶ Cuaderno 2. Folio 32. Respuesta enviada el 18 de noviembre de 2016 por la apoderada judicial de la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior del Municipio de Bucaramanga

⁷ Cuaderno 2. Folio 38. *Ibidem*.

⁸ Cuaderno 2. Folio 39. *Ibidem*.

El 24 de noviembre del presente año, la representante legal de la empresa, manifestó que de acuerdo con la evaluación del estado físico de las viviendas y edificaciones reportadas como afectadas por el sismo ocurrido el 10 de marzo de 2015 en el municipio de Bucaramanga, el daño ocasionado a la vivienda de la accionante es moderado, lo que significa que los inmuebles de esta categoría “(...) sufrieron daños importantes en elementos arquitectónicos, su ocupación estaría condicionada al retiro o reparación de aquellos elementos que ofrezcan peligro de caerse”⁹.

De otra parte, sostuvo que era posible que el sismo ocurrido en el 2015 hubiera influido en el deterioro de la estructura, pero que al no tener una evaluación previa del inmueble, no se puede corroborar el nivel de daño que este suceso hubiere generado.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

2. La accionante presentó dos peticiones ante el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior de Bucaramanga, para que dicha entidad realizara una valoración y determinara los efectos que causó el sismo de 2015 en su vivienda. No obstante, sostuvo que la entidad accionada omitió dar respuesta a sus solicitudes y con ello, se abstuvo de realizar las reparaciones en el inmueble. En este sentido, insistió en que su vida y la de su padastro, sujeto de especial protección constitucional, se encuentran en peligro, ya que en cualquier momento puede derrumbarse su casa. Así pues, solicitó que se tutelaran sus derechos fundamentales a la vida digna, a la vivienda digna, y de petición y que, en consecuencia, se realizaran las reparaciones en su casa.

La autoridad accionada manifestó que las peticiones presentadas por la accionante fueron resueltas en los meses de septiembre y noviembre de 2015. Asimismo, indicó que la empresa Camvhil S.A.S., realizó una visita técnica el 5 de septiembre en la vivienda de la señora Ninfa Lozada y concluyó que el deterioro del inmueble es por la falta de mantenimiento y reparación del mismo, y no por el sismo de 2015.

⁹ Cuaderno 2. Folio 28. Respuesta enviada por la representante legal de Camvhil SAS el 24 de noviembre de 2016.

3. Ahora bien, de las pruebas que reposan en el expediente de la referencia, la Sala encuentra que las peticiones elevadas por la señora Ninfa Lozada sí fueron resueltas por la entidad accionada a través de los oficios SIGRD-00475 del 13 de julio de 2015 y SIGRD-0046 del 3 de marzo de 2016. Por medio del primer documento, se le informó a la actora que la empresa Camvhil S.A.S., realizaría un análisis técnico de las estructuras afectadas por el sismo, con la finalidad de conocer “(...) *el alcance dañino del fenómeno natural y proceder a trazar las líneas de acción de atención a las afectaciones*”¹⁰. A través del segundo escrito, la accionada contestó que una vez hecha la valoración por la empresa Camvhil S.A.S., se estableció que la vivienda de la señora Ninfa Lozada no fue afectada por el sismo, y que los daños ocurridos en el inmueble se deben a la falta de adecuación y mantenimiento del mismo. En este orden de ideas, la Sala encuentra que el derecho de petición no fue vulnerado por la entidad accionada, de manera que no se pronunciará en relación a este derecho.

4. De conformidad con lo anterior, la situación fáctica exige resolver en primer lugar, si la acción de tutela es el mecanismo procedente para proteger los derechos a la vida y a la vivienda digna de la señora Ninfa Lozada, cuyo hogar fue presuntamente afectado por el sismo de marzo de 2015.

En caso de ser procedente la acción de tutela, la Sala deberá resolver si el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior de Bucaramanga vulneró los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de la señora Ninfa Lozada, al no realizar las reparaciones que aparentemente ocasionó el sismo de marzo de 2015.

5. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, es necesario analizar los siguientes temas: (i) la procedencia de la acción de tutela para garantizar el derecho a la vivienda digna. En caso de que dicho mecanismo sea procedente, la Sala estudiará: (ii) las obligaciones de las autoridades municipales frente al derecho a la vivienda digna; y (iii) y análisis del caso concreto.

Examen de procedencia de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa

6. El inciso primero del artículo 86 de la Constitución establece que “*toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”.

¹⁰ Cuaderno 1. Folio 7. Respuesta del Programa de Gestión del Riesgo de Desastres, el 13 de julio de 2015.

En concordancia con la anterior disposición, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, sostiene que se encuentran legitimados en la causa por activa: (i) la persona directamente afectada; (ii) el representante legal; (iii) el apoderado judicial; (iv) el agente oficioso; (v) el defensor del pueblo; o (vi) los personeros municipales¹¹. Así pues, la acción de tutela permite que exista una mayor flexibilidad en su interposición, pues contempla la posibilidad de que sea presentada por diferentes actores.

7. En el presente caso, Ninfa Lozada se encuentra legitimada en la causa por activa para interponer la acción de tutela, pues junto con su padrastro, Heli Martínez Flórez, residen en la vivienda que presuntamente fue afectada por el sismo, le han realizado algunas reparaciones con el objetivo de evitar su deterioro y colapso, y ninguna autoridad refutó dentro del proceso que no fueran los propietarios y/o poseedores del inmueble¹².

Legitimación en la causa por pasiva

8. La legitimación por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción de tutela y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada¹³. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción constitucional procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares.

9. En el caso sub examine, el mecanismo de amparo se presentó por la presunta omisión de la Alcaldía de Bucaramanga (Secretaría del Interior, Programa de Gestión de Desastres) de no realizar las reparaciones en la vivienda de la señora Ninfa Lozada por los supuestos daños que causó el sismo de marzo 10 de 2015.

Requisito de subsidiariedad

La procedencia de la acción de tutela para garantizar el derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia

10. El artículo 51 de la Constitución Política¹⁴ determina que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas, y el

¹¹ Artículo 10. *Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.*

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

¹² Cuaderno 1. Folio 59. Impugnación.

¹³ Sentencia. T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴ Artículo 51. *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”*

Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. Asimismo, ha sido reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹⁵ y en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁶, bajo la denominación de *derecho a la vivienda adecuada*. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido este derecho, como aquel sitio, propio o ajeno, que goza de condiciones suficientes para que las personas que lo habitan, puedan realizar dignamente su proyecto de vida¹⁷.

11. Ahora bien, la Corte en sus inicios consideró que el derecho a una vivienda digna no era un *derecho fundamental* susceptible de ser protegido a través del mecanismo de la acción de tutela, ya que su cumplimiento requeriría de un desarrollo legal y la implementación de ciertas políticas, siendo entonces un derecho de contenido prestacional. Posteriormente, la jurisprudencia atemperó su postura en aras de ofrecer una efectiva salvaguarda de garantías constitucionales que puedan afectarse, y adoptó *la tesis de la conexidad*¹⁸, en virtud de la cual, un derecho como el de la vivienda digna, por más que tuviera un carácter prestacional, era exigible a través de la acción de tutela cuando su desconocimiento comprometiera derechos consagrados en la Carta como fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal y al mínimo vital, entre otros¹⁹.

Luego, esta Corporación advirtió como “*artificial*”²⁰ 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 por 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 histórica²¹.

¹⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25.1: “*Toda 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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*”

¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11.1: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento*”.

¹⁷ Ver entre otras, las Sentencias T-958 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-791 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-573 de 2010 MP. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁸ Ver entre otras, las sentencias T-544 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa, y la T-036 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁹ Sentencia T-323 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

²⁰ Ver entre otras, las sentencias T-016 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T- 907 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²¹ Sentencia T-016 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

12. Entonces, a través de la **sentencia T-585 de 2008**²² esta Corporación indicó que el derecho a la vivienda digna debe considerarse fundamental, 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”*.

En este sentido, la vivienda digna es un **derecho fundamental autónomo**, en razón a que: (i) a la luz de los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano, todos los Derechos Humanos deben ser garantizados; (ii) la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fundamentales; (iii) todos los derechos comprenden tanto mandatos de abstención, como de prestación y ello no es óbice para negar su naturaleza fundamental; (iv) a pesar de que las prestaciones requeridas para la satisfacción de esta garantía deben ser precisadas por las instancias del poder, es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación; y (v) una cosa es la naturaleza del derecho y otra su eficacia, por lo que un derecho fundamental puede tener distintos grados de eficacia²³.

13. Por otra parte, la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a través de la tutela, está condicionada a la posibilidad de que éste se traduzca en un derecho subjetivo. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el amparo de esta garantía es procedente en tres hipótesis: **primera**, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; **segunda**, siempre que se presenten pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y **tercera**, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervención del juez de tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva²⁴. En resumen, la Corte reconoce que la vivienda digna constituye un derecho fundamental autónomo y que la tutela es procedente para obtener su protección, siempre que sea posible traducirlo en un derecho subjetivo.

En consecuencia, en este caso se busca la protección de sus derechos fundamentales, con lo que también se cumple este requisito de procedencia de la acción de amparo.

14. En el presente caso, la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, pues como se expuso en las consideraciones de esta

²² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²³ Sentencia T-986A de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁴ Sentencia T-585 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

providencia, el derecho a la vivienda digna, cuyo amparo se solicita, es fundamental y autónomo, susceptible de protegerse a través del mecanismo de amparo.

Igualmente, la Sala observa que la protección del derecho fundamental a la vivienda digna por vía de tutela es procedente cuando se cumpla alguno de los supuestos que se refieren a que éste se traduzca en un derecho subjetivo. En el caso *sub judice*, se cumplen dos de ellos, ya que: (i) las pretensiones contenidas en la tutela se dirigen a obtener el cumplimiento de una obligación de origen legal por parte de la Alcaldía de Bucaramanga, pues la accionante pretende que dicha autoridad, a través del Programa de Gestión de Riesgo, mitigue el riesgo de colapso de su vivienda, al realizar una serie de reparaciones que fueron ocasionadas aparentemente por el sismo de marzo de 2015; y (ii) el señor Heli Martínez Flórez, sujeto de especial protección constitucional, de 70 años de edad y quien padece de “hipertensión esencial primaria”²⁵ reside en la vivienda que presuntamente está por colapsar, lo que en principio exige una intervención inmediata del juez constitucional en aras de que se adopten medidas que impidan la vulneración de sus derechos fundamentales.

15. En este orden de ideas, la Sala concluye que la tutela es el mecanismo idóneo para analizar la posible vulneración de los derechos invocados por la accionante, de manera que procederá a resolver el segundo problema jurídico planteado.

Las obligaciones de las autoridades municipales frente al derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia

16. El artículo 1º de la Constitución establece que la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho, en coherencia con lo cual el artículo 2º de la misma normativa establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, bienes, derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares²⁶.

17. En materia de víctimas de desastres naturales, los mencionados deberes sociales del Estado se concretan en diversas normas legales. El diferente impacto que los fenómenos naturales puede tener sobre las personas, justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar. Es por ello que el Legislador otorga un trato “(...) diferente a situaciones que afectan en forma general a la población en zonas de desastre, de aquellas situaciones que afectan únicamente a personas en zonas de riesgo”²⁷.

²⁵ Cuaderno 1. Folio 10. Historia médica de Heli Martínez Flórez.

²⁶ Sentencia T-198 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁷ Sentencia T-1094 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

En otras palabras, existen dos cuerpos normativos diferentes. El primero de ellos, está encaminado a que se adopten todo de tipo de medidas que impidan que se consume un riesgo por algún desastre natural²⁸. El segundo de ellos, regula las zonas de desastre, su declaratoria, los planes de acción para su atención, la dirección, la coordinación y el control de las medidas, la participación de entidades públicas y privadas durante la situación, etc²⁹. A continuación, se hará una breve exposición de las obligaciones que tienen, principalmente, las autoridades municipales frente a cada de una de las situaciones enunciadas.

Zonas de riesgo

18. La **Ley 9ª de 1989** “[p]or la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones” prevé la implementación de una política pública dirigida a identificar y evacuar las zonas de alto riesgo, con el fin de proteger los bienes y derechos de los habitantes. En particular, el artículo 56 de la normativa, modificado por el artículo 5 de la **Ley 3ª de 1991** “[p]or el cual se modifica la Ley 9 de 1989”, asigna a los Alcaldes la obligación de realizar un censo en las zonas de alto riesgo de deslizamiento y ordena reubicar a las personas que se encuentren “en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”³⁰.

19. Por su parte, la **Ley 388 de 1997** “[p]or la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones” precisa que el componente urbano del plan de ordenamiento territorial debe contener por lo menos “(...) los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación”³¹.

²⁸ Decreto 1807 de 2014. Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. Las aéreas con condición de riesgo, corresponden a las zonas o áreas del territorio municipal clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos.

²⁹ Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. **Riesgo de desastres:** Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.

³⁰ **Artículo 56°.-** 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.

³¹ **Artículo 13°.-** Componente urbano del plan de ordenamiento. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto

20. En desarrollo de la norma anterior, el artículo 76 de la **Ley 715 de 2001** “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, determina que corresponde a los municipios, prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, y reubicar los asentamientos que allí se ubiquen.

21. Además, la **Ley 1537 de 2012**, “[p]or la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”, señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y de vivienda de interés prioritario, destinados a las familias de menores recursos.

22. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha protegido el derecho a la vivienda digna de los ciudadanos ante la inminencia de un riesgo. Por ejemplo, en la **sentencia T-199 de 2010**³², la Corte Constitucional estudió el caso de 8 accionantes que residían en viviendas de interés social, ubicadas en un terreno que presentaba desprendimientos de rocas y deslizamientos de tierra. Los accionantes habían elevado distintas solicitudes ante las autoridades municipales, con el fin de que se adelantaran las obras necesarias para estabilizar los terrenos y evitar que sus viviendas sufrieran daños como consecuencia de un deslizamiento, pero la Alcaldía Municipal de Caracolí (Antioquia) había omitido adoptar las medidas pertinentes para mitigar el riesgo.

En aquella decisión, esta Corporación determinó que se vulneraban los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de los accionantes. En particular, indicó que fueron expuestos a riesgos excepcionales que no tenían el deber jurídico de tolerar, de conformidad con el principio de igualdad ante las cargas públicas.

23. Posteriormente, en la **sentencia T-526 de 2012**³³, la Corte amparó el derecho fundamental a la vivienda digna de una mujer que solicitó el amparo de su derecho de petición, supuestamente vulnerado por la Alcaldía de

plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos (...)

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

³² M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³³ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Palermo (Huila). La demandante había solicitado a la autoridad municipal que evaluara el estado de su vivienda, la cual se encontraba en riesgo de ser arrasada por una quebrada, pero ésta se había abstenido de resolver la petición.

La Sala Séptima de Revisión estableció que es obligación de las autoridades locales tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes y adoptar las medidas necesarias para lograr la reubicación de las personas que habiten en zonas en las que las condiciones del terreno amenacen sus derechos. Por esta razón, concluyó que en el caso estudiado se vulneró el derecho a la vivienda digna de la tutelante por cuanto la Alcaldía de Palermo, entidad obligada a reubicar a la población que habita en zonas de alto riesgo, omitió dar cumplimiento a dicho deber a su cargo. En consecuencia, ordenó ubicar temporalmente a la accionante y a su grupo familiar en un inmueble en el que sus vidas no corrieran peligro, hasta tanto se tomaran las medidas necesarias para garantizar su acceso a los programas de vivienda de interés social.

24. De manera más reciente, la Corte a través de la **sentencia T-223 de 2015**³⁴, estudió el caso de 7 personas que presentaron acción de tutela en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias –FOPAE-, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la vivienda digna, a la seguridad y a la “*prevención de desastres técnicamente previsibles*”, en razón a que las citadas entidades omitieron realizar una obra de mitigación, ante el riesgo de deslizamiento en el barrio donde se ubicaban sus viviendas.

En dicha oportunidad, la Sala Quinta de Revisión encontró que las autoridades accionadas tenían conocimiento de que las viviendas de los demandantes se ubican en una **zona de alto riesgo**, y que existía una recomendación por el FOPAE de evacuar los hogares, ya que los procesos de remoción de masa, podría conllevar a que el material movilizado impactara las viviendas de los demandantes y ocasionara su colapso. No obstante, las entidades accionadas omitieron adoptar las medidas correspondientes para manejar la situación de riesgo que se creó por la remoción de masa de la zona y los problemas estructurales del canal que recoge las aguas lluvias de los cerros.

25. No obstante, la jurisprudencia ha reconocido que aunque las autoridades municipales están obligadas a desplegar todo de tipo de actuaciones para conjurar las situaciones de riesgo en las que se puedan afectar los derechos fundamentales de las personas, no se puede desconocer que en virtud de los artículos 16 y 95 de la Constitución (autonomía y responsabilidad de los particulares), existen deberes ciudadanos que exigen un tipo determinado de actuación por parte de éstos³⁵.

³⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ Sentencia T-1094 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

26. De otra parte, esta Corporación ha dicho a través de múltiples fallos, que de acuerdo con la normativa señalada previamente, las autoridades municipales tienen competencias específicas para prevenir y atender los desastres. En este sentido, ha afirmado que en cabeza de ellas se encuentran los deberes de: (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas³⁶.

27. En este orden de ideas, se desprende que la Constitución y la ley establece una serie de obligaciones para las autoridades municipales, en aquellos casos en los que las viviendas de los particulares se encuentren en zonas de riesgo. Dicha normativa establece que las entidades deben monitorear, controlar y mitigar los riesgos que se puedan generar por la naturaleza.

Zonas de desastres

28. En cuanto a desastres naturales se trata, existen dos dimensiones: (i) la prevención del riesgo; y (ii) la atención del desastre. En este sentido, la **Ley 46 de 1988** organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (hoy en día Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres), que luego se estructuró a través del Decreto Extraordinario 919 del 1° de Mayo de 1989, como un sistema en el cual participan entidades públicas y privadas a nivel nacional y territorial *“que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, para alcanzar los siguientes objetivos: a) Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad; b) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad; c) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad”*.

29. Posteriormente, a través del **Decreto 93 de 1998**, se creó el *“Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”* el cual establece los parámetros de las políticas, acciones y programas mediante los cuales el Estado interviene en la prevención del riesgo y el manejo de los desastres, entre otros: **(i)** la asignación de competencias, ubicando en el nivel central las medidas de planeación y en los niveles territoriales (particularmente el

³⁶ Ver entre otras, las sentencias: T-041 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-175 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, T-223 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-698 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-341 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

municipio) las de ejecución de las medidas y elaboración de planes concretos de acción frente a desastres; con sujeción al principio de descentralización; **(ii)** la conjugación del enfoque de atención de catástrofe con el de prevención del riesgo como orientaciones esenciales para el manejo del riesgo, y la articulación de las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas; y **(iii)** La intervención de todas las entidades que integran el Sistema a nivel nacional, regional y local debe observar el ámbito de competencias y actuar conforme a los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, de manera coordinada y con garantía del derecho a la participación ciudadana³⁷.

30. El 24 de abril de 2012 se expidió la **Ley 1523 de 2012**, “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, que definió en su artículo 1º la gestión de riesgo de desastres como “*un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible*”.

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

31. En relación con las consecuencias causadas por los desastres naturales, la Corte aseveró que de conformidad con el principio constitucional de solidaridad y el deber del Estado de preservar la vida, honra y bienes de los habitantes del territorio nacional, es claro que “*(...) el Estado debe responder de manera oportuna a las necesidades humanitarias, proteger los derechos y brindar la atención necesaria para favorecer la recuperación y evitar mayores daños a todas las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, en cuanto son sujetos de especial protección constitucional al encontrarse en condición de debilidad manifiesta como consecuencia de la situación generada por el desastre*”³⁸.

³⁷ Sentencia T-811 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁸ Sentencia T-198 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

32. Por ejemplo, en la **sentencia T-198 de 2014**³⁹, la Corte estudió los casos de 70 accionantes que solicitaron el subsidio de vivienda, porque fueron afectados por la “ola invernal” del año 2011. Al respecto, esta Corporación sostuvo que era una obligación del Estado, en virtud del principio de solidaridad, desplegar cierto tipo de acciones (entregar subsidios) que le permitiera a los afectados conjurar su situación.

En la **sentencia T-106 de 2011**⁴⁰, la Corte analizó el caso de una persona a la que constantemente las aguas contaminadas del río inundaban su casa porque las mismas no se encontraban canalizadas y la Caja de Vivienda Popular se negaba a reubicarla. En dicha oportunidad, este Tribunal le ordenó a la entidad accionada que reubicara a la accionante y a su núcleo familiar en un inmueble de las mismas o mejores características a la que había ocupado.

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha establecido el subsidio de vivienda y la reubicación de las personas, como unas medidas que permiten proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de las personas que fueron afectadas por los desastres naturales.

33. Sin bien la jurisprudencia ha demarcado una serie de obligaciones en cabeza de las autoridades municipales para conjurar las consecuencias que generan los desastres naturales y que afectan los derechos fundamentales de las personas, también ha dicho que los particulares deben por lo menos poner en conocimiento de la administración su situación calamitosa en caso de que las autoridades desconozcan tal suceso, o postularse a los programas de vivienda o ayudas que se ofrezcan⁴¹.

34. En conclusión, existen dos cuerpos normativos que van dirigidos a proteger los derechos de las personas que sufrieron o pueden sufrir los impactos de los desastres naturales⁴². En uno u otro caso, las obligaciones de las autoridades municipales varían, pues en el primer escenario, esto es la prevención de desastres, las entidades deben realizar un control y monitoreo del riesgo; mientras que en el segundo escenario; la consumación del riesgo, las autoridades deben adoptar las medidas que sean necesarias para superar las consecuencias generadas por el desastre natural.

Caso concreto

35. Ninfa Lozada interpuso acción de tutela en contra del Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Secretaría del Interior de Bucaramanga, al estimar que dicha autoridad omitió realizar reparaciones en su casa por los daños causados por el sismo de marzo 10 de 2015. La accionante manifestó

³⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁰ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁴¹ Sentencia T-175 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴² Sentencia T-903 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

que su vida y la de su padrastro, sujeto de especial protección constitucional, se encuentran en peligro, ya que en cualquier momento puede derrumbarse su vivienda. Así pues, solicitó que se tutelaran sus derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna.

La accionada manifestó que la empresa Camvhil S.A.S., realizó una visita técnica el 5 de septiembre en la vivienda de la señora Ninfa Lozada y concluyó que el deterioro del inmueble es por la falta de mantenimiento y reparación del mismo, y no por el sismo del 2015.

36. Ahora bien, la Sala observa que según la visita realizada el 5 de noviembre de 2015 por la empresa Camvhil S.A.S., se evidenció que el inmueble fue construido entre 1930 y 1984, tiene una mala calidad de construcción y configuración estructural, no se le ha realizado ninguna reparación y tiene un daño moderado⁴³.

Igualmente, de acuerdo con la visita técnica realizada a la vivienda de la señora Ninfa Lozada el 16 de noviembre de 2016 por servidores de la Oficina de Gestión del Riesgo de Bucaramanga, se pudo concluir que *“[l]a edificación presenta un deterioro por descuido y falta de mantenimiento, el muro de fachada es el que más presenta agrietamientos verticales y horizontales que comprometen la parte superior del muro parcialmente por la aplicación de malos procesos constructivos que deben ser intervenidos con obras que reconstruyan esta parte y en otras reforzar la estructura existente con normas técnicas de construcción, pero no se evidencia una afectación donde se señale que la causa fuese ocasionada por la solicitud de esfuerzos producidos por el sismo sucedido el 10 de marzo de 2015”* (negrilla fuera del texto)⁴⁴.

37. En este orden de ideas, la Sala encuentra que la vivienda de la señora Ninfa Lozada es un inmueble antiguo que no cuenta con una estructura arquitectónica de calidad, lo que causa su deterioro con el paso del tiempo. Además, a dicha estructura no se le han realizado reparaciones, modificaciones o adecuaciones, aspectos que también inciden en su deterioro. Así pues, de conformidad con los conceptos técnicos allegados al proceso y no desvirtuados técnicamente, la Sala verifica que los daños de la casa no son consecuencia directa del sismo, pues tal y como quedo expuesto, la falta de mantenimiento del inmueble es el principal factor para que la vivienda se encuentre en mal estado.

En este sentido, no se está frente a un escenario de atención de desastres naturales y las obligaciones de cuidado no están en cabeza de la autoridad municipal, sino de la persona que habita la vivienda y que ha omitido realizar las reparaciones.

⁴³ Cuaderno 1. Folio 43 y 44. Guía técnica para la inspección de edificaciones después de un sismo.

⁴⁴ Cuaderno 3. Folio 40. Informe de la visita técnica realizada el 16 de noviembre por miembros de la oficina de Gestión del Riesgo de Desastres.

38. No obstante, la vivienda de la señora Ninfa Lozada se encuentra en una zona de “(...) *alta probabilidad a los movimientos de masa de magnitud importante tipo deslizamiento traslacional en suelos y caídas, fallas en cuña y fallas planares en rocas, que implicarían en términos generales daños severos en las zonas involucradas, relacionados con destrucción de total o parcial de viviendas, caminos, carretables, vías principales, redes de alcantarillado y acueducto, sistemas de drenajes, canales y alcantarillas y en general afectación de la infraestructura asociada*”⁴⁵.

Lo anterior evidencia que la casa de la accionante se encuentra en una zona de riesgo, lo cual implica que las autoridades municipales deben adoptar una serie de medidas que permitan mitigar y prevenir la destrucción de la vivienda. En otras palabras, si bien no se conoce el nivel de riesgo en el que se encuentra la vivienda de la accionante, sí hay certeza de que existe un daño moderado a la estructura del inmueble, lo que pone en peligro los derechos fundamentales de la accionante, pues la misma puede verse afectada por los movimientos de masa y deslizamientos del suelo. En este sentido, le corresponde a la Alcaldía de Bucaramanga, adoptar las medidas que correspondan, a fin de que se mitigue y controle el riesgo de colapso de la vivienda.

En consecuencia, la Sala ordenará al Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Alcaldía de Bucaramanga que de manera periódica realice un monitoreo de la zona en la que se encuentra la vivienda de la accionante, con el objetivo de mitigar y controlar el riesgo en el que se encuentra la misma.

Adicionalmente, se oficiará a la Defensoría del Pueblo, Seccional Santander para que asesore y acompañe a la señora Ninfa Lozada, con el objetivo de que se postule y aplique a uno de los programas o beneficios de vivienda que ofrece el Instituto de Vivienda y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (INVISBU).

39. De conformidad con lo expuesto, la Sala confirmará parcialmente la sentencia de segunda instancia proferida el 29 de abril de 2016 por el Juzgado 1° de Ejecución Civil del Circuito de Bucaramanga, que confirmó la sentencia de primera instancia del 11 de marzo de 2016, emitida por el Juzgado 5° Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga, las cuales negaron el amparo solicitado por la señora Ninfa Lozada.

Conclusión

La Sala Quinta de Revisión colige que:

⁴⁵ Cuaderno 3. Folio 38. Informe de la visita técnica realizada el 16 de noviembre por miembros de la oficina de Gestión del Riesgo de Desastres.

- i. La acción de tutela es el mecanismo judicial procedente, ya que el derecho a la vivienda digna es fundamental y autónomo. Además, se cumplen dos supuestos jurisprudenciales que permiten traducir la protección del derecho fundamental a la vivienda digna en un derecho subjetivo, estos son: que las pretensiones contenidas en la tutela se dirigen a obtener el cumplimiento de una obligación de origen legal por parte de la Alcaldía de Bucaramanga; y que el señor Helí Martínez Flórez, sujeto de especial protección constitucional, reside en la vivienda, lo que podría exigir una intervención inmediata del juez constitucional.
- ii. De conformidad con los conceptos técnicos emitidos en este proceso, el deterioro de la casa no es una consecuencia directa del sismo. La inestabilidad y posible riesgo de colapso de la vivienda, se debe a la omisión en el mantenimiento y adecuación que debe hacer la señora Lozada a éste. No obstante, debido a que el mencionado inmueble se encuentra en una zona de riesgo y se desconoce su intensidad, es necesario que la entidad accionada realice un seguimiento y control de ello, a fin de que se evite la afectación a los derechos fundamentales de la accionante.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de segunda instancia proferida el 29 de abril de 2016 por el Juzgado 1° de Ejecución Civil del Circuito de Bucaramanga, que confirmó la sentencia de primera instancia del 11 de marzo de 2016, emitida por el Juzgado 5° Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga, las cuales negaron el amparo solicitado por la señora Ninfa Lozada.

Segundo.-OFICIAR al Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de la Alcaldía de Bucaramanga para que de manera periódica realice un monitoreo de la zona en la que se encuentra la vivienda de la accionante, con el objetivo de mitigar y controlar el riesgo en el que se encuentra la misma.

Tercero.-OFICIAR a la Defensoría del Pueblo, Seccional Santander para que asesore y acompañe a la señora Ninfa Lozada, con el objetivo de que se postule y aplique a uno de los programas o beneficios de vivienda que ofrece el Instituto de Vivienda y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (INVISBU).

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (E)
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General