



TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA
Sala Civil Familia

Magistrado Ponente:

EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS

Pereira, Risaralda, tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014)

Acta No. 083

Referencia: Expediente 66001-22-13-000-2014-00049-00

I. Asunto

Procede la Sala a resolver en primera instancia, la acción de tutela interpuesta por el Personero Municipal de Dosquebradas, Risaralda, en favor del ciudadano **Uberney Pineda Vélez Alba Inés Sánchez Gutiérrez** contra el **Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Departamento de Risaralda, Municipio de Dosquebradas** y el **Fondo de Adaptación**.

II. Antecedentes

1. El doctor Oscar Mauricio Toro Valencia, en su calidad de Personero Municipal de Dosquebradas Risaralda, interpuso acción de tutela, por considerar que las entidades accionadas vulneran los derechos fundamentales a la vivienda, la vida en condiciones dignas y la integridad personal del señor Uberney Pineda Vélez.



Pretende se resguarden sendos derechos y se ordene a las entidades accionadas o a quien corresponda la reubicación inmediata del grupo familiar del actor en una vivienda que cuente con condiciones dignas para su subsistencia, de ello no ser posible se disponga en su favor el pago del subsidio de arriendo hasta tanto se haga efectiva su reubicación como también prestar toda la asesoría para hacer efectiva su vinculación al plan de las 86.000 viviendas que están construyendo en el Municipio de Dosquebradas y que los derechos sean protegido en forma integral.

2. Los hechos relatados por el representante del actor en la acción de tutela se resumen de la siguiente manera:

(i) En la demanda sostuvo que, el señor Uberney Pineda Vélez cuenta con 49 años de edad, actualmente desempleado, laborando por temporadas en construcción; su esposa se dedica al hogar.

(ii) Residía con su familia en Santa Ana Alta, vereda Chaquiro, Finca la Divisa, pero el inmueble fue afectado en su estructura por movimiento en masa – deslizamiento- en el mes de noviembre de 2013, debido a la ola invernal de aquel año.

(iii) La Secretaría de Gobierno de Dosquebradas realizó la evacuación de la vivienda por el alto riesgo que presentaba para sus moradores, entidad que además recomendó que el predio fuera incluido en un futuro programa de vivienda.

(iv) Actualmente no han adelantado programas de reubicación, por lo que no es posible darle solución de corto plazo a la problemática, sin embargo su grupo familiar quiere vincularse al plan de 86.000 viviendas de interés prioritario para ahorradores a



nivel nacional que está construyendo el Municipio de Dosquebradas.

(v) Dice que siendo el derecho a la vivienda un derecho de carácter prestacional no susceptible de protección por acción de tutela, invoca el presente amparo como medida transitoria y excepcional para la protección del derecho a la vida.

3. La tutela fue inadmitida y corregida en término oportuno, se dispuso su admisión.

4. Notificada en debida forma la demanda a las entidades accionadas, cada una se pronunció sobre el asunto:

4.1 **El Municipio de Dosquebradas**, dice no ha sido nada fácil para la administración municipal implementar programas de vivienda de interés social ante la dificultad de adquirir terrenos adecuados, la escasez de recursos presupuestales y no obstante siendo ello una prioridad para su implementación se requieren recursos importantes de nivel nacional.

Comenta, que tan pronto se presente la oportunidad de iniciar planes de vivienda de interés social en el municipio de Dosquebradas, al accionante como miembro de población vulnerable, seguramente le será reconocido el derecho a ser reubicado por residir en sector de alto riesgo, según lo ha manifestado el Instituto de Desarrollo Municipal, ante la imposibilidad de dar al actor una solución de vivienda en un corto plazo, situación que el mismo señor Uberney conoce.

Continúa su defensa bajo el análisis de la improcedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda, siendo éste un derecho prestacional y no fundamental; también pone de presente el



principio de inmediatez con que no cumplió el actor, puesto que la lesión a su interés personal tuvo ocasión en el mes de noviembre de 2013 y tres meses después acude al amparo de tutela.

Agrega, que la entrega de subsidios de vivienda conforme a la reglamentación existente, se hace permitiendo la entrega en un orden para las personas que según el censo elaborado por los Municipios son hogares localizados en zona de alto riesgo no mitigables y son registrados como candidatos a dicho subsidio, ello para indicar que no obra registro de que el actor se haya postulado a alguno de los subsidios ofrecidos por el Estado y que le haya sido negada. Solicita se deniegue el amparo.

4.2 El Departamento de Risaralda, por intermedio de apoderado judicial, se pronuncia sobre cada uno de los hechos, sin que le conste la mayoría de las afirmaciones que le sirven de sustento al amparo, supuestos bajo los cuales no puede responsabilizarse al Departamento.

Cita las normas que consignan la competencia de los Departamentos – Ley 1523 de 2012-, que se traduce en la colaboración para el envío de equipos humanos y materiales, razón por la cual el Departamento de Risaralda no tiene la autoridad, competencia o función de reubicar al accionante, quien además no ha solicitado colaboración por parte de la entidad o por intermedio del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo.

Propone excepciones y pide de se declare improcedente el amparo.

4.3 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; no afirma ni niega los hechos expuestos por cuanto no le constan; se opone a la prosperidad de la acción de tutela frente al ministerio toda vez que



aquella no tiene injerencia alguna en los hechos que la motivaron, no es el ente encargado de otorgar la ayuda humanitaria de emergencia y tampoco es la encargada de coordinar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social, siendo el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA- y a otras entidades quienes tiene esa competencia.

Propone la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, expone las funciones del Fondo Nacional de Vivienda FOVIVIENDA, así como el trámite para la postulación al subsidio.

4. El Fondo de Adaptación; por intermedio de su apoderado especial, indica que los hechos no la vinculan con la supuesta vulneración de los derechos fundamentales que se estiman conculcados; de acuerdo a los mismos y en vista que el objetivo de la acción es conseguir la reubicación del grupo familiar del actor, tal obligación recae en forma exclusiva y directa sobre el Municipio de Dosquebradas, conforme lo previsto por la Honorable Corte Constitucional en sentencias T-109-2011 y T-036-2010, donde en casos similares dijo, le corresponde a la Primera autoridad administrativa municipal adoptar los mecanismos apropiados para la reubicación de los accionantes y su núcleo familiar.

Se suma a lo anterior que, de acuerdo a la naturaleza y competencia funcional del Fondo de Adaptación, cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña” ocurrido en los años 2010-2011, consultado el Registro Único de Damnificados (REUNIDOS) elaborado por el DANE, no se encontró que el número de cédula de ciudadanía del accionante aparezca incluido en la base de datos como afectado por pérdida total de vivienda en el municipio de Dosquebradas a consecuencia de dicho fenómeno natural lo que resulta apenas obvio si se tiene en cuenta que



la afectación de su vivienda ocurrió dos años después de la acaecimiento del Fenómeno de La Niña 2010-2011.

Con todo ello solicita se releve al Fondo de Adaptación de cualquier tipo de responsabilidad con relación a las pretensiones reclamadas con la presente acción de tutela.

III. Consideraciones de la Sala

1. Esta Corporación es competente para conocer de la tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 C.P., en los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000.

2. En esta labor, la Sala debe determinar si en el caso particular del señor Uberney Pineda Vélez, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección del derecho a la vivienda digna, a través de la reubicación del actor, como consecuencia de la evacuación que hizo el municipio del sitio donde habitaba, ante el inminente riesgo de deslizamiento del terreno.

4. Es suficientemente conocido que la acción de tutela es un instrumento procesal de trámite preferente y sumario, establecido por el artículo 86 de la Carta Política de 1991, con el objeto de que las personas, por sí mismas o a través de apoderado o agente oficioso, puedan reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados de violación por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública, o de los particulares.

5. Ahora bien, en relación con el derecho a la vivienda digna, en sentencia T-585 de 2008, esta Corporación 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”*.¹

6. Debido a las condiciones de vulnerabilidad y amenaza de los derechos en las que se encuentran las personas asentadas en zonas que por las condiciones del suelo o por el efecto de las actividades humanas puedan ser consideradas como proclives a la presencia de derrumbes, deslizamientos o situaciones similares, el legislador ha desarrollado un sistema normativo tendiente a la protección de los derechos y los bienes de las personas que habitan dichas zonas a través de diferentes acciones y procedimientos, estableciendo ciertas responsabilidades en cabeza de las autoridades locales.

En efecto, el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*, atribuyó a los Alcaldes Municipales la obligación de realizar un inventario de los asentamientos humanos ubicados en zonas con alto riesgo de deslizamiento o derrumbes, procediendo posteriormente a la reubicación de las personas que allí habitan. Dicha norma también faculta a los alcaldes a realizar desalojos cuando las condiciones de seguridad física así lo requieran. 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 se encuentren ubicadas en

¹ Sentencia T-585 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).



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.

Posteriormente, 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”*, pretendió, entre otros objetivos, garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna y velar por la prevención de desastres. Así mismo, reiteró la obligación que tienen las autoridades municipales de tener una información actual y completa acerca de las zonas de riesgo de su municipio, de tal manera que se prevengan efectivamente desastres naturales.

Por su parte, la Ley 715 de 2001, *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”* prescribió en su artículo 76 que las administraciones municipales deben prevenir y atender los desastres que ocurran en su jurisdicción, así como reubicar los asentamientos que se encuentren en zonas de alto riesgo.

En torno a dicha normativa, la Corte Constitucional ha dicho que, si bien las personas afectadas por desastres naturales deben tener un mínimo de diligencia para obtener una respuesta estatal adecuada, como por ejemplo, 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 ofrezcan; de acuerdo a la normatividad expuesta, es claro que la administración municipal tiene obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres, por lo que debe tener información actual y completa acerca de las zonas de alto



riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y una vez obtenida dicha información se procede a la reubicación de esas personas que se encuentran en situación de riesgo. Además, corresponde a las autoridades locales promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social para las personas afectadas por desastres naturales.² Sumado a que han sido reconocidas como sujetos de especial protección como consecuencia de estado de debilidad manifiesta en que se encuentran secuela dicho acontecimiento.³

V. El caso concreto

1. En el caso *sub examine*, el actor invoca el quebrantamiento de sus derechos fundamentales a la vivienda, la vida en condiciones dignas y la integridad personal; en razón a que en el mes de noviembre de año 2013, se procedió por parte de la Secretaría de Gobierno de Dosquebradas a realizar la evacuación de la vivienda donde habitaba con su familia, debido a alto riesgo que presentaba para sus moradores y sin embargo a la fecha no ha sido reubicado.

2. Los anexos dan cuenta que, efectivamente la Oficina Municipal para la Atención y Prevención de Desastres de Dosquebradas recomendó el 29 de noviembre de 2013, que la vivienda ubicada en Santana Alta V. Chaquiro Finca la Divisa, fuera incluida en

² Sentencias T-238A de 2011, (MP. Mauricio González Cuervo), T-526 de 2006, (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

³ Sentencia T-163 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub “En resumen, (i) las personas damnificadas por un desastre natural son sujetos de especial protección constitucional debido al estado de debilidad manifiesta en que se encuentran como consecuencia de dicho acontecimiento, (ii) el Estado tiene el deber de solidaridad y de protección con las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, lo anterior debido a la posición de garante que tiene con todas las personas que habitan en el territorio nacional, (iii) desconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas víctimas de un desastre natural generaría la vulneración de sus derechos fundamentales, tales como la vida digna, la vivienda digna, la salud, entre otros y, (iv) en lo concerniente al manejo de emergencias, es imprescindible que las autoridades competentes evalúen el riesgo en que se encuentra la población afectada, con la finalidad de tomar las medidas necesarias para evitar que aumente situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran, sin excluir a ninguna de las víctimas del desastre.”



el inventario de vivienda en zonas de alto riesgo de ese municipio y se incluyera la vivienda en un futuro programa de vivienda. En la misma fecha procedieron a su evacuación para evitar la exposición al riesgo en que se encontraban los moradores del predio.

3. Del recuento jurisprudencial hecho en precedencia, es claro que, en cabeza de la entidad municipal en este caso del Municipio de Dosquebradas, está la obligación de *“(ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del 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.”*

4. El actor en declaración vertida el 27 de febrero de este año, comenta que es analfabeta; la OMPADE le prometió 3 meses de arriendo, de los cuales solo le ha dado uno en el mes de enero, en diciembre no le entregaron el auxilio y *“ya llevó la carta antier para el arriendo de este mes”*, se encuentra a la espera de que le indiquen cuando debe ir por el cheque, sus ingresos ascienden a la suma de \$300.000 mensuales, trabajando en lo que le resulte en construcción, dice se encuentra viviendo en el barrio Villa Santana con su grupo familiar compuesto por dos hijas mayores de edad, sus dos nietos menores y su esposa, requiere que las accionadas le colaboren con inscribirlo en un programa de vivienda porque no tiene donde meterse con su familia, en el lote donde vivía quedó lo que le había invertido.

5. Al contraste, se tiene lo expuesto por el Municipio de Dosquebradas, quien si bien no discute la evacuación del predio del señor Uberney a causa de un deslizamiento de tierra, señala que la administración no cuenta actualmente con planes de vivienda de interés social debido a la falta de presupuesto y de terrenos adecuados



para esa clase proyectos, no obstante que una vez de inicio a dichos planes seguramente reconocerá al actor el derecho que tiene de ser reubicado. No refiere apoyo alguno brindado al actor luego de su evacuación.

Dice, no obra prueba de que el señor Uberney se haya postulado a alguno de los subsidios ofrecidos por el Estado y que haya sido denegado.

6. Si bien es cierto, que la autoridad municipal competente actuó con diligencia para prevenir un desastre mayor al evacuar la vivienda de la familia del actor ubicada en una zona de alto riesgo no mitigable, ante su enfática respuesta de que no cuenta con programas actuales de vivienda de interés social para reubicar al actor, olvida que su deber no se reduce a simplemente efectuar la evacuación de la vivienda, ésta va más allá; es deber legal dar respuesta a las necesidades habitacionales del accionante dadas sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad en que ha quedado, otorgando los beneficios de subsidio de arriendo temporal y brindar asesoramiento para que aquel grupo familiar haga parte de los programas de vivienda que se adelanten; eso sin olvidar que el mero acto de evacuación lleva a la administración a incluir al grupo familiar en el censo de hogares afectados por situación de desastre.

7. En esa medida se vulneró el derecho a la vivienda en cuanto a la seguridad jurídica en la tenencia y a la confianza legítima que el accionante depositó en las autoridades, cuando con la intención loable de conjurar el peligro ordenó evacuar al accionante de la zona de riesgo, pero no lo reubicó. El resultado es que el actor, no obstante recibir subsidio de arrendamiento, éste no ha sido oportuno, como lo ha afirmado el señor Uberney. Tampoco se le brindó información respecto a los programas de que puede hacer parte para obtener el beneficio de



vivienda y no puede atribuirse tal desconocimiento al actor a quien en el evento de la evacuación debió otorgársele toda la asesoría y apoyo para hacer efectivo dicho derecho, pero de ello nada refirió la administración municipal.

6. Bajo este orden de ideas, se concederá la tutela incoada, en el sentido de ordenar a la Administración Municipal de Dosquebradas Risaralda, otorgar de manera oportuna el subsidio de arrendamiento al señor Uberney Pineda Vélez, hasta que constate que fue reubicado y/o que se le haya brindado una solución definitiva de vivienda. Igualmente deberá ofrecer la asesoría necesaria tendiente a lograr su inscripción en los programa de vivienda de interés social diseñados por el Gobierno Nacional para mitigar la situación de personas afectadas por eventos naturales.

Se denegará respecto de las demás entidades tuteladas.

IV. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala de decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: SE CONCEDE el amparo de tutela reclamado por la Personería Municipal de Dosquebradas, en favor del señor **Uberney Pineda Vélez**, frente al Municipio de Dosquebradas Risaralda, conforme lo expuesto en la parte considerativa de este proveído. En consecuencia se **ORDENA** a la entidad accionada otorgar de manera oportuna el subsidio de arrendamiento al señor Uberney Pineda Vélez, hasta que constate que fue reubicado y/o que se le haya brindado una



solución definitiva de vivienda. Igualmente deberá ofrecer la asesoría necesaria tendiente a lograr su inscripción en los programa de vivienda de interés social diseñados por el Gobierno Nacional, para mitigar la situación de personas afectadas por eventos naturales.

Segundo: Se deniega respecto de las demás entidades tuteladas.

Tercero: Notifíquese esta decisión a las partes por el medio más expedito posible (Art. 5o. del Decreto 306 de 1992).

Cuarto: Remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese y notifíquese,

Los Magistrados,

EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS

JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO

OSCAR MARINO HOYOS GONZÁLEZ

