

Sentencia T-566/13

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD E INFORMALIDAD DE PROCESO DE TUTELA-Deberes del juez de tutela como garante de derechos fundamentales y debido proceso

En primer lugar, la informalidad que caracteriza el trámite de la tutela no puede implicar el quebrantamiento del debido proceso al que están sometidas las actuaciones judiciales y administrativas por expreso mandato superior (art. 29 C.P.), en cuyo contenido constitucionalmente protegido se incorporan los derechos de defensa y contradicción. En segundo lugar, el juez de tutela tiene amplias facultades oficiosas que debe asumir de forma activa para brindar una adecuada protección a los derechos constitucionales presuntamente vulnerados, amparando las garantías necesarias a las partes implicadas en el litigio y a los terceros con interés en el proceso. Es decir, le corresponde la debida integración del contradictorio, con el fin de salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso, lo cual se concreta en la aplicación de los principios de informalidad y oficiosidad, dado que “[e]l contenido del fallo no puede ser inhibitorio”. En tercer lugar, el juez constitucional, como director del proceso, está obligado a integrar debidamente el contradictorio, “vinculando al trámite a aquellas personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo, o que puedan resultar afectadas por las decisiones que adopte el juez constitucional, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso de los medios de defensa y contradicción que ofrece el ordenamiento jurídico”. Por último, si bien es cierto que al accionante le corresponde indicar cuál es la autoridad o el particular que ha provocado la vulneración de los derechos fundamentales que reclama, esto no imposibilita al juez, para que en virtud del principio de oficiosidad, vincule una parte o un tercero con interés legítimo en el resultado del proceso, pues se trata de una actuación que en últimas, está encaminada a garantizar el derecho fundamental al debido proceso.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Determinación del derecho a la vivienda digna como fundamental

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de tutela como mecanismo de protección cuando adquiere rango fundamental/**DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA**-Procedencia de la acción de tutela cuando se trate de sujetos de especial protección

Para la Corte, la noción de vivienda digna incluye contar con un lugar propio o ajeno, que le posibilite a la persona desarrollarse en unas condiciones mínimas de dignidad y seguridad, así como le permita satisfacer su proyecto autónomo de vida. Por lo tanto, una “vivienda digna” debe contar con condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, pues ella además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que “adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano”. De esta forma, la Corte ha insistido en múltiples ocasiones en que la vivienda apropiada registra máxima trascendencia para la realización de la dignidad del ser humano. En ese orden de ideas, la Corte igualmente ha reiterado que es necesario priorizar la garantía del derecho a la vivienda digna a los grupos más vulnerables de la sociedad que viven en condiciones de precariedad material. Ese criterio de prioridad, indica que las autoridades y los particulares se obligan a cumplir con el deber de solidaridad que se traduce en dispensar atención y consideración especial a las personas que esta Corporación ha reconocido como particularmente vulnerables

DEBER DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE REUBICAR A LAS PERSONAS ASENTADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE POR REMOCION DE MASA-
Garantía de acceder a una vivienda digna

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración por no adoptar medidas adecuadas y necesarias para cumplir efectivamente el programa de reubicación

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD-Juez debe vincular a la parte o a tercero con interés legítimo en el resultado del proceso

El Juez Municipal, concluyó que en el caso concreto era imposible corregir los yerros en que incurrió el accionante al no vincular a las entidades competentes sino al Municipio de Medellín para efectos de obtener los beneficios del subsidio de arrendamiento temporal y por lo tanto “le asiste la razón al ente accionado” en cuanto a que no podía el juez “emitir una orden en su contra respecto de la pretensión del accionante”, motivo por el cual declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Medellín. Para la Sala una decisión de esta naturaleza es inaceptable, toda vez, que el juez de tutela había podido vincular a las entidades responsables de la política de vivienda de interés social de Medellín y promover la práctica de pruebas conducentes a esclarecer los hechos y afirmaciones que sustentaron la acción de amparo, para decidir el asunto bajo su conocimiento pues así lo exigía el principio de oficiosidad. En consecuencia el juez de tutela se abstuvo injustificadamente no solo de analizar la vulneración de los derechos del accionante sino de conminar a

la Alcaldía de Medellín, al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED-y a la Corporación Ayuda Humanitaria a cumplir con las obligaciones de orden constitucional y legal que les competen en materia de protección del derecho a la vivienda digna, así como a evitar que situaciones de estas características se vuelvan a repetir.

DERECHO DE PETICION Y VIVIENDA DIGNA-Vulneración por autoridades municipales al no dar respuesta a solicitud de entrega de solución de vivienda al accionante a quien se realizó demolición de su inmueble por estar en zona de alto riesgo

La Administración Municipal no respondió el derecho de petición formulado por el accionante, en el que solicitó “comedidamente gestionar de manera urgente todo lo pertinente para que mi solución de vivienda se de lo más pronto posible con el fin de restablecer mis derechos fundamentales”. Por lo anterior, la Sala considera que la administración municipal vulneró el derecho fundamental de petición, al no responder su solicitud tal como lo prevé tanto la Constitución Política (Art. 23 C.P.), el Código Contencioso Administrativo (Arts. 5 y ss. C.C.A.) y la jurisprudencia de esta Corporación

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración por autoridades municipales al suspender la entrega del subsidio de arrendamiento temporal y negar posibilidad de acceso al subsidio de vivienda para reubicación por demolición de inmueble del accionante

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y REUBICACION EN CASOS DE ZONAS DE ALTO RIESGO-Orden a ISVIMED reanude el pago del subsidio de arrendamiento temporal por demolición de inmueble propiedad del accionante y se entregue de manera definitiva solución de vivienda

Referencia: expediente T-3.891.685

Acción de tutela instaurada por Primitivo Atehortua Gutiérrez contra el Municipio de Medellín, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) y la Corporación Ayuda Humanitaria de Medellín.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, DC., veintiséis (26) de agosto de dos mil trece (2013)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO y LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Once Civil Municipal de Medellín, el 4 de diciembre de 2012, al resolver la acción de tutela promovida por Primitivo Atehortua Gutiérrez.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y demanda

El 21 de noviembre de 2012, Primitivo Atehortua Gutiérrez presentó acción de tutela contra el Municipio de Medellín, por considerar que esta autoridad vulneró sus derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la vida digna, al mínimo vital y a la protección especial y prevalente que corresponde a su condición de persona de la tercera edad que se encuentra en “*condiciones de desplazamiento por catástrofe*”¹, atendiendo los siguientes hechos y consideraciones:

1.1 Afirmó el accionante que tiene 67 años, que no sabe leer ni escribir, que deriva su sostenimiento de la venta ambulante de dulces y que durante 10 años aproximadamente vivió con su compañera en un inmueble de su propiedad en el Barrio Villa Liliam de la ciudad de Medellín.²

1.2 Señaló que fue visitado por funcionarios de la Alcaldía de Medellín, adscritos a la Subsecretaria del Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (SIMPAD)³ en noviembre de 2007 y junio de 2009, y que una vez evaluadas las condiciones de la vivienda le ordenaron evacuar para proceder a su demolición por encontrarse ubicada en zona de alto riesgo.⁴

1.3 Agregó que dichos funcionarios en representación de la Alcaldía de Medellín, le manifestaron también que le entregarían un apoyo en dinero

¹ Folios 1 y 2, Cuaderno 1.

² Folios 1 a 4, Cuaderno 1.

³ Folios 5 y 22, Cuaderno 1. De las citadas actuaciones los funcionarios de la Subsecretaria del Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (SIMPAD), enviaron copia a la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín, a la Secretaría de Gobierno Municipal y al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) y a la Inspección 8 B de Policía Urbana de Medellín para lo de su competencia.

⁴ Folio 4, Cuaderno 1.

por valor de \$260.000.00 mensuales para sufragar el costo del arrendamiento de la vivienda a donde se trasladaría a vivir y lo incluirían en un programa de reubicación o de subsidio de vivienda.⁵

1.4 Relató que su vivienda fue demolida el 11 de mayo de 2010, lo cual quedó consignado en el acta de ejecución suscrita por el Inspector Ocho B de Policía Urbana de Medellín, en los siguientes términos: “*Se inicia la demolición de la vivienda ubicada en la Carrera 8ª No.57A-41 (349), propiedad de Primitivo Atehortua quien ya estaba disfrutando de los arriendo (sic) temporales del Municipio de Medellín y por lo tanto había evacuado la vivienda (...)*”.⁶

1.5 Sostuvo el accionante que recibió apoyo económico para pagar arriendo hasta el mes de abril de 2012 y que al acercarse a la Corporación Ayuda Humanitaria a reclamar el valor del arrendamiento de mayo de 2012, se le comunicó que ya no tenía más subsidio, sin ninguna explicación sobre las razones de esta decisión.⁷

1.6 Afirmó el actor que además de no beneficiarse más de las ayudas para el pago del arrendamiento tampoco cumplió la Alcaldía de Medellín con el compromiso de reubicar su vivienda.⁸

1.7 Expresó que por la suspensión de la ayuda económica que estaba recibiendo se vio obligado a desalojar la casa donde vivía pues no podía sufragar los costos del canon de arrendamiento. Igualmente manifestó que no contaba con los medios necesarios para satisfacer otras necesidades vitales, tales como los gastos de alimentación.⁹

1.8 Indicó también que a raíz de lo sucedido surgieron para él una serie de dificultades tales como la separación de su compañera, pues al quedarse sin vivienda los hijos de ésta se la llevaron quedando solo.¹⁰

1.9 Informó que el 9 de noviembre de 2012, interpuso un derecho de petición dirigido al Alcalde de Medellín en el que de una parte, solicitó ingresar de nuevo al sistema para volver a recibir la ayuda económica y de otra parte, pidió una solución de vivienda definitiva en tanto le habían prometido la reubicación y manifestó que, al momento de instaurar la tutela, no había recibido ninguna información, así como tampoco, había obtenido respuesta al derecho de petición.¹¹

⁵ Folios 1 y 4, Cuaderno 1.

⁶ Folio 29, Cuaderno 1.

⁷ Folios 1 y 4, Cuaderno 1.

⁸ Folios 1 y 4, Cuaderno 1.

⁹ Folios 1 y 4, Cuaderno 1.

¹⁰ Folio 1, Cuaderno 1.

¹¹ Folio 2, Cuaderno 1.

1.10 El accionante insistió en su solicitud de obtener de nuevo beneficios representados en ayudas económicas para sufragar gastos de alimentación y arrendamiento hasta que se le brindara una solución definitiva de vivienda y adicionalmente solicitó se le incluyera en un programa de estabilización socio-económica o proyecto productivo para las personas de la tercera edad.¹²

2. Respuesta de las entidades accionadas

2.1 La doctora Paula Andrea Elejalde López, en calidad de apoderada del Municipio de Medellín, mediante escrito del 28 de noviembre de 2012, contestó la acción de tutela, y consideró que se debían desestimar las pretensiones del accionante por ser improcedentes. Afirmó que *“[n]o puede endilgársele responsabilidad a la entidad territorial, en tanto ésta es ajena respecto a los procedimientos aplicables en el presente caso, pues es el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- y la Corporación Ayuda Humanitaria, quien funge como contratista del mismo, en el tema de los arrendamientos temporales, quien debe directamente pronunciarse sobre la pretensión del accionante”*.¹³ Puntualizó además que *“[e]s el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín la autoridad competente para ejercer todas las acciones y actividades directa o indirectamente relacionadas con la política de vivienda municipal dentro del Municipio de Medellín, incluyendo el de arrendamiento temporal”*¹⁴, razón por la cual instó a la autoridad judicial para que *“se vincule al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- en la presente acción....”*¹⁵ (Énfasis dentro del texto).

2.2 Por su parte, el Director del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres –DAGR- mediante oficio del 27 de noviembre de 2012, dio respuesta al requerimiento de la apoderada del Municipio de Medellín y manifestó que *“[e]n todo lo relacionado con temas que obedezcan a la política de vivienda municipal estos deberán ser resueltos por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- quien es el organismo encargado de gerenciar la vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, conduciendo a la solución de necesidades habitacionales; especialmente de los asentamientos humanos y grupos familiares en situación de pobreza y vulnerabilidad (...).”*¹⁶ Agregó, que en el ámbito de competencias del citado Instituto, se prevé *“[l]a regulación y manejo del programa de arrendamientos temporales por emergencias y subsidios de vivienda”*.¹⁷

¹² Folios 1 a 4, Cuaderno 1.

¹³ Folio 11, Cuaderno 1.

¹⁴ Folio 12, Cuaderno 1.

¹⁵ Folio 12, Cuaderno 1.

¹⁶ Folios 17 y 18, Cuaderno 1.

¹⁷ Folio 17, Cuaderno 1.

2.3 También el Inspector Ocho B de Policía Urbana de Medellín, con oficio del 27 de noviembre de 2012, hizo mención de las actuaciones adelantadas por esa dependencia y puntualizó que a partir del 25 de junio de 2009, con base en los informes de los funcionarios del Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres -SIMPAD-, se ordenó la evacuación y demolición definitiva del inmueble de propiedad del accionante, comunicando tal decisión al Concejo de Medellín, así como a la Directora General del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- a quien solicitó “[i]nformar a esta agencia administrativa de manera oportuna, de las ayudas entregadas a la persona damnificada de nuestra jurisdicción (...)”.¹⁸

3. Del fallo de tutela

3.1 El Juzgado Once Civil Municipal de Medellín, el 4 de diciembre de 2012, profirió el fallo de primera instancia en el que declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Medellín, dentro de la acción de tutela promovida por Primitivo Atehortua Gutiérrez, con fundamento en que “[s]i bien es cierto que el Juez de tutela debe, de manera oficiosa corregir los posibles yerros en los que incurra el accionante al dirigir la acción constitucional, en el presente caso dicha situación era casi que imposible, debido a que en primera medida, el actor instauró la misma ante el Municipio de Medellín y ni de la narración fáctica y lo allegado se desprendía que fuera otro el que debía entregar al mismo, el arrendamiento temporal; y en segunda medida, de los documentos arrimados como anexos se desprende que toda la actuación la surtió el Municipio, a través de la Alcaldía. Tampoco, fue posible la comparecencia del señor ATEHORTUA GUTIÉRREZ al interrogatorio decretado como prueba de oficio por el Despacho, pese haber sido notificado”.¹⁹

3.2 Agregó, que “[e]n ese sentido, se advierte que le asiste razón al ente accionado y no podría esta judicatura, emitir una orden en su contra respecto de la pretensión del accionante, motivo por el cual, habrá de declararse la falta de legitimación sin que haya lugar al estudio del quid del asunto”. La decisión no fue impugnada.

4. Pruebas decretadas en Sede de Revisión

4.1 Una vez revisado el trámite de instancia se constató que no fueron vinculadas como partes accionadas en el proceso de tutela el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- y la Corporación Ayuda Humanitaria. En consecuencia, la Sala Novena de Revisión, mediante auto del 9 de julio de 2013, procedió a integrar directamente el contradictorio con las citadas entidades y dispuso por Secretaría poner en conocimiento de

¹⁸ Folio 19, Cuaderno 1.

¹⁹ Folio 38, Cuaderno 1.

las mismas la solicitud de tutela instaurada por Primitivo Atehortua Gutiérrez, para que procedieran a exponer los criterios que a bien consideraran en relación con los hechos sometidos al conocimiento del juez constitucional y sobre las pretensiones del accionante.

4.2 Atendiendo lo anterior, la Sala ordenó al representante legal del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- informar (i) si fue suscrito algún acuerdo con el accionante en cuanto a la entrega de ayudas económicas para sufragar los costos de arrendamiento, otros subsidios o si fue inscrito en programas de reubicación de vivienda por la demolición del inmueble de su propiedad; (ii) en qué programas y servicios fue incluido como beneficiario el actor, durante cuánto tiempo y qué ayudas recibe actualmente y/o le puede suministrar el Instituto y (iii) qué programas de subsidios y reubicación de vivienda tiene previsto ese Instituto en el marco de la política pública de vivienda en Medellín para la población que ha sido evacuada y su vivienda demolida por encontrarse construida en zonas de alto riesgo de catástrofe.

4.2.1 En respuesta recibida el 1 de agosto de 2013, mediante oficio No.14536 la Subdirectora Poblacional del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- informó:

- *“En ningún momento suscribió acuerdo alguno con el señor PRIMITIVO ATEHORTUA GUTIÉRREZ identificado con la cédula No.4485672 respecto de la entrega de ayuda económica para sufragar el arrendamiento, la entrega de subsidios y la inscripción en programas de reubicación de la vivienda luego de que fuera demolido el inmueble de su propiedad el 11 de mayo de 2010 por encontrarse en alto riesgo, ya que para recibir este tipo de ayudas para el caso del Subsidio de Arrendamiento Temporal, lo que se requiere es que un grupo se encuentre en condiciones de vulnerabilidad social y económica ocasionada por un evento especial como desastre natural, desastre antrópico o calamidad, reasentamiento por ubicación en zona de alto riesgo, o por una intervención ordenada por el ente municipal con ocasión de obras de interés colectivo previamente certificados por la autoridad competente, según lo dispone el **Artículo 1º del Decreto 813 del 10 de mayo de 2011** (...).²⁰ (Énfasis dentro del texto).*

(...)

“Respecto del programa de reubicación entendida como la solución definitiva de la vivienda, es algo que se logra gracias a la adjudicación del Subsidio Municipal de Vivienda, que se asigna siempre y cuando el grupo familiar cumpla con los requisitos mínimos para postular a vivienda y no se vea inmerso en

²⁰ Folio 23, Cuaderno 2.

*impedimentos para postular de conformidad con lo consagrado en el Decreto 867 de 2003 por medio del cual se reglamenta la Administración y Adjudicación del Subsidio Municipal de Vivienda”.*²¹ (Énfasis dentro del texto).

4.2.2. La entidad accionada además resaltó “[d]e este modo queda claro que para ser beneficiario de subsidio alguno por parte del ISVIMED no se procede a la suscripción de ningún tipo de acuerdo escrito o verbal con el grupo familiar, no obstante y por obvias razones en lo único que se requiere de la voluntad del beneficiario para acceder a los subsidios es que el grupo familiar desee ser subsidiado por el Municipio de Medellín a través del ISVIMED para mitigar y superar el problema habitacional que ha debido soportar, adelantando las diligencias pertinentes para ingresar al programa de arrendamiento temporal como también las que posteriormente debe realizar a fin de ser beneficiario de un Subsidio Municipal de Vivienda y lograr la solución definitiva de vivienda”.

4.2.3 De otra parte, señaló el citado Instituto que el accionante estuvo incluido en el Programa de Arrendamiento Temporal desde el 30 de julio de 2009 hasta el 20 de mayo de 2012²² y que actualmente el grupo familiar del señor Primitivo Atehortua Gutiérrez “no recibe ningún tipo de ayudas respecto a lo habitacional debido a que le fue retirado el beneficio de Subsidio de Arrendamiento Temporal por el hecho de no haber presentado los documentos suficientes y necesarios para acreditar la tenencia del inmueble objeto de evacuación y por no presentar la documentación completa de su grupo familiar (...).²³

4.2.4 Por último, el Instituto informó sobre los programas de su competencia, esto es, el Subsidio de Arrendamiento Temporal y el de Subsidio Municipal de Vivienda que se desarrollan “en el marco de la política pública de vivienda en Medellín”²⁴ puntualizando que “[l]os grupos familiares que se vean afectados por un evento que les genere evacuación definitiva y acrediten la calidad de propietarios o poseedores frente al bien inmueble del cual fueron evacuados, serán beneficiarios del Subsidio de Arrendamiento Temporal hasta la solución habitacional definitiva que se brinda mediante el otorgamiento del Subsidio Municipal de Vivienda (...).²⁵

4.3 Igualmente, la Sala ordenó al gerente de la Corporación Ayuda Humanitaria de Medellín informar a la Sala sobre (i) las razones que dieron lugar a la suspensión del subsidio de arrendamiento temporal del que era beneficiario el accionante y (ii) los programas o proyectos que desarrolla la entidad para la población social y económicamente vulnerable.

²¹ Folio 23, Cuaderno 2.

²² Folio 24, Cuaderno 2.

²³ Folio 24, Cuaderno 2.

²⁴ Folio 25, Cuaderno 2.

²⁵ Folio 26, Cuaderno Principal.

4.3.1 La Corporación dio respuesta el 26 de julio de 2013 y por medio de oficio No.0566, informó:

- *“El Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- a través nuestro como operadores brinda atención a las familias que tienen orden de evacuación temporal o definitiva emitida por la comisión técnica y social del DAGRD, mediante el programa de arrendamiento temporal, el cual tiene la finalidad de contribuir con el pago del subsidio de arrendamiento de una vivienda como alternativa de solución habitacional y medida temporal de mitigación, cuando se presenta alguna de las situaciones de vulnerabilidad contempladas en la normatividad vigente”.*²⁶
- *El señor Primitivo Atehortua Gutiérrez “fue atendido hasta el 20 de mayo de 2012, momento en el cual fue suspendido el subsidio de arrendamiento por el incumplimiento a los requisitos exigidos por el Decreto 813 de 2011 y 1637 bajo (sic) del mismo año y bajo la orientación del ISVIMED, los cuales exigen que se deben aportar los documentos de identidad del grupo familiar con el cual fue censado en el momento de ocurrencia del evento, además de acreditar la posesión o propiedad del mismo inmueble. En el caso del señor Primitivo los documentos de identidad del grupo familiar faltantes y desactualizados fueron exigidos al igual que los de tenencia del inmueble evacuado, los primeros no fueron aportados y en el segundo caso solo presentó un certificado del sisbén, recibo de servicios públicos y la constancia de demolición del inmueble expedida por el inspector competente, documentos que no fueron suficientes para acreditarlo como poseedor del inmueble”.*²⁷

4.3.2 Agregó la citada Corporación que “[n]o es necesario que el participante aporte todos los documentos mencionados, si con alguno de estos se logra certificar la calidad de poseedor o propietario”²⁸ e hizo mención de los programas de arrendamiento temporal y de subsidio para mejoramiento de vivienda, así como mencionó los requisitos que deben cumplir quienes aspiran a obtener dichos beneficios.

4.4 Finalmente, la Sala ordenó a la Alcaldía de Medellín designar un profesional de Trabajo Social para realizar una visita socio-familiar integral al lugar de residencia del accionante y rendir el respectivo informe sobre sus condiciones socio-familiares y económicas actuales y respecto del plan de intervención a seguir. Sobre lo solicitado, no hubo respuesta.²⁹

²⁶ Folio 17, Cuaderno Principal.

²⁷ Folios 17 a 20, Cuaderno Principal.

²⁸ Folio 18, Cuaderno Principal.

²⁹ Folio 16, Cuaderno Principal.

La Sala hará expresa referencia a lo anterior, en el acápite (iv) de análisis y solución del caso concreto.

5. Pruebas documentales que obran en el expediente de tutela

En el trámite de la acción de tutela se aportaron como pruebas:

5.1 Fotocopia de la cédula de ciudadanía que corresponde a Primitivo Atehortua Gutiérrez donde indica que nació el 4 de agosto de 1946.³⁰

5.2 Fotocopia del derecho de petición dirigido por el accionante al Alcalde de Medellín, el 9 de noviembre de 2012, en el que solicitó que se le entregaran de nuevo las ayudas económicas y se le brindara una solución de vivienda definitiva tal como se le había prometido.³¹

5.3 Fotocopia de los registros de recolección de información del Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres –SIMPAD–, calendados el 4 de noviembre de 2007³² y el 11 de junio de 2009, que sirvieron de soporte para ejecutar la orden de evacuación y demolición de la vivienda del accionante a causa de la ola invernal.³³

5.4 Fotocopia de la constancia expedida el 20 de febrero de 2012 y suscrita por el Secretario de Apoyo a la Justicia de la Alcaldía de Medellín, donde señaló que el inmueble de propiedad del accionante fue demolido en cumplimiento de la orden 179-1 del 25 de junio de 2009.³⁴

5.5 Fotocopia del oficio de 27 de noviembre de 2012, suscrito por el Director del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo y Desastres de Medellín –DAGR–, en que hizo referencia a las competencias de la entidad a su cargo y las que prevé la normatividad para el *Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED–*.³⁵

5.6 Fotocopia del oficio de 27 de noviembre de 2012, suscrito por el Inspector Ocho B de Policía Urbana de Medellín, donde informó acerca de las gestiones realizadas en el curso de la evacuación y demolición de la vivienda de propiedad del accionante.³⁶

5.7 Fotocopia del oficio de 17 de junio de 2009, suscrito por la Coordinadora Operativa del Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (SIMPAD) de Medellín y dirigido a la Coordinadora de la Comisión Social de la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía, con copia a la Directora General del Instituto Social de Vivienda y Hábitat

³⁰ Folios 7 y 27, Cuaderno 1.

³¹ Folio 4, Cuaderno 1.

³² Folio 5, Cuaderno 1.

³³ Folio 22, Cuaderno 1.

³⁴ Folio 6, Cuaderno 1.

³⁵ Folios 17 y 18, Cuaderno 1.

³⁶ Folio 19, Cuaderno 1.

de Medellín –ISVIMED- para que cada una de esas entidades realice las gestiones que sean de su competencia con ocasión de la orden de evacuación y demolición de la vivienda del accionante.³⁷

5.8 Fotocopia de la Resolución 179-1 de 25 de junio de 2009, mediante la cual se dio la respectiva orden de policía para la evacuación y demolición definitiva de la vivienda del accionante que fue ordenada en atención “[a]l riesgo que representa la vivienda localizada en el margen derecho de la quebrada de la Castro en la parte trasera de la Institución Educativa Gabriel García Márquez, dentro de la zona de retiro de la quebrada, en donde se reitera la evacuación del predio por el riesgo que genera el talud ubicado en la parte posterior de la vivienda (...).³⁸

5.9 Fotocopia de oficio de 16 de julio de 2009, suscrito por el Inspector Ocho B de Policía Urbana de Medellín, con destino a la Dirección General del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- en el que hizo referencia a la demolición de 31 viviendas, entre ellas la del accionante, y solicitó informar de manera individualizada sobre las ayudas entregadas a las personas damnificadas de esa jurisdicción.³⁹

5.10 Fotocopia del acta de ejecución de la orden de evacuación y demolición de la vivienda de propiedad del accionante, suscrita por el Inspector Ocho B de Policía Urbano de Medellín el 11 de mayo de 2010.⁴⁰

5.11 Copia del Informe del 27 de noviembre de 2012, expedido por el Consultor para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, en que indicó que una vez realizada la respectiva consulta del Sistema de Información, Gestión, Monitoreo y Atención a la Población Desplazada (SIGMA) administrado por la Alcaldía de Medellín y el Sistema de Información para Población Desplazada (SIPOD), se encontró que el accionante “*NO figura en los citados sistemas de información de población desplazada*”.⁴¹

5.12 Oficio No.0566 del 26 de julio de 2013, suscrito por el Director (E) de la Corporación Ayuda Humanitaria en el que rindió informe a la Sala sobre lo ordenado mediante auto del 9 de julio de 2013.⁴²

5.13 Oficio No.14536 del 1 de agosto de 2013, suscrito por la Subdirectora Poblacional del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –

³⁷ Folio 21, Cuaderno 1.

³⁸ Folios 23 a 26, Cuaderno 1.

³⁹ Folio 28, Cuaderno 1.

⁴⁰ Folios 29 a 31, Cuaderno 1.

⁴¹ Folio 32, Cuaderno 1.

⁴² Folios 17 a 21, Cuaderno Principal.

ISVIMED- en el que informó sobre lo ordenado por la Sala en auto del 9 de julio de 2013.⁴³

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico y esquema de resolución

2. Teniendo en cuenta los hechos y circunstancias descritas con anterioridad la Sala entra a examinar si el derecho a la vivienda digna o cualquier otro derecho fundamental del accionante en su condición de persona de la tercera edad ha sido vulnerado al suspender el subsidio de arrendamiento temporal y no reubicar su vivienda, teniendo en cuenta que el inmueble de su propiedad fue demolido por estar ubicado en una zona de alto riesgo.

3. Para resolver el problema jurídico planteado procederá la Sala a (i) reiterar la jurisprudencia en materia de los principios que rigen la actuación del juez en el trámite de las acciones de tutela; (ii) analizará el alcance constitucional del derecho a la vivienda digna, en general, y del derecho a la vivienda digna para población vulnerable, en particular; (iii) se pronunciará sobre el deber que tienen las autoridades de reubicar las viviendas que se encuentran en zonas de alto riesgo; para finalmente (iv) entrar a analizar y resolver el caso concreto.

(i) Principios que rigen la actuación del juez en el trámite de la acción de tutela

1.1 En diversas oportunidades la jurisprudencia de la Corte ha destacado el papel central que la Constitución Política ha otorgado al juez de tutela como garantes de los derechos fundamentales. Le corresponde decidir las acciones que interponen las personas solicitando el amparo de sus derechos (Art.86 C.P.) y, por lo tanto “*sus providencias pueden contribuir a que los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución irradian las actuaciones de las entidades públicas, de los particulares, y del sistema jurídico en general*”⁴⁴.

⁴³ Folios 23 a 38, Cuaderno Principal.

⁴⁴ Sentencia T-317/09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver sentencias C-483/08 M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-464A/06 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

1.2 En esa medida, esta Corporación ha insistido en la relevancia que tienen en el curso del proceso y en la decisión que se la aplicación de los principios de *informalidad* y *oficiosidad* de la tutela.

1.3 El principio de *informalidad*, consiste en que los requisitos para presentar una acción de tutela son mínimos, y no requiere de sofisticados formalismos, de suerte que no prevalezca la ritualidad sobre la finalidad de proteger o restablecer los derechos que las personas invocan. Esas características se reflejan en la posibilidad de presentar la acción de tutela de forma “*verbal en caso de urgencia, o cuando el solicitante sea menor de edad, o no sepa escribir; no se requiere de apoderado judicial; y no es necesario citar el artículo en el que se encuentra la norma constitucional infringida, siempre que se identifique de manera suficiente cuál es el derecho que se considera amenazado o violado, y se narren los hechos que lo originan*”⁴⁵.

1.4 Para que estas prerrogativas “*no resten operatividad ni eficacia a la protección de los derechos fundamentales –cuando a ello haya lugar-, también es necesario que se aplique el principio de oficiosidad por parte del juez. La Corte ha dicho que este principio:*

“se traduce en el papel activo que debe asumir el juez de tutela en la conducción del proceso, no sólo en lo que tiene que ver con la interpretación de la solicitud de amparo, sino también, en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su conocimiento, para con ello tomar una decisión de fondo que consulte la justicia, que abarque íntegramente la problemática planteada, y de esta forma provea una solución efectiva y adecuada, de tal manera que se protejan de manera inmediata los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita si hay lugar a ello”.⁴⁶

1.5 Pero además, en la aplicación del principio de oficiosidad el juez de tutela debe cumplir varios deberes. De una parte le corresponde verificar la legitimidad por pasiva de la acción e integrar debidamente el contradictorio, poniendo en conocimiento de la actuación a los terceros eventualmente perjudicados con la decisión.⁴⁷ De otro lado, debe promover oficiosamente la actividad probatoria que le permita establecer con claridad los hechos y afirmaciones que sustentan la solicitud de amparo, hasta tener suficientes elementos de juicio para decidir el asunto sometido a su

⁴⁵ Ver, entre otras, sentencias T-227/06 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-594/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-389/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-501/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

⁴⁶ Sentencia T-317/09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁷ Cfr sentencias T-164/03 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-308/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Auto116A/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

conocimiento.⁴⁸ También si una vez examinada la acción se percata que hubo omisión de alguno de los requisitos mínimos exigibles por la ley es su obligación convocar al accionante para que subsane dichas falencias y conforme a los hechos probados en el proceso debe proteger todos los derechos vulnerados o amenazados, incluso aquellos que el accionante no invocó.⁴⁹ Finalmente, es su deber emitir las órdenes necesarias para garantizar el amparo de los derechos e incluso requerir a prevención a las autoridades públicas para que no vuelvan a incurrir en las acciones u omisiones que dieron lugar a la vulneración de los derechos⁵⁰.

1.6 Así las cosas, el juez de tutela no puede omitir su deber principalísimo de dirigir el proceso, ni permanecer pasivo ante el amparo invocado absteniéndose de ordenar lo necesario para garantizar la protección y pronto restablecimiento de los derechos fundamentales que dieron lugar a la solicitud de amparo, ni mucho menos hacer prevalecer lo formal sobre lo sustancial o desestimar la acción bajo el argumento de falta de pruebas para determinar la veracidad de los hechos que están bajo examen.⁵¹

1.7 Teniendo en cuenta lo anterior se puede concluir, en primer lugar, que la *informalidad* que caracteriza el trámite de la tutela no puede implicar el quebrantamiento del debido proceso al que están sometidas las actuaciones judiciales y administrativas por expreso mandato superior (art. 29 C.P.), en cuyo contenido constitucionalmente protegido se incorporan los derechos de defensa y contradicción⁵².

1.8 En segundo lugar, el juez de tutela tiene amplias facultades oficiosas que debe asumir de forma activa para brindar una adecuada protección a los derechos constitucionales presuntamente vulnerados, amparando las garantías necesarias a las partes implicadas en el litigio y a los terceros con interés en el proceso⁵³. Es decir, le corresponde la debida integración del contradictorio, con el fin de salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso, lo cual se concreta en la aplicación de los principios de informalidad y oficiosidad, dado que “[e]l contenido del fallo no puede ser inhibitorio”⁵⁴.

1.9 En tercer lugar, el juez constitucional, como director del proceso, está

⁴⁸ Cfr, entre otras, las sentencias T-464A/06 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-585/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-696/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-1056/01 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-523/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-555/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁹ Cfr, entre otras, las sentencias T-137/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-312/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-684/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁰ Art. 24 Decreto 2591 de 1991. Ver sentencias T-317/09 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-042/05 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

⁵¹ Sentencia T-464A/06 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵² Auto 021/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

⁵³ Auto 115A/08 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁴ Decreto 2591 de 1991, Art. 29, parágrafo. Ver Autos 065/10, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, A-305/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño, A-165/08 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, A-150/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño, A-315/06 Calara Inés Vargas Hernández, A-099A/06 Jaime Córdoba Triviño y A-073A/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

obligado a integrar debidamente el contradictorio, “vinculando al trámite a aquellas personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo, o que puedan resultar afectadas por las decisiones que adopte el juez constitucional, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso de los medios de defensa y contradicción que ofrece el ordenamiento jurídico”.⁵⁵

1.10 Por último, si bien es cierto que al accionante le corresponde indicar cuál es la autoridad o el particular que ha provocado la vulneración de los derechos fundamentales que reclama, esto no imposibilita al juez, para que en virtud del principio de oficiosidad, vincule una parte o un tercero con interés legítimo en el resultado del proceso, pues se trata de una actuación que en últimas, está encaminada a garantizar el derecho fundamental al debido proceso.⁵⁶

(ii) Derecho a la vivienda digna y en condiciones adecuadas. Carácter fundamental y exigibilidad a través de la acción de tutela

2.1 A partir de los mandatos del artículo 51 de la Constitución Política⁵⁷ y del artículo 11, numeral 1°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁸, la Corte ha definido los alcances del derecho a la vivienda digna.⁵⁹ El Pacto, en el mencionado artículo 11, numeral 1°, reconoce “[e]l 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”. Para proteger este derecho, dicho instrumento internacional establece que los Estados Parte tienen la obligación de adoptar todas las medidas orientadas a “[a]segurar la efectividad de este derecho, reconociendo a

⁵⁵ Auto 196 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁶ Auto 196 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁷ “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.”

⁵⁸ “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.” El Pacto fue incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 74 de 1968. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos protegen el derecho a la vivienda digna, entre ellos: La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, artículo 25; la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, artículo 11; la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, artículo 34; la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969, aprobada mediante la Ley 16 de 1972, artículo 26; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, aprobada mediante la Ley 22 de 1981, artículo 5; la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969, artículo 10, literal f); la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976, en su Sección III, numeral 8; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, artículo 8 y la Declaración de Viena de 1993, numeral 31.

⁵⁹ Ver las Sentencias T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-966 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-473 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras.

este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

2.2 La Corte se ha pronunciado sobre el alcance que tiene para el ordenamiento jurídico colombiano el Pacto y la Observación General No.4 de 1991, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en materia de protección del derecho a la vivienda digna y adecuada. Sobre el particular señaló que “[a] partir de la sentencia C-936 de 2003 esta Corporación, con el objeto de precisar el alcance y el contenido del derecho a la vivienda digna, ha recurrido al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, precepto que reconoce el derecho a una vivienda adecuada, cuyo contenido a su vez ha sido desarrollado por la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Este último instrumento internacional se ha convertido por esta vía en un referente interpretativo que permite dilucidar el contenido del artículo 51 constitucional”.⁶⁰

2.3 En este contexto, el Comité en la citada Observación No.4, para dar alcance al artículo 11 del Pacto establece una serie de directrices en las que deja de presente que el derecho a una vivienda digna y adecuada es un *derecho humano* de la mayor importancia para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales en su conjunto. En ese sentido, al derecho a la vivienda digna, se integra el concepto de dignidad humana y no discriminación.

2.4 Entonces, por definición el derecho a la vivienda digna abarca un campo más amplio de realización del ser humano en términos de poder ejercitar con libertad el derecho a “[v]ivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”⁶¹ y no solamente a tener un techo como tal. Como parte de este derecho es exigible que la vivienda tenga condiciones adecuadas, es decir, que se pueda “[d]isponer 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”.⁶²

2.5 De igual forma, el Comité enfatizó en dos criterios que se derivan del artículo 11 del Pacto. El primero, señala que los Estados Partes, “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

⁶⁰ T-199/10 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Se sugiere consultar las Sentencias T-473 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-408 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-444 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-199 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-036 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

⁶¹ *Ibíd*em, Observación General No.4, numeral 6.

⁶² Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5. NACIONES UNIDAS, CDESC, Observación General, No.4, numeral 6.

continua de las condiciones de existencia"⁶³. El segundo establece que los Estados Partes, se obligan a *“otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”*⁶⁴. Omitir estos criterios, sin duda, daría lugar a *“un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto”*⁶⁵.

2.6 Ahora bien, para maximizar las medidas que tomen los Estados Partes en el marco de aplicación del artículo 11 del Pacto, el Comité resaltó los factores que es necesario tener en cuenta al analizar si determinada forma de vivienda se puede considerar como una *“vivienda adecuada”*. A su juicio, *“el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una “vivienda adecuada” a los efectos del Pacto”*.⁶⁶

2.7 Estos factores son: a) seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, c) gastos soportables, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) lugar de ubicación que permita el acceso a distintos servicios básicos de atención y otros servicios sociales, y g) adecuación cultural que permita la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.⁶⁷ Son mínimos que deben permitir no sólo contar con una vivienda sino que esta debe ser adecuada porque tanto la dignidad como la adecuación hacen parte integral del derecho a la vivienda digna.

2.8 Sobre estos factores, la jurisprudencia⁶⁸ ha destacado especialmente la habitabilidad y la asequibilidad al analizar casos en los cuales se ha debatido el derecho a la vivienda digna de personas que resultaron damnificadas como consecuencia de la ola invernal de finales de 2010:

“(i) Habitabilidad, de conformidad con la cual “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

⁶³ Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991), numeral 1.

⁶⁴ NACIONES UNIDAS, CDESC, Observación General No.4, párrafo 11.

⁶⁵ CDESC, Observación General No.4 de 1991, numeral 11.

⁶⁶ *Ibidem*, párrafo 8.

⁶⁷ NACIONES UNIDAS, CDESC, Observación General No.4, párrafo 8.

⁶⁸ Sentencias T-585 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-109 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-837 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”. A partir de esta descripción esta Corporación ha identificado entonces dos elementos que configuran la habitabilidad: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes⁶⁹.

(ii) Asequibilidad, de acuerdo con la cual “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 víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas”.⁷⁰

2.9 En ese marco, en distintas oportunidades la Corte se ha referido al derecho a la vivienda digna como derecho fundamental. Por ejemplo, ha protegido este derecho cuando las personas atraviesan especiales situaciones de disminución por razones de salud, contingencias sociales y familiares, precariedades de tipo económico o de otra índole, cuando se afecta su mínimo vital o cuando se encuentran en situaciones en las que se restringe grave y permanentemente el goce efectivo de ese derecho fundamental.⁷¹

2.10 En ese sentido, para dar aplicación al criterio de prevalencia en la realización del derecho a la vivienda digna y en condiciones adecuadas para las poblaciones más vulnerables de que trata el artículo 11 del Pacto y que desarrolla la Observación No.4 del Comité, la jurisprudencia ha reiterado que es deber del Estado dar prioridad en los programas de vivienda “a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia”.⁷² También, en numerosas oportunidades la Corte ha protegido este derecho cuando se trata de situaciones de “indigencia, pobreza, riesgo de derrumbe o desplazamiento forzado de las personas, no obstante no ser éstas titulares de derechos subjetivos configurados con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias”⁷³.

⁶⁹ Sentencias T-473 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-199 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷⁰ Sentencia T-530 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷¹ Sentencia T-275 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver sentencias T-1091 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-333 de 2011 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

⁷² Sentencias T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷³ Sentencia T-530 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

2.11 Incluso, cabe recordar que la jurisprudencia da cuenta de “*casos en los cuales la administración había ordenado el desalojo e incluso la destrucción de la vivienda por encontrarse en zona de alto riesgo; y posteriormente, en sede de tutela se amparó el derecho a la vivienda digna y en consecuencia se ordenó la reubicación de las personas, sin cumplir el requisitos del ahorro previo (...)*”⁷⁴.

2.12 En suma, para la Corte, la noción de vivienda digna incluye contar con un lugar propio o ajeno, que le posibilite a la persona desarrollarse en unas condiciones mínimas de dignidad y seguridad, así como le permita satisfacer su proyecto autónomo de vida⁷⁵. Por lo tanto, una “*vivienda digna*” debe contar con condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, pues ella además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que “*adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano*”⁷⁶. De esta forma, la Corte ha insistido en múltiples ocasiones en que la vivienda apropiada registra máxima trascendencia para la realización de la dignidad del ser humano⁷⁷.

2.13 En ese orden de ideas, la Corte igualmente ha reiterado que es necesario priorizar la garantía del derecho a la vivienda digna a los grupos más vulnerables de la sociedad que viven en condiciones de precariedad material. Ese criterio de prioridad, indica que las autoridades y los particulares se obligan a cumplir con el deber de solidaridad que se traduce en dispensar atención y consideración especial a las personas que esta Corporación ha reconocido como particularmente vulnerables (Art.13, inc. 3 C.P.) y cuya mención se ha hecho en párrafos anteriores de esta providencia.

(iii) Reubicación de viviendas que se encuentran en zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable

3.1 La Ley 9 de 1989⁷⁸, en su artículo 56, subrogado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991, ordena a las autoridades territoriales, en particular, a los alcaldes, realizar “*un inventario de los asentamientos humanos que*

⁷⁴ Sentencia T-816 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Ver las sentencias T-079 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-624 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa, T-1027 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-894 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-065 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

⁷⁵ Ver Sentencias T-079 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-894 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-791 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-958 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, entre otras.

⁷⁶ Sentencia T-079 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁷ Sentencia T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver sentencias T-985 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-373 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-791 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-894 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-079 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-275 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-109 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-837 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁸ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

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. (...).

3.2 La Ley 9 citada fue complementada con la expedición de la Ley 388 de 1997, que reiteró la obligación de identificar las zonas de riesgo en desarrollo de la competencia relativa al ordenamiento del territorio local radicada en cabeza de las autoridades municipales y distritales.

En ese sentido, el artículo 8 de la Ley 388, establece:

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

(...)

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

(...)

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".

3.3 El Plan de Ordenamiento Territorial, que los municipios y distritos deben adoptar en aplicación de la Ley 388⁷⁹ y al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994⁸⁰, se define como *"el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo"*⁸¹. El Plan debe contener, entre otras cosas:

⁷⁹ Ley 388 de 1989, artículo 9.

⁸⁰ Ley 152 de 1994, establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

⁸¹ Ley 388 de 1989, artículo 9.

(...)

“[L]os 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”.⁸²

3.4 Por su parte, la Ley 715 de 2001⁸³, prevé la asignación de competencias del municipio en sectores como el de vivienda, señalando que además de lo previsto en la Constitución y en otras disposiciones, es de competencia de 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 entre otras competencias las siguientes:

“(...) 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 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”.⁸⁴

⁸² Ley 388 de 1989, artículo 13, numeral 5.

⁸³ Ley 715 de 2001, dictó 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 expidió otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

⁸⁴ Ley 715 de 2001, artículo 76.

3.5 Por último, la Ley 1537 de 2012⁸⁵, dispone lo relativo al subsidio en especie para población vulnerable:

*“(...) Artículo 12. 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. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores”.*⁸⁶

3.6 Pero además, la Corte en varias oportunidades se ha pronunciado sobre el deber de las autoridades nacionales y territoriales de intervenir de forma preventiva en situaciones en que están en riesgo los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de las personas que viven en zonas de alto riesgo a esa labor preventiva que implica evacuar y demoler las viviendas de los pobladores de forma inmediata las autoridades deben responder salvaguardando sus bienes y prodigándole albergue temporal y ayudas económicas con miras a la más pronta reubicación de la vivienda de los afectados.

3.6.1 Esta Corporación expresó que la Administración vulnera el derecho a una vivienda digna *“cuando no adopta las medidas adecuadas y necesarias para culminar oportunamente un proceso de reubicación de familias que se encuentran viviendo en condiciones de precariedad tal que pueden perder sus viviendas, bien sea por causas físicas o jurídicas”.*⁸⁷

3.6.2 Posteriormente, puntualizó que si las condiciones de habitabilidad de la vivienda se dan en circunstancias en que las personas que allí habitan están sometidas a riesgos o peligros *“las normas constitucionales y legales establecen un marco de responsabilidades de las autoridades competentes, relativo al deber de reubicación de estas personas. De esta manera, estos derechos pueden hacerse valer en sede de tutela, si las autoridades administrativas han sido reticentes en su aplicación por los caminos procesales administrativos ordinarios”*⁸⁸, afirmándose que *“como es*

⁸⁵ Ley 1537 de 2012, dictó normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. ver el CONPES 3740 de 2013, sobre la importancia estratégica del *“Programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de FONVIVIENDA”*.

⁸⁶ Ley 1537 de 2012, artículo 12.

⁸⁷ Sentencia T-544 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸⁸ Sentencia T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver sentencia T-065 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.

*apenas obvio, la reubicación conlleva necesariamente la provisión de vivienda digna y adecuada”.*⁸⁹

3.6.3 Así mismo, la jurisprudencia reconoció la procedencia de la acción de tutela para la reubicación de hogares que se encuentran en zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable.⁹⁰ Sobre el particular, sostuvo que “[p]ara las autoridades administrativas es un imperativo (i) desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, ello con el fin de proteger la vida de este grupo de personas⁹¹, y (ii) “efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban”⁹².

3.6.4 Advirtió adicionalmente, que dichas competencias no se restringen a las zonas de alto riesgo, ni se agotan con la reubicación de asentamientos, ya que, además de ello, deben “atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la ejecución de las obras recomendadas por éstas”⁹³.

3.6.5 Incluso la jurisprudencia teniendo en cuenta la ubicación de las viviendas en zonas de alto riesgo y las condiciones de vida de los sectores de población que allí habitan, señaló que “Igualmente, el derecho a la vivienda digna ha sido protegido por la Corte, independientemente de la calidad de propietario que en estricto sentido legal pueda tener el afectado sobre el inmueble”⁹⁴ puntualizó que “[p]or el contrario, la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida.”⁹⁵ En ese sentido, “el derecho a la vivienda digna ha sido protegido cuando la persona se encuentra gozando plenamente de este derecho, pero lo que pretende es evitar una injusta privación o afectación del mismo; no necesariamente para obtener la prestación tendiente a lograr su disfrute o el derecho de propiedad”.⁹⁶

3.6.6 Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte de nuevo exteriorizó su preocupación acerca de la necesaria protección y garantía del derecho a la vivienda digna de las poblaciones más vulnerables. En ese sentido, en varias oportunidades esta Corporación manifestó que “es procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando quien invoca su

⁸⁹ T-036 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹⁰ Ver Sentencia T-109 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹¹ Ver Sentencias T-408 de 2008 y T-021 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

⁹² Sentencia T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver sentencia T-021 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, ver también sentencias T-079 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-894 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-1094 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

⁹³ Sentencia T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver sentencia T-041 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁴ Sentencia T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁵ Sentencia T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁶ Sentencia T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver sentencia T-573 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

*protección se encuentra en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, o constituye un sujeto de especial protección constitucional (...)*⁹⁷.

(iv) Análisis y solución del caso concreto

4.1 En la demanda de tutela el señor Primitivo Atehortua Gutiérrez afirmó que la Alcaldía de Medellín le vulneró su derecho a una vivienda digna, toda vez que el 11 de mayo del año 2010, el inmueble de su propiedad ubicado en el barrio Villa Liliam fue evacuado y demolido por funcionarios de la Inspección Ocho B de Policía Urbana de Medellín y dicha entidad “*se ha negado a seguir pagando la mensualidad del arriendo sin encontrar justificación alguna*”⁹⁸ y además “*no ha cumplido con la reubicación de su casa*”.⁹⁹

4.2 Por su parte, el Juez Once Civil Municipal de Medellín, concluyó que en el caso concreto era imposible corregir los yerros en que incurrió el accionante al no vincular a las entidades competentes sino al Municipio de Medellín para efectos de obtener los beneficios del subsidio de arrendamiento temporal y por lo tanto “*le asiste la razón al ente accionado*”¹⁰⁰ en cuanto a que no podía el juez “*emitir una orden en su contra respecto de la pretensión del accionante*”¹⁰¹, motivo por el cual declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Medellín. Para la Sala una decisión de esta naturaleza es inaceptable, toda vez, que el juez de tutela había podido vincular a las entidades responsables de la política de vivienda de interés social de Medellín y promover la práctica de pruebas conducentes a esclarecer los hechos y afirmaciones que sustentaron la acción de amparo, para decidir el asunto bajo su conocimiento pues así lo exigía el principio de oficiosidad. En consecuencia el juez de tutela se abstuvo injustificadamente no solo de analizar la vulneración de los derechos del señor Primitivo Atehortua Gutiérrez sino de conminar a la Alcaldía de Medellín, al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- y a la Corporación Ayuda Humanitaria a cumplir con las obligaciones de orden constitucional y legal que les competen en materia de protección del derecho a la vivienda digna, así como a evitar que situaciones de estas características se vuelvan a repetir.

4.3 De acuerdo a las normas que rigen a nivel local la ejecución de la política de vivienda de interés social es de competencia del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED-¹⁰² la asignación del subsidio municipal de arrendamiento temporal entendido como “*un aporte*”

⁹⁷ Sentencia T-740 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver sentencia T-907 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹⁸ Folio 1, Cuaderno 1.

⁹⁹ Folio 1, Cuaderno 1.

¹⁰⁰ Folio 38, Cuaderno 1.

¹⁰¹ Folio 38, Cuaderno 1.

¹⁰² El Acuerdo No.052 de 2008, expedido por el Concejo de Medellín transformó el Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Medellín FOVIMED, por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED.

de dinero con cargo al gasto público social, adjudicado a grupos familiares en condiciones de vulnerabilidad social y económica ocasionada por un evento especial como desastre natural, desastre atómico o calamidad, reasentamiento por ubicación en zona de alto riesgo (...)”.¹⁰³ También corresponde al Instituto la ejecución del programa de reubicación que se concreta a través de la adjudicación del subsidio municipal de vivienda.¹⁰⁴

4.4 Por lo tanto, es deber legal de dicho Instituto dar respuesta a las necesidades habitacionales del accionante dadas sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad¹⁰⁵ y por tener una condición especial al ser una persona de la tercera edad. Las disposiciones legales municipales son claras en cuanto a la prioridad que establece para la protección del derecho a la vivienda digna de la población más vulnerable. Así se desprende de las normas que reglamentan el subsidio municipal de arrendamiento temporal, esto es, el Decreto No.0813 de 2011¹⁰⁶ así como el subsidio municipal de vivienda que está destinado a la reubicación de los afectados mediante la solución definitiva de vivienda de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No.0867 de 2003, ambas normas expedidas por el Concejo de Medellín.

4.5 La entrega del subsidio municipal de arrendamiento temporal se realiza a través de la Corporación de Ayuda Humanitaria de Medellín¹⁰⁷, entidad privada contratada por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- como operador de los subsidios. La Corporación suspendió a partir de mayo de 2012 la entrega del subsidio a Primitivo Atehortua Gutiérrez y para la Sala las explicaciones que consignó dicha entidad en el informe enviado el 26 de julio de 2013, resultan insuficientes para desvirtuar lo reclamado por el accionante.

4.6 Por su parte el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- en su Informe del 5 de agosto de 2013, también señala que para recibir el subsidio de arrendamiento temporal, lo que se requiere es que el grupo familiar se encuentre en condiciones de vulnerabilidad social y económica ocasionada por un evento especial como desastre natural, desastre atómico o calamidad, reasentamiento por ubicación en zona de alto riesgo y que para ser beneficiario del programa de reubicación que brinda una solución definitiva de la vivienda a partir de la adjudicación del subsidio municipal de vivienda se requiere que el grupo familiar cumpla con los requisitos mínimos para postular a vivienda.

4.7 Sobre lo anterior, encuentra la Sala que el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED- y la Corporación Ayuda Humanitaria de

¹⁰³ Decreto No.0813 de 2011, artículo 1.

¹⁰⁴ Decreto Municipal No.867 de 2003.

¹⁰⁵ Acuerdo 52 de 2008, artículo 3.

¹⁰⁶ Modificado por el Decreto No.1637 de 2011.

¹⁰⁷ El Acuerdo No.052 de 2008, en su artículo 4, numeral 6, facultó al Instituto para celebrar convenios o contratos con organizaciones sin ánimo de lucro, solidario o comunitario, para facilitar el acceso de los habitantes a la vivienda y propender por el desarrollo social y económico sostenible.

Medellín desconocen que el señor Primitivo Atehortua Gutiérrez no sólo hizo expresa manifestación de la voluntad de acceder al subsidio de arrendamiento temporal sino que además adelantó diligencias y entregó varios documentos como lo señala la Corporación Ayuda Humanitaria en el Informe enviado el 26 de julio de 2013¹⁰⁸ con la expresa finalidad de mantener el beneficio de los subsidios.

4.8 Pero además, atribuir la causa de la suspensión del subsidio de arrendamiento temporal al señor Primitivo Atehortua Gutiérrez aduciendo como principal argumento que no probó la calidad de propietario, poseedor o mero tenedor del inmueble demolido deja en evidencia que las entidades citadas le restaron crédito a lo señalado por otras autoridades municipales como el Secretario de la Alcaldía de Medellín que certificó que el inmueble demolido es de propiedad del accionante, el Inspector Ocho B de Policía Urbana de Medellín que se expresó en idéntico sentido en el acta de ejecución de la orden de demolición de la vivienda del accionante el 11 de mayo de 2010 y a lo expuesto por esta misma autoridad en su informe del 27 de noviembre de 2012. Además, de forma injustificada dichas entidades dejaron de constatar lo afirmado por el accionante tanto en su derecho de petición del 9 de noviembre de 2012, al señalar que vivía en el barrio Villa Liliam en una casa de su propiedad de la que las autoridades locales ordenaron su desalojo por encontrarse ubicada en una zona de alto riesgo, afirmación que reiteró en el escrito de tutela del 21 de noviembre del mismo año vulnerando así el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política.

4.9 Finalmente, las entidades accionadas omitieron que en situaciones como la que ocupa la atención de la Sala, el derecho a la vivienda digna ha sido protegido por la Corte independientemente de la calidad de propietario que en estricto sentido legal pueda tener el afectado sobre el inmueble, toda vez que este derecho se fundamenta en la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda sea propio o ajeno, que revista las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida y no solo sobre un derecho real sobre el bien. De igual forma, esta Corporación ha protegido de forma especial este derecho cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad, pobreza o sujetos de especial protección constitucional como las personas de la tercera edad, condiciones todas que son atribuibles al accionante, pues además, es una persona que no sabe leer y escribir, lo cual lo deja situado en una condición de mayor indefensión.

4.10 Si bien es cierto, que las autoridades municipales competentes actuaron con diligencia para prevenir un desastre mayor al evacuar y demoler las viviendas de las familias ubicadas en el barrio Villa Liliam donde estaba ubicado el hogar de Primitivo Atehortua Gutiérrez considerada dicha zona por expresa disposición del Concejo de Medellín como de alto riesgo no recuperable, como quiera, que se trata de viviendas

¹⁰⁸ Folio 17 y 18, Cuaderno Principal.

construidas sobre terrenos cuyas características topográficas son de muy difícil acceso, con gran inestabilidad geológica, sometidas a una amenaza o riesgo externo permanente, calificadas como irrecuperables cuya situación se agrava cuando la vivienda está sobre un terreno colindante o en las márgenes de quebradas o ríos y en planicies de inundación carentes de obras de protección y que no son aptas para la localización de asentamientos humanos¹⁰⁹, también es cierto que cumplida la evacuación y demolición de la vivienda encuentra la Sala que las autoridades municipales responsables de la política de vivienda que les corresponde mitigar el impacto de la pérdida de la vivienda a través de la asignación de los subsidios y reubicación como solución definitiva de vivienda no respondieron con la misma diligencia pues carece de sentido que el Estado llegue a las comunidades y exija que los habitantes evacuen sus viviendas que han adquirido o construido, hagan las demoliciones y luego dejen en total situación de indefensión a sus pobladores, pues ello desconoce las previsiones de orden constitucional y legal destinadas a proteger el derecho a la vivienda digna de todos los colombianos y en especial de las personas en situación de vulnerabilidad como acontece con el accionante.

4.11 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 quedó sin vivienda, expuesto a condiciones de mayor vulnerabilidad por ser una persona de la tercera edad, que no sabe leer ni escribir, en situación de pobreza y sin un trabajo estable como quiera que subsiste de la venta ambulante de dulces.

4.12 Pero además, la Administración Municipal de Medellín no respondió el derecho de petición formulado por el accionante el 9 de noviembre de 2012, en el que solicitó *“comedidamente gestionar de manera urgente todo lo pertinente para que mi solución de vivienda se de lo más pronto posible con el fin de restablecer mis derechos fundamentales”*. Por lo anterior, la Sala considera que la administración municipal vulneró el derecho fundamental de petición al señor Primitivo Atehortua Gutiérrez, al no responder su solicitud tal como lo prevé tanto la Constitución Política (Art. 23 C.P.), el Código Contencioso Administrativo (Arts. 5 y ss. C.C.A.) y la jurisprudencia de esta Corporación que *“en múltiples ocasiones, se ha pronunciado sobre el contenido, ejercicio y alcance del derecho de petición, confirmando su carácter de derecho fundamental”*¹¹⁰ para concluir que *“[l]a protección otorgada al derecho de petición cobra aún más importancia cuando la persona que impetra la solicitud se encuentra inmersa en una circunstancia de debilidad manifiesta, lo que implica la acción inmediata de las entidades estatales para resolver el requerimiento*

¹⁰⁹ Acuerdo 046 de 2006, artículo 120.

¹¹⁰ Sentencia T-705 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Ver Sentencia T-159 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*pues, se torna indispensable asegurar la protección de las personas que se encuentran afectadas”.*¹¹¹

4.13 Así las cosas, concluye la Sala que las autoridades municipales vulneraron el derecho a la vivienda digna del señor Primitivo Atehortua Gutiérrez, al suspenderle la entrega del subsidio de arrendamiento temporal y al negarle toda posibilidad de acceso al subsidio municipal de vivienda con el que se concreta la reubicación y la solución definitiva de vivienda. Pero además, la Alcaldía de Medellín vulneró el derecho de petición del accionante al no dar respuesta a la solicitud formulada el 9 de noviembre de 2012.

4.14 Por las razones precedentes, la Corte revocará la decisión adoptada por el Juzgado Once Civil Municipal de Medellín el 4 de diciembre de 2012 que declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Medellín, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Primitivo Atehortua Gutiérrez en contra de dicho ente territorial, y en su lugar, concederá, por las razones y en los términos expuestos en esta sentencia, la protección del derecho fundamental a la vivienda digna y en condiciones adecuadas.

4.15 La Sala ordenará a la Alcaldía de Medellín que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a dar respuesta de fondo a la petición presentada por el accionante el 9 de noviembre de 2012 atendiendo lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

4.16 La Sala ordenará a la Corporación de Ayuda Humanitaria de Medellín, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas incluya al señor Primitivo Atehortua Gutiérrez en el programa de subsidio de arrendamiento temporal hasta cuando se le reubique y se le haga efectiva una solución definitiva de vivienda.

4.17 De igual forma, la Sala ordenará al Instituto de Vivienda Social y Hábitat de Medellín –ISVIMED– que en el término de quince (15) días inicie las gestiones necesarias para vincular al señor Primitivo Atehortua Gutiérrez al programa de reubicación con el fin de brindar una solución definitiva de vivienda. El citado Instituto debe brindar dicha solución en un plazo no mayor a seis (6) meses.

4.18 Finalmente, ante las precarias condiciones de existencia del accionante, que tiene 67 años de edad, no sabe leer y escribir y se encuentra en condiciones de extrema pobreza, esta Sala ordenará a la Alcaldía de Medellín incluirlo en los programas de protección para las personas de la

¹¹¹ *Ibídem.*

tercera edad¹¹² que sean de su competencia y/o coordinar con aquellas entidades públicas o privadas que se ocupen de brindar atención y bienestar a este grupo de población.

Todo lo anterior, debe entenderse en el sentido que la pretensión del accionante se materializa y sólo se agota con la reubicación y solución definitiva de su vivienda.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la decisión adoptada por el Juzgado Once Civil Municipal de Medellín el 4 de diciembre de 2012, que declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Medellín, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Primitivo Atehortua Gutiérrez en contra de dicho ente territorial, y en su lugar, **CONCEDER**, la protección del derecho fundamental a la vivienda digna y en condiciones adecuadas del accionante.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Alcaldía de Medellín que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a dar respuesta de fondo a la petición presentada por el accionante el 9 de noviembre de 2012 atendiendo lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Corporación Ayuda Humanitaria de Medellín que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, reanude el pago del subsidio de arrendamiento temporal al señor Primitivo Atehortua Gutiérrez hasta que constate que fue reubicado y que se le otorgó una solución definitiva de vivienda.

CUARTO.- ORDENAR al Instituto de Vivienda Social y Hábitat de Medellín –ISVIMED– que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia vincule al señor Primitivo Atehortua Gutiérrez al programa de reubicación de vivienda, de modo que en un término no superior a seis (6) meses le brinde una solución

¹¹² La Ley 1251 de 2008, dictó normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. El artículo 3 de esta Ley establece: “*Adulto mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más*”.

habitacional definitiva de vivienda mediante el otorgamiento del Subsidio Municipal de Vivienda.

QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía de Medellín que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, incluya al señor Primitivo Atehortua Gutiérrez en los programas de protección para las personas de la tercera edad que sean de su competencia y/o coordinar con aquellas entidades públicas o privadas que se ocupen de brindar atención y bienestar a este grupo de población.

SEXTO.- A través de la Secretaría General, **REMITIR** copia de la presente sentencia al Personero Municipal de Medellín con el fin de **SOLICITAR** a dicha autoridad que realice la supervisión y seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en los numerales anteriores.

SÉPTIMO.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaría General

