

Sentencia T-725/08

Referencia: expediente T-1.862.871

Acción de tutela instaurada por Mayerly Cardozo Torres y otros en contra de la Alcaldía de Neiva (Huila)

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, DC., veintidós (22) de julio de dos mil ocho (2008)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Neiva y el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda.

1. Mayerly Cardozo Torres, junto con otras personas¹, interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía de Neiva por considerar que esta autoridad vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso, a la igualdad, a la vida y a la vivienda en condiciones de dignidad, con base en los siguientes hechos y consideraciones:

1.1. En la demanda se sostiene que un grupo de familias, entre ellas algunas desplazadas por la violencia, han ocupado durante un lapso de dos meses un terreno perteneciente a la Alcaldía de Neiva. Así, por medio de “*cambuches (sic) o habitaciones provisionales*”, han buscado la forma de asegurarse un lugar para vivir.

¹ La demanda de tutela es firmada por dieciocho (18) personas mayores de edad, de las cuales sólo una, además de la accionante, firmó la presentación personal ante el Juzgado. Al respecto es importante precisar, como se sostuvo en la sentencia T-050 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), que “[l]a acción de tutela puede ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito; lo cual indica con claridad que basta la firma que identifique al peticionario para considerar legítimamente interpuesta la acción, sin que constituya requisito sine qua non para su procedibilidad, la realización formal de la diligencia de presentación personal”.

- 1.2. Se afirma que como resultado de un operativo ordenado por la Alcaldía municipal de Neiva y coordinado por miembros de la Policía, un grupo de aproximadamente treinta (30) uniformados llegó al terreno ocupado por los accionantes y *“procedieron a destruir [sus] viviendas improvisadas”*.
 - 1.3. Manifiestan que en el operativo no se hizo presente ningún representante de la Alcaldía de Neiva. Señalan que tampoco fueron avisados previamente del operativo para que tuvieran la oportunidad de realizar un desalojo voluntario del predio irregularmente ocupado. Por este motivo, indican que a pesar de la realización del operativo, aún se encuentran habitando el terreno del cual la Alcaldía pretende desalojarlos en espera de una solución a su problemática.
 - 1.4. En la demanda se señala que la mayoría de grupos familiares que ocupan el terreno, están conformados por madres cabeza de familia con hijos menores de edad. Por este motivo, y en concreto por sus condiciones especiales de pobreza, reclaman de las autoridades estatales una atención asistencial que les permita gozar del derecho a la vivienda. Básicamente, el argumento de la demanda está fundado en la premisa según la cual, si unas personas son desalojadas del sitio que están habitando, el Estado está en la obligación de garantizarles el acceso a otro lugar que les permita disfrutar de una vivienda en condiciones de dignidad.
2. La solicitud de tutela fue admitida el doce (12) de septiembre de dos mil siete (2007), por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Neiva.

Actuaciones procesales efectuadas en el Juzgado de primera instancia, previas a los fallos proferidos.

3. El Juzgado Tercero Civil Municipal de Neiva, con el fin de establecer la necesidad de decretar alguna medida provisional, el veintiuno (21) de septiembre de dos mil siete (2007), llevó a cabo una diligencia de inspección judicial. Durante la diligencia el Juzgado constató *“la existencia de doce (12) cambuches levantados rústicamente en palos de iguá (sic) y guadua, cubiertos de plástico negro, cartón, yaripa, dentro de los cuales se hallan camas y colchones únicamente. (...) Cada una de estas [viviendas] se halla a muy poca distancia la una de la otra (sic) y el piso es totalmente en tierra, ubicadas en una zona completamente árida, rodeada de laderas con altos índices de erosión, colindantes por la parte oriental con la quebrada La Perdíz”*² (Subraya fuera de texto).

Con base en estas apreciaciones y luego de hacer una descripción detallada de las condiciones en que viven los habitantes del terreno objeto de la inspección, el Juzgado Tercero Civil Municipal de Neiva concluyó que *“el lugar no es apto para habitar debido a las condiciones geográficas y topográficas, entre otros factores, porque es una zona de protección de un*

² Cfr. Fl. 26

afluente hídrico de gran amenaza por inundación”, adicionalmente, porque la zona “hace parte de un corredor de interés ecológico (...) y [ante] la ausencia de suministro de los servicios públicos esenciales o básicos con los que debe vivir una persona (...)”³.

4. El veintiuno (21) de septiembre del dos mil siete (2007), el Juzgado recibió el testimonio de la accionante. La accionante relató lo siguiente:

“[A] mediados de junio se empezó (sic) la ocupación, haciendo labores de limpieza del lote debido a que era un basurero, y se construyeron los cambuches, al otro día de instalarnos acudió la policía diciéndonos que no podíamos habitar el lote porque eso era un delito, [a pesar de eso] nosotros seguimos ahí (...). [A] finales de julio desbarataron los cambuches y nosotros volvimos a armarlos y luego los volvieron a destruir”⁴.

La accionante informó que nuevamente están habitando este terreno y que sus ocupantes son personas de escasos recursos: Dijo *“Hay mamás que trabajan en casas de familia y hay unos papás que trabajan al día, y los vecinos del asentamiento nos llevan mercados, y ya con todo eso nos defendemos”*. Puntualizó lo siguiente: *“(...) todos tenemos derecho a una vivienda digna, a que nuestros hijos tengan una casa (...) No queremos que nos regalen el terreno, queremos es que (sic) si nos lo cobran financien el valor en cómodas cuotas”⁵.*

Intervención de la parte demandada.

5. El Departamento Administrativo de Planeación Municipal de la Alcaldía de Neiva informó al despacho de primera instancia que el predio ocupado por los accionantes se encuentra ubicado en la parte baja de la urbanización el Vergel y presenta las siguientes características:

“Catalogado como área residencial de consolidación ARC-3a según plano FU-09, Uso y tratamiento (...) Ubicado en área de ronda de protección de la quebrada El Curibano según plano FU 02 ambiental”

6. La Alcaldía informó que, siguiendo los lineamientos fijados en el Acuerdo Municipal 0016 de 2000, elaboró un estudio denominado *“Evaluación de amenaza, vulnerabilidad, y riesgo de Microcuencas El Venado, Avichente, La Toma, Zanja Honda, La Torcaza, Río del Oro y Ribera del Río Magdalena”*. En este estudio se estableció, en relación con la zona ocupada por los accionantes, lo siguiente:

“Riesgo: El asentamiento se cataloga como riesgo alto no mitigable”.

³ *Ibíd.*

⁴ Fl. 28

⁵ *Ibíd.*

“Zona ambiental: El sector se cataloga como Área de Exclusión, las cuales presenta las (sic) siguientes características:

“Son aquellas que ofrecen una sensibilidad ambiental o social elevada o impidiendo el desarrollo de ciertas actividades en su interior (...)”

“Estas áreas están constituidas por elementos que revisten gran importancia a nivel social y ambiental caracterizados por su alta sensibilidad y vulnerabilidad. Los procesos que se realicen presentan alta restricción no sólo desde el punto de vista técnico; sino de igual forma, desde el punto de vista social y ambiental en relación a la importancia del ecosistema. Estas áreas deben estar sujetas a protección especial y control permanente.

“Las áreas de exclusión para el presente estudio están definidas a las zonas de domino de drenajes (zonas inundables) y sus rondas de protección, zonas de protección de manantiales (permanentes e intermitentes) y zonas de laderas con pendientes >45° y/o con intenso desarrollo de procesos morfodinámicos (erosión y remoción en masa)”⁶

De los fallos de tutela

7. El Juzgado Tercero Civil Municipal de Neiva, en providencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil siete (2007), negó el amparo solicitado por la accionante. Este despacho, teniendo en cuenta la respuesta de la Alcaldía de Neiva y la información obtenida con la diligencia de inspección judicial, argumentó que la Alcaldía al dar la orden de desalojo del terreno en cuestión, no está vulnerando los derechos fundamentales de los accionantes. Por el contrario, está cumpliendo con sus obligaciones al *“prever y evitar la ocurrencia de catástrofes naturales que puedan afectar los derechos a la vida y la integridad personal de los allí asentados, es decir, al estar catalogada esa zona como de alto riesgo por ser proclive a inundaciones, deslizamientos y caída de rocas, sería más bien reprochable al ente accionado el hecho de que omitiera desplegar las actuaciones necesarias encaminadas a corregir dicha situación”*.

8. Adicionalmente, argumentó el fallador de primera instancia que la Alcaldía con su obrar está resguardando dos intereses generales de la comunidad: la protección de los afluentes hídricos del municipio y el cuidado de las zonas de especial interés ambiental.

9. En relación a la situación de las personas que se encuentran ocupando el terreno, sostuvo el despacho de primera instancia que los accionantes que alegaron encontrarse en condición de desplazados por la violencia, no acreditaron dicha situación dentro del proceso, para que pudieran hacerse acreedores de las políticas estatales destinadas a garantizar los derechos de las personas sujetos de especial protección.

10. A pesar de lo anterior, concluyó que es necesario que la administración municipal de Neiva *“propenda (sic) por su deber de estudiar las condiciones en que se hallan los habitantes del sector ubicados en la zona baja del Barrio el Vergel (...) con el fin de estudiar las alternativas que tiene el propio Estado a través de sus entidades”* para garantizar los derechos de las personas irregularmente asentadas en estas tierras.

11. La accionante impugnó la sentencia de primera instancia. Como razones de su inconformidad indicó que el Juzgado de primera instancia omitió

⁶ Cfr. Fl 20 y 21. Para mayor ilustración la Alcaldía de Neiva adjunta planos. Ver Fls. 22-24.

pronunciarse sobre los eventuales abusos y violaciones al debido proceso en que pudieron incurrir los agentes de la policía al momento de llevar a cabo el desalojo. Señaló además, que si bien es cierto que la zona ocupada por ellos es de alto riesgo, constituye una obligación del Estado asegurarles la prestación asistencial de la vivienda. En esa dirección, precisa que si bien entiende las razones que motivan el desalojo, es una obligación del estado asumir su reubicación y la de los demás accionantes.

12. De la impugnación conoció el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva. Mediante providencia del ocho (8) de noviembre de dos mil siete (2007), este despacho confirmó la decisión ratificando los argumentos del fallador de primera instancia. No obstante, el juez de tutela de segunda instancia requirió a la Alcaldía de Neiva *“para que en el término de tres meses calendario, y una vez estudiadas las condiciones en que viven los habitantes de esta zona afectada, encuentre alternativas o soluciones de vivienda en lugares apropiados dentro de las posibilidades, analizando las alternativas que tiene el Estado para proveerlas”*. Ordenó también, que *[d]e igual forma, [el Estado] por medio del mismo ente busque y facilite programas de atención e inicie planes de desarrollo para estas personas de escasos recursos en situaciones difíciles en calidad de invasores y se les asesore con el fin de buscar alternativas o planes de desarrollo que tiene el Estado para protegerlos”*.⁷

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico

En el presente asunto, la Sala debe examinar si una administración municipal vulnera los derechos constitucionales al debido proceso, a la igualdad, a la vida y a la vivienda en condiciones de dignidad, al decretar una orden de desalojo de un predio catalogado como zona de alto riesgo, ocupado irregularmente por varias familias, entre las cuales aparentemente se encuentra población desplazada por la violencia. En esa dirección, se debe analizar si en las circunstancias mencionadas surge, de algún derecho constitucional fundamental, un deber de las autoridades de brindarle protección especial a los afectados con la medida y en qué consistiría dicha protección.

⁷ Cfr. Fl. 18 y 19, C2.

Consideraciones y caso concreto. Reiteración de jurisprudencia.

1. La jurisprudencia constitucional ha definido, de manera clara y reiterada, la regla según la cual las órdenes de desalojo dadas a los ocupantes de un predio no constituyen, en principio, una vulneración a los derechos fundamentales de éstos cuando: (i) no han acreditado tener algún derecho de propiedad, posesión o tenencia sobre el predio en cuestión y (ii) la orden de desalojo tiene como motivo garantizar la protección de los ocupantes en razón a que el predio habitado ha sido declarado zona de alto riesgo⁸.

2. En el caso *sub examine*, a partir del material probatorio recaudado durante el proceso, se determinó que el terreno ubicado en la parte baja de la urbanización el Vergel de Neiva está catalogado como zona de alto riesgo no mitigable, en razón a las características específicas del predio: Se trata de una zona inundable dada su ubicación en relación con varias fuentes de recursos hídricos del municipio. Además, que se trata de una zona de laderas con pendientes en las cuales se presentan intensos procesos morfodinámicos de erosión y remoción en masa, que en su conjunto, hacen que el lugar no sea habitable.

3. En ese orden de ideas, en el presente asunto, como lo advirtieron los jueces de tutela, encuentra la Sala que la orden de desalojo del predio, propiedad de la Alcaldía Municipal de Neiva, ocupado irregularmente por los accionantes, en principio, no vulnera los derechos fundamentales de éstos, por lo cual dicha orden no será suspendida.

4. Sin embargo, revisado el expediente, la Sala advirtió que con esta decisión, eventualmente, se pueden desconocer derechos fundamentales de personas en condición de desplazamiento forzado. En la demanda se indica que algunas de las familias que ocupan el predio ubicado en la parte baja de la urbanización el Vergel de Neiva están compuestas por personas desplazadas por la violencia. A pesar de la existencia de esta afirmación, ni la Alcaldía de Neiva, ni los jueces de instancia realizaron actividad alguna para determinar la veracidad de esta información, desconociendo las obligaciones institucionales que recaen sobre las autoridades en los asuntos que tengan de por medio, la cuestión del desplazamiento forzado.

5. Esta situación, necesariamente, hace que el enfoque de análisis del caso adquiera otra dimensión. Así, esta Corporación ha sostenido que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental cuando se trata de personas desplazadas por la violencia, y en esos casos específicos es susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela⁹. En consecuencia, la Corte ha indicado que es un deber del Estado, en el marco de procesos de desalojo de

⁸ Este criterio fue consolidado en la Sentencia de Unificación 1150 de 2000 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Ha reiterado en las sentencias T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y T-078 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández)

⁹ Ver Sentencia T-585 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra)

zonas de alto riesgo, garantizar el derecho a la vivienda digna a la población desplazada víctima del(os) conflicto(s) armado(s) interno(s)¹⁰.

5.1. En ese sentido, la Corte ha sostenido que son obligaciones del Estado:

“(i) [R]eubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta –personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.–; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, (...)”¹¹

5.2 Los criterios diferenciadores que justifican la adopción de acciones positivas a favor de este grupo especial –y no de la población en general– están definidos por el hecho de la violenta expulsión de su territorio, como resultado del incumplimiento sistemático del Estado de sus obligaciones de seguridad y protección. Situación que se traduce en una masiva y continua transgresión de derechos fundamentales que hace que estas personas se encuentren en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad. Son estas características las que convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, en desarrollo del mandato de atención prevalente y especial que se desprende del inciso 3º del artículo 13 de la Constitución.

6. Así las cosas, en relación al caso concreto, dado que se advierte el posible desconocimiento de derechos fundamentales de población que puede ser considerada desplazada por la violencia, la Corte revocará los fallos objeto de revisión con el fin de lograr la identificación plena y satisfactoria de aquellas personas que deban ser consideradas como tales en el presente asunto, con el fin de garantizar sus derechos.

6.1. Para lograr este objetivo, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Neiva gestionar, si aún no lo ha hecho, en un plazo no superior a quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión, ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, la realización del censo de las familias asentadas en la franja de terreno localizada en la parte baja de la urbanización el Vergel de Neiva de que trata este proceso, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de desplazados como consecuencia del conflicto armado colombiano, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional. Para ello, se deberán tener en cuenta, especialmente, los lineamientos sistematizados en la sentencia T-328 de 2007¹².

¹⁰ Ibíd. Ver también la sentencia T-770 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño)

¹¹ Op. Cit., supra nota 9.

¹² MP. Jaime Córdoba Triviño.

6.2. Una vez se haya efectuado la identificación descrita en el numeral anterior, el amparo constitucional de los derechos fundamentales procederá en relación con aquellas personas y familias, respecto de quienes se haya reconocido o se acredite, con base en ese censo, su estado de desplazamiento como consecuencia del conflicto armado colombiano.

6.3. Por tanto, respecto de cada una de las personas que, en cumplimiento de este fallo, se haya reconocido o se acredite su condición de desplazados por la violencia, se les deberá suministrar -en un plazo no superior a treinta días (30) días contados a partir de la realización del censo (supra 6.1), por parte de las autoridades de que tratan la Ley 387 de 1997 y las disposiciones que la reglamentan- un albergue provisional compatible con la dignidad de todo ser humano y la ayuda humanitaria correspondiente. También serán vinculados a los programas de salud, educación, vivienda y créditos productivos concebidos para tal población.

6.4. De otra parte, la Corte no ignora que pueden existir razones distintas al desplazamiento interno, que llevaron a algunas familias a asentarse en el predio del que se ha hablado en esta providencia. No obstante, respecto de ellas no se cumplen los presupuestos planteados para la viabilidad del amparo de los derechos fundamentales invocados¹³. Sin embargo, el juez constitucional no puede ser indiferente a las condiciones de pobreza en que viven las personas que no reúnen los presupuestos para ser considerados desplazados por la violencia. Por este motivo, teniendo en cuenta los postulados programáticos del artículo 51 de la Constitución Política, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Neiva que en un plazo no mayor a treinta (30) días contados a partir de la notificación de este fallo, informe por escrito, de manera clara y detallada, a cada una de las personas de las que trata este numeral, cuáles son las políticas públicas -municipales, departamentales y/o nacionales-, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas.

7. Por último, se solicitará al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que, conforme a sus competencias, hagan seguimiento al cumplimiento de las órdenes que se desprenden de esta decisión.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

¹³ En igual sentido ver la sentencia T-770 de 2004. (MP. Jaime Córdoba Triviño)

Primero. REVOCAR parcialmente la sentencia del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, proferida el ocho (8) de noviembre de dos mil siete (2007), que confirmó la decisión del Juzgado Tercero Civil Municipal de Neiva, proferida el veintiséis (26) de septiembre de dos mil siete (2007), que denegó la protección solicitada por los accionantes en el asunto de la referencia, en el sentido de conceder el amparo constitucional de los derechos fundamentales de aquellos actores, y sus familias, respecto de quienes se haya reconocido o se acredite, su condición de desplazados por la violencia. Para ello se dispone;

Segundo. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Neiva gestionar, si aún no lo ha hecho, ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, la realización del censo de las familias asentadas en la franja de terreno localizada en la parte baja de la urbanización el Vergel de Neiva de que trata este proceso, con el fin de identificar a quiénes reúnen la condición de desplazados como consecuencia del conflicto armado colombiano de acuerdo a los parámetros establecidos en la jurisprudencia constitucional. El cumplimiento de esta orden deberá producirse en un plazo no superior a quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión.

Tercero. De acuerdo a la información obtenida en cumplimiento de la orden descrita en el numeral anterior, **ORDENAR** a las autoridades de que trata la Ley 387 de 1997 y las disposiciones que la reglamentan, que en un término no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de la realización del censo, brinden un (i) albergue provisional compatible con la dignidad de todo ser humano y (ii) la ayuda humanitaria correspondiente, a las personas respecto de las cuales, en cumplimiento de este fallo, se acreditó su condición de desplazado. También deberán ser vinculados a los programas de salud, educación, vivienda y créditos productivos concebidos para tal población.

Cuarto. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Neiva que, en un plazo no mayor a treinta (30) días contados a partir de la notificación de este fallo, informe por escrito, de manera clara y detallada, a cada una de las personas de las que trata el numeral 6.4 de esta providencia, cuáles son las políticas públicas -municipales, departamentales y/o nacionales-, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas.

Quinto. ORDENAR a la Secretaría General de la Corte Constitucional el envío de una copia de la presente decisión al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo para que, conforme a sus competencias, hagan seguimiento al cumplimiento de esta decisión.

Sexto. Por Secretaría, **LÍBRESE** la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria