

Sentencia T-1094/02

DEBERES SOCIALES DEL ESTADO-Protección frente a víctimas de desastres naturales

En el presente caso, acierta la apoderada de la actora al afirmar que existe un deber del Estado de proteger la vida de sus poderdantes, víctimas de desastre natural que afecta directa y plenamente su vivienda y sus cultivos, único medio para su subsistencia. Se trata de un deber del Estado de rango constitucional, no meramente moral, que a su vez involucra los deberes sociales de los particulares, si se tiene en cuenta que será con las contribuciones de éstos destinadas a cubrir los gastos e inversiones del Estado que se financie el apoyo económico solicitado. En materia de víctimas de desastres naturales, los mencionados deberes sociales del Estado se concretan en diversas normas legales. El diferente impacto que los fenómenos naturales puede tener sobre las personas justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos. Aquí basta referirse a la normatividad legal para zonas de desastre, bien sea porque han sido declaradas como tal por las autoridades competentes o porque la regulación del uso del suelo establece reglas pertinentes para el manejo de zonas de alto riesgo.

REGULACION LEGAL DE ZONAS DE DESASTRE Y DE ALTO RIESGO-Alcance

DEBERES DEL ESTADO-Reglas frente a situaciones de desastres naturales y zonas de alto riesgo

ZONAS DE ALTO RIESGO-Orden imperativa de desalojo/AUTORIDAD PUBLICA-Orden imperativa de desalojo de zonas de alto riesgo

La doctrina constitucional ha interpretado el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, a la luz del deber de protección y de garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en el sentido de hacer imperativa la evacuación de los inquilinos en situación de alto riesgo, así como la adquisición del respectivo inmueble, sea por negociación voluntaria o expropiación, de forma que el antiguo propietario pueda suplir el que tenía como solución al riesgo que corre la sociedad y en especial el particular que lo habitaba. La autoridad pública debe ordenar el desalojo -llevarlo a cabo con el concurso de las autoridades de policía y proceder a la demolición de las construcciones afectadas- y adelantar programas de reubicación de los habitantes o proceder a desarrollar las

operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. La mera recomendación de desalojo, en caso de riesgo comprobado a la vida y a la integridad con ocasión de la amenaza de derrumbe o del deslizamiento de tierra, es insuficiente para el cumplimiento del deber de las autoridades públicas de proteger la vida, bienes y demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia.

ADMINISTRACION MUNICIPAL-Reducción del margen de discrecionalidad por vulneración de derechos fundamentales

Si bien la administración debe cumplir las funciones a ella encomendadas dentro del marco de facultades establecido en la ley, para lo cual cuenta con un ámbito de discrecionalidad en la apreciación de la gravedad de los hechos y para la escogencia de las medidas correspondientes, la urgencia de la situación y la inminente amenaza a los derechos fundamentales de la persona -ambos hechos probados y aceptados por la administración municipal correspondiente- hacen exigibles los deberes constitucionales de cuyo cumplimiento inmediato depende la efectividad de los respectivos derechos constitucionales fundamentales. Esto, porque ante la evidencia acerca de la existencia de los hechos que previeron las leyes citadas, el margen de apreciación de la administración se reduce a encontrar el medio más adecuado para cumplir sus deberes. Dicho margen no comprende la posibilidad de abstenerse de actuar en forma oportuna y eficaz, ya que la omisión en proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales amenazados de manera inminente constituye un desconocimiento de la Carta.

ACCION DE TUTELA Y ACCION DE CUMPLIMIENTO-Ambitos de aplicación

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Improcedencia para el caso

No sólo es improcedente la acción de cumplimiento en este caso por cuanto la accionante busca la protección directa de sus derechos constitucionales fundamentales. Lo es igualmente porque la acción de cumplimiento no procede para el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

ACCION DE TUTELA-Procedencia para proteger derechos fundamentales de persona en zonas de alto riesgo

En el presente caso se cumplen las hipótesis fácticas mínimas para la protección de los derechos constitucionales fundamentales mediante la acción de tutela. Los derechos constitucionales que la accionante pretende le sean protegidos son los derechos a la vida, a la vivienda y al trabajo, cuya protección y efectividad depende del cumplimiento de, entre otros, algunos deberes del Estado. En el presente caso, no obstante, el remedio a aplicar por parte del juez de tutela no es el de simplemente exhortar a la administración para que ejerza sus facultades legales. Por el contrario, ante la inminencia de la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales de la peticionaria, el margen de apreciación o discrecionalidad de las autoridades públicas se reduce a reconocer el medio efectivo para la protección tales derechos.

ADMINISTRACION PUBLICA-Desalojo de personas afectadas por zonas de alto riesgo/ADMINISTRACION PUBLICA-Alojamiento temporal en vivienda digna con colaboración de la persona afectada

La ley ordena a la administración pública, en casos de desastres naturales o presencia de alto riesgo de derrumbe o deslizamiento en una determinada zona, por un lado, desalojar a las personas afectadas y en riesgo -lo que implica su alojamiento temporal en una vivienda digna- pero, por otro, tomar medidas oportunas para eliminar definitivamente el riesgo. La administración pública no puede omitir la adopción de medidas inmediatas para evitar el riesgo sobre vidas humanas ni dejar indefinidos los derechos de las personas desalojadas, sin comprometer con ello su responsabilidad. En el presente caso, la administración debe contemplar que la afectada asuma parte de las consecuencias económicas de un hecho insuperable de la naturaleza -sin que pueda pretender recibir más del Estado que lo que la sociedad está en capacidad de garantizar en igualdad de oportunidades para todos- como que el Estado cumpla con su deber de protección de la vida y demás derechos y libertades de la afectadas.

Referencia: expediente T-592228

Acción de tutela instaurada por Luz Aída Rojas Tobón contra el Municipio de Barbosa (Antioquia)

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del catorce (14) de marzo de dos mil dos (2002), proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Girardota, Antioquia, al resolver la impugnación presentada contra la sentencia del veinticuatro (24) de enero de 2002 que decidió sobre la acción de tutela instaurada por Luz Aída Rojas Tobón contra el Municipio de Barbosa.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.2 Según informe técnico del 21 de julio de 2000 dirigido por el geólogo Álvaro Restrepo M., a la Secretaría de Servicios Especiales del Municipio de Barbosa (Antioquia), el terreno de la finca de la señora Rojas Tobón está ubicado “sobre un gran depósito aluvial desprendido desde la parte media de la vertiente, el cual ocupó el cauce de la quebrada original”. En su concepto el deslizamiento comenzó su movimiento “hace más de un año y medio”, y en el momento pone a la vivienda de la finca bajo “alto riesgo de desplome”. Ante las características del terreno, el experto recomienda: 1. no utilizarlo para uso agrícola ni recreativo; 2. desalojar y demoler la casa bajo riesgo; 3. darle un uso forestal al predio; 4. no intervenir los movimientos de masa, pues las obras son muy costosas e inoperantes a mediano plazo (folios 4 y 5 del expediente original).

1.3 En comunicación del 4 de septiembre de 2000 dirigida por la Secretaría de Servicios Especiales del Municipio de Barbosa a la compañía RED SEGUROS en Medellín, se informa que, luego de la visita realizada al predio de la señora Luz Aida Rojas Tobón en la que se constató una afectación de su vivienda en un 100% por causa del deslizamiento, se ordenó el desalojo de la vivienda para evitar tener que lamentar la pérdida de vidas humanas. Según constancia de la propia afectada de fecha 9 de noviembre de 2000, en dicha fecha se le hizo

entrega de un cheque por cinco millones setecientos cincuenta y ocho mil, doscientos pesos (\$5.758.200) girado por la firma Red Seguros (folio 45) por concepto de indemnización por los daños ocasionados por el deslizamiento en la vivienda ubicada en la vereda de Piedras Blancas.

1.4 El 10 de enero de 2002 la señora Luz Aída Rojas Tobón promovió acción de tutela contra el Municipio de Barbosa. Adujo que luego de la declaratoria de zona de alto riesgo y la orden de desalojo de la propiedad, el predio fue invadido por los colindantes, “poniendo en riesgo sus vidas”. Solicitó al Juez, en consecuencia, tutelar a favor de los colindantes los derechos fundamentales invocados y ordenarle a la autoridad accionada colocar delimitaciones a la propiedad de alto riesgo y advertir a los colindantes que vienen invadiendo el predio sobre el peligro en que se encuentran sus vidas.

2. Trámite del proceso de tutela

2.1 El Juzgado Penal Municipal de Barbosa en auto del 10 de enero de 2002 solicitó a la accionante corregir la demanda de tutela en el sentido de especificar cuál o cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y en qué medida ella se ve afectada.

2.2 En escrito presentado el 15 de enero de 2002 la accionante procedió a aclarar la acción de tutela dirigida contra el Alcalde Municipal de Barbosa. Manifestó que ante la recomendación de desalojar y demoler la casa bajo riesgo y de dar un uso forestal al predio, se vulneran sus derechos al trabajo, a la vivienda y a la vida, así como el artículo 2º de la Constitución que establece que las autoridades públicas están instituidas para proteger a todos los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades. Estima vulnerado el derecho al trabajo porque de la producción agrícola de la finca subsisten tres personas –ella, su esposo y un empleado. La violación del derecho a la vivienda se configura porque no posee ingresos diferentes a los provenientes de la explotación del predio y no tiene para pagar arriendo ni para trasladarse, además de que considera que no le ha sido reconocida una indemnización justa y equitativa por parte del municipio. Finalmente, el derecho a la vida de ella y de las personas que transitan por el lugar se ve amenazado porque “nadie sabe en qué momento se pueda producir una avalancha”.

2.3 El Juzgado Penal Municipal de Barbosa en auto del 14 de enero de 2002 ordenó recibir declaración jurada a la accionante con el fin de tener un mejor esclarecimiento de los hechos.

2.4 Según declaración rendida por la accionante el 16 de enero de 2002, ella posee el terreno desde junio de 2000. Sostiene que la finca era de su esposo en el pasado y que éste la vendió a un señor quien, al incumplir con el pago del precio de venta, debió devolverla. La finca se encuentra en riesgo porque una falla geológica ocasionó un derrumbe que se ha estado llevando la casa. El Alcalde le manifestó a su esposo que debían desocupar la finca, pero dice no haberlo hecho por no tener como pagar el arriendo, además de vivir de las siembras que tienen allá. Pretende que la reubiquen junto con su esposo y la indemnicen por la casa y la tierra sembrada, la cual calcula en ciento quince millones de pesos.

2.5 El día 23 de enero de 2002, el Juez de tutela, en compañía de dos peritos del Departamento de Planeación Municipal, practicó la inspección judicial decretada por auto del 16 de enero de 2002. En dicha diligencia se pudo constatar que sobre el predio de propiedad de la accionante según escritura pública número 503 de julio 12 de 1999, fue construida una casa de habitación de tres alcobas, sala, cocina, baño y un corredor. Dichas habitaciones presentan grietas en la parte delantera. Se observó igualmente que en el costado izquierdo del inmueble hay un gran desprendimiento de tierra que viene desde la parte alta y posterior del mismo, que rodea todo el inmueble donde están asentados la casa y el extenso cultivo de cebolla junta, lo que amenaza de manera inminente toda la extensión del predio y pone en peligro la vida de sus moradores. Según concepto de los peritos presentes en la diligencia, la inestabilidad del terreno se deba a:

“que de la parte alta de la montaña que hay detrás de la vivienda bajan a ambos costados corrientes de agua que infiltran el terreno e igualmente por todo el centro de la casa baja otra corriente que no se ve pero que, por lo observado geológicamente, sí existe, pero no se sabe dónde viene a salir, todo lo cual constituye una falla geológica de grandes proporciones que en cualquier momento, invierno o verano, puede arrasar definitivamente todo el inmueble con sus construcciones y cultivos. En conclusión los auxiliares recomiendan que se hace inminente el desalojo de la vivienda por dichas condiciones geológicas que son de impacto negativo.”

2.6 En oficio del 24 de enero de 2002, el Secretario de Planeación Municipal de Barbosa, ante solicitud previa del juez de tutela para verificar si el predio de la accionante tenía licencia de

construcción y/o algún estudio sobre su viabilidad, manifestó no haber encontrado la mencionada licencia de construcción luego de la revisión cuidadosa de los archivos respectivos desde enero de 1999 hasta la fecha.

3. Intervenciones en el proceso de tutela de primera instancia

El Alcalde Municipal de Barbosa, en escrito del 16 de enero de 2002 dirigido al Juez de tutela, rechazó las pretensiones de la accionante. Aduce que el municipio no puede cercar predios de particulares, ya que incurriría en una donación a particulares, conducta prohibida por el artículo 355 de la Constitución. Además, sostiene que si a la accionante le están invadiendo el predio los colindantes, contra estos procede interponer una querrela civil por perturbación de la propiedad, no siendo la acción de tutela el mecanismo adecuado. Estima que el Municipio no le está vulnerando ningún derecho a la accionante, ya que lejos de ordenar el desalojo del inmueble, lo que se hizo fue recomendarlo ante el riesgo inminente de deslizamiento, siendo ella quien como persona mayor de edad debe decidir si acata o no la recomendación del ingeniero geólogo.

4. Sentencia de tutela en primera instancia

El Juzgado Penal Municipal de Barbosa, mediante sentencia del 24 de enero de 2002, denegó a la accionante la tutela de sus derechos a la vivienda y al trabajo. A juicio del fallador no existe vulneración alguna a los derechos invocados, “por cuanto en ningún momento el terreno donde está construida la vivienda cuenta con la licencia respectiva expedida por la oficina de planeación de este Municipio”. Además, sostiene que a los moradores sólo se les ha sugerido el desalojo para evitar una tragedia. Por último, considera que si lo que se pretende son indemnizaciones futuras no es la acción de tutela el medio para lograrlo, ya que existen otras “instancias” para ello.

5. Impugnación

La accionante apeló la sentencia que denegó la tutela de sus derechos fundamentales con los siguientes argumentos:

5.1 “El Alcalde puede facilitarnos un albergue, tiene el deber moral de proteger la vida y los bienes del accionante y del esposo”; si tuviéramos la capacidad económica para trasladarnos

a otro terreno, “no estaríamos pidiendo el auxilio del municipio”.

5.2 Si no es procedente la acción de tutela como lo indica el fallo, “¿por qué el municipio al enterarse de las fallas geológicas indemnizó en parte a la tutelante?” La indemnización “no fue estimada en la suma real”, y “al reconocerla el municipio se hizo ya responsable por lo que pudiera ocurrir a las personas que habitan el predio”.

5.3 El que la accionante como última adquiriente del predio no aparezca con licencia de construcción no dice nada respecto de la situación de los anteriores propietarios, además del hecho de que hasta la fecha se han pagado los impuestos al municipio en su totalidad.

5.4 “Dentro del plan de ordenamiento territorial del municipio de Barbosa (Ant) figura el paraje denominado La Lomita, en ningún aparte aparece la prohibición explícita a la construcción o uso del suelo para la agricultura, por lo tanto el hecho de que en este momento sea calificada zona de alto riesgo implica el desconocimiento de las autoridades municipales a la actualización del suelo del municipio”.

La accionante anexó al escrito de impugnación copia del recibo de pago de la indemnización a ella reconocida por la aseguradora Colpatria, así como copias del Plan de Ordenamiento Territorial 1999-2009.

6. Declaración del Ex alcalde Municipal de Barbosa

6.1 Antes de remitir el respectivo expediente al juzgado penal del circuito para desatar el recurso de apelación, el Juez de tutela en primera instancia ordenó recibirle declaración al Ex alcalde del Municipio de Barbosa, Dr. Eleuterio Londoño Molina, ya que al parecer, según consta en los anexos presentados por la accionante, ella fue indemnizada por un siniestro similar al ocurrido en ese período.

6.2 En declaración rendida el 31 de enero de 2002, el mencionado Ex alcalde manifestó que el Municipio de Barbosa contrató con la empresa Red Seguros un seguro catastral para todos los predios del municipio que al momento del desastre (incendio, explosión, daños por agua, etc.) estuviesen a paz y salvo con el impuesto predial. Los así asegurados recibirían un dinero proporcional al avalúo catastral de la construcción que estuviera registrado en la oficina de catastro departamental o municipal al momento del siniestro. Afirmó que cuando fue Alcalde

de ese Municipio se produjo un desastre en la propiedad de la señora Luz Aída Rojas Tobón y luego de evaluado el caso por la oficina de medio ambiente y de planeación se entregó un informe técnico a la empresa aseguradora. Sostuvo que a la mencionada señora le fue entregado un cheque por concepto de indemnización por los daños ocasionados a su vivienda, de conformidad con el amparo de la póliza contratada por el Municipio. Aclaró que dicho pago lo realizó la aseguradora y no el Municipio, por tratarse de un derecho adquirido del propietario de un predio en Barbosa al estar a paz y salvo con el pago del impuesto predial al momento de presentarse el siniestro. Ratificó finalmente que a la hoy accionante en tutela, según informes de las dependencias locales, se le recomendó desocupar el inmueble por estar en zona de alto riesgo.

7. Declaración de la accionante ante el juzgado de tutela de segunda instancia

8. Sentencia de tutela objeto de revisión

8.1 El Juez Penal del Circuito de Girardota, mediante sentencia del 14 de marzo de 2002, revocó la sentencia de primera instancia y concedió a la accionante y a su esposo la tutela del derecho fundamental a la vida “independientemente de la acción de reparación directa que eventualmente pueda reclamar”. En consecuencia, el juez de segunda instancia ordenó al actual Alcalde del vecino municipio de Barbosa, que en un plazo de cinco días a partir de la notificación del fallo dispusiera el traslado de la peticionaria y de su esposo a un sitio apto para vivir sin riesgo alguno, con el fin de evitar poner en peligro su vida y sus demás derechos fundamentales. De otra parte, se ordenó a dicho mandatario tomar las medidas preventivas de rigor respecto del predio para precaver pérdidas humanas de transeúntes que pasaran por dicha heredad.

8.2 En concepto del juez de segunda instancia, los conceptos de peritos y la inspección judicial practicada al predio de la accionante demuestran fehacientemente que “la vivienda de la demandante ofrece serio peligro para sus moradores porque corre el riesgo de desplomarse en cualquier momento”. Estima que fuera de la reparación por daños y perjuicios que eventualmente pueda reclamar la accionante contra la entidad territorial, lo cierto es que su derecho fundamental a la vida y el de su esposo se encuentran en inminente peligro, por lo que deben ser protegidos en forma inmediata, para lo que se ordenará al municipio demandado “reubicar a la actora junto con su esposo en una vivienda de

condiciones dignas". El fallador de tutela fundamenta su decisión en el deber del Estado de proteger la vida humana, así como la obligación del Estado Social de Derecho de brindar asistencia humanitaria y solidaria a todas las personas, especialmente "a quienes se encuentran en condiciones económicas y extremas de debilidad manifiesta".

8.3 En cuanto a la concesión de la tutela en forma transitoria o definitiva, el juez estima que "el deterioro o amenaza de ruina del bien de la demandante obedece a obra exclusiva de la naturaleza", por lo cual no parecería existir un nexo de causalidad entre la conducta de la autoridad local y el daño sufrido, lo que hace improbable la disponibilidad de otro medio de defensa judicial. Sostiene en relación con la acción de tutela que "aún en gracia de discusión aceptando que pueda existir alguna acción de reparación directa ante el contencioso administrativo para reclamar cualquier indemnización integral (...), con el fin de aceptarla como mecanismo transitorio, de todos modos el perentorio plazo de cuatro meses que permite la normatividad como plazo máximo de vigencia de la medida transitoria en nada garantizaría la vida de la demandante, pues es evidente que ella no debe estar por ningún motivo habitando su vivienda que ofrece inminente peligro". Considera que el derecho a la vida de la peticionaria debe tutelarse en forma definitiva, porque ella pidió no únicamente el pago de los perjuicios, sino ante todo la protección a la vida de los moradores de la vivienda. Aduce el juez que se estableció que la actora no es propietaria de ningún otro bien y que de, acuerdo con lo que expone, deriva su subsistencia de los pocos cultivos que tienen en la propiedad rural, todo lo cual muestra que se trata de una persona de escasos recursos económicos que "no se la debe despachar con el simple argumento de que ella cuenta con otro medio de defensa judicial (...)".

9. Revisión por la Corte Constitucional

La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección Número 5, mediante auto del 16 de mayo de 2002 para revisión, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

10. Pruebas recaudadas por la Corte Constitucional

La Sala Tercera de Revisión, mediante auto del 9 de agosto de 2002, solicitó al señor Alcalde del Municipio de Barbosa responder una serie de interrogantes y aportar los documentos en que fundamenta sus afirmaciones. En comunicación del 2 de septiembre del mismo año, el

mencionado servidor público dio respuesta a la solicitud de la Corte. De lo manifestado por el Alcalde se tiene que el fenómeno natural de reptación de tierra en el predio de la accionante aparentemente se inició a mediados de 1998; que en dicha zona no se encuentran otras personas con riesgo similar a la peticionaria; que la administración posee actualmente un lote en el que se realizan obras de urbanismo destinado a reubicar a personas provenientes de zonas de invasión y zonas de alto riesgo; que se vienen realizando gestiones con las entidades respectivas (Gobernación, Inurbe, Cajas de Compensación) “con el fin de realizar un megaproyecto de vivienda de interés social”; que la administración municipal, en cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela, “procedió a otorgarle vivienda a la peticionaria, cuyo cánon de arriendo actualmente lo asume este Municipio”. En informe de visita realizado el 28 de agosto de 2002 al predio de la accionante por parte de servidores públicos de la administración municipal, se observa que “de lo que hace que la familia abandonó la casa y dejó de explotar cultivos de pan coger el riesgo ha disminuido, por el crecimiento de arbustos”.

II. Consideraciones y Fundamentos

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

La sentencia de tutela remitida a la Corte para su eventual revisión permite abordar el tema de los derechos constitucionales de las víctimas de desastres naturales y de los deberes correlativos en cabeza del Estado. En desarrollo de su función de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución y, en especial, de máximo órgano judicial de interpretación de los derechos constitucionales fundamentales, corresponde a la Corte determinar si una administración municipal está obligada a brindar protección, de qué tipo y con qué alcance, a la persona que ha tenido que abandonar su casa de habitación y su predio, siendo el cultivo de éste su único medio de subsistencia, por el hecho de presentarse una falla geológica que comprobadamente amenaza con arrasar su vivienda y los cultivos de los que deriva exclusivamente su subsistencia. El problema se puede resumir en la siguiente pregunta: ¿En

las circunstancias mencionadas, surge de algún derecho constitucional fundamental un deber de las autoridades de brindarle protección especial a los afectados y en qué consistiría dicha protección?

Para resolver el problema jurídico enunciado la Corte se referirá, en su orden, a los deberes sociales del Estado frente a las víctimas de desastres naturales (3), la regulación legal de zonas de desastre (4), los deberes de ejercer oportunamente las funciones legales establecidas para afrontar situaciones de riesgo (5), la distribución de los riesgos sociales entre el Estado, la sociedad y la víctima por el hecho de la naturaleza (6) y el tipo de orden constitucional a proferir para asegurar la efectividad de los derechos fundamentales amenazados en el caso concreto (7).

3. Los deberes sociales del Estado frente a las víctimas de desastres naturales

Colombia es un Estado Social de Derecho. Como República se funda en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, y en la prevalencia del interés general (artículo 1 de la Constitución). Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2 inciso 2º de la Constitución). Dentro de los fines esenciales del Estado está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2 inciso 1º de la Constitución). Además, la Constitución reconoce y garantiza los derechos a la vida (artículo 11 de la Constitución), al trabajo, el cual “goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado” (artículo 25 de la Constitución) y a la vivienda digna (artículo 51 de la Constitución). Por su parte, el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en especial a la vivienda, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (artículo 64 de la Constitución). En el caso de personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, tiene, además, el deber protegerlas especialmente (artículo 13 inciso 3 de la Constitución).

En el presente caso, acierta la apoderada de la actora al afirmar que existe un deber del Estado de proteger la vida de sus poderdantes, víctimas de desastre natural que afecta directa y plenamente su vivienda y sus cultivos, único medio para su subsistencia. Se trata

de un deber del Estado de rango constitucional, no meramente moral, que a su vez involucra los deberes sociales de los particulares (artículo 2 inciso 2º), si se tiene en cuenta que será con las contribuciones de éstos destinadas a cubrir los gastos e inversiones del Estado que se financie el apoyo económico solicitado (artículos 2 inciso 2º y 95 numeral 9º de la Constitución).

No obstante lo anterior, la delimitación del deber general de protección del Estado requiere, en principio, de un desarrollo legislativo que concrete su alcance y sus condiciones de exigibilidad. En un Estado democrático de derecho la distribución de cargas y beneficios entre los asociados se realiza primordialmente de conformidad con los parámetros fijados por el Legislador, órgano de representación y deliberación política por excelencia. De esta forma se garantiza, así sea en abstracto, que toda persona valga como una y no más que por una, y que en el manejo de recursos públicos escasos y su destinación para satisfacer diferentes y múltiples necesidades sociales todas los interesados puedan participar y reciban la atención debida.

En materia de víctimas de desastres naturales, los mencionados deberes sociales del Estado se concretan en diversas normas legales. El diferente impacto que los fenómenos naturales puede tener sobre las personas justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos. Aquí basta referirse a la normatividad legal para zonas de desastre, bien sea porque han sido declaradas como tal por las autoridades competentes o porque la regulación del uso del suelo establece reglas pertinentes para el manejo de zonas de alto riesgo.

4. La regulación legal de zonas de desastre y de alto riesgo

Como ha quedado enunciado, el legislador da un tratamiento diferente a situaciones que afectan en forma general a la población en zonas de desastre de aquellas situaciones que afectan únicamente a personas en zonas de riesgo. La Ley 46 de 1988, así como los Decretos 919 de 1989 y 93 de 1998 que la desarrollan, crea y organiza el sistema nacional de prevención y atención de desastres. Este marco normativo regula las zonas de desastre, su declaratoria, los planes de acción para su atención, la dirección, la coordinación y el control de las medidas, la participación de entidades públicas y privadas durante la situación, etc. Tal normatividad no va dirigida, en consecuencia, al manejo de casos aislados o particulares en los que determinados fenómenos naturales afectan a una o varias personas individuales,

sin que haya lugar a la declaratoria de zona de desastre, con los efectos jurídicos que consigo trae dicha declaratoria.

Por su parte, la ley de reforma urbana (Ley 9 de 1989) y las normas que, en este punto, la modifican o complementan (Ley 2 de 1991 y Ley 388 de 1997) establece las medidas que la autoridad pública debe adoptar en el manejo de zonas de alto riesgo, entre otras las sujetas a derrumbes o deslizamientos. Dicen las normas pertinentes sobre este particular:

“Ley 9 de 1989, ART. 56.— A partir de la vigencia de la presente Ley, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. Esta función se adelantará con la asistencia y aprobación de las oficinas locales de planeación o en su defecto con la de la correspondiente oficina de planeación departamental, comisarial o intendencial. Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia con la colaboración de las entidades a que se refiere el Decreto 919 de 1989, adelantarán programas de reubicación de los habitantes o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. Mientras subsistan asentamientos humanos en las zonas de alto riesgo los inmuebles a los cuales se declare extinción de dominio en aplicación del literal a) del artículo 801 o declarados de utilidad pública, o interés social en desarrollo de los literales b) y d) del artículo 102, sólo podrán destinarse a la reubicación de los habitantes que a la vigencia de la presente Ley se encuentren localizados en zonas de alto riesgo. Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo dispuesto en este inciso incurrirán en causal de mala conducta. Cualquier ciudadano podrá presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado”.
(Modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991)

Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente ley. Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la

administración de la entidad que lo adquirió.

Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas. Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía.

Las multas de que trata el numeral 9º del artículo 2º del Decreto-Ley 78 de 1987 ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo.

Las autoridades que incumplieren las obligaciones que se les impone en el presente artículo, incurrirán en el delito de prevaricato por omisión previsto en el artículo 150 del Código Penal, sin que respecto de ellos proceda el beneficio de excarcelación.” (Subrayado fuera de texto).

El desarrollo legal de los deberes sociales del Estado respecto de personas que han sufrido o pueden sufrir por la acción de la naturaleza hasta el punto de que sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la vivienda, al trabajo, etc., pueden verse afectados muestra que dichas personas no quedan en el desamparo. La legislación que concreta los deberes sociales del Estado frente a situaciones de desastres naturales y zonas de alto riesgo contiene, entre otras, las siguientes reglas:

- 1) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;
- 2) los alcaldes deben adelantar programas de reubicación de los habitantes o desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas;
- 3) Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo anterior incurren en causal de mala conducta;
- 4) Cualquier ciudadano puede presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el

inventario una zona o asentamiento determinado;

5) Se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación;

6) Los inmuebles y mejoras así adquiridos pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes;

7) El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió;

8) Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas;

9) Las autoridades que incumplen las obligaciones impuestas por el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, incurren en el delito de prevaricato por omisión.

En el presente caso, la peticionaria acusa la omisión de la administración en actuar oportunamente para evitar la vulneración de sus derechos fundamentales mediante el ejercicio de las funciones y facultades para enfrentar este tipo de situaciones. Por su parte, la administración local y el juez de tutela en primera instancia argumentan que a la afectada sólo se le recomendó el desalojo de su predio, sin que se le hubiera ordenado, no configurándose violación alguna de sus derechos fundamentales. No obstante, la Corte observa que tal argumento no es de recibo, no sólo porque con él no se resuelve el problema central del alcance de los deberes constitucionales del Estado frente a situaciones de desastre natural, sino porque según el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 la autoridad pública debe ordenar el desalojo -llevarlo a cabo con el concurso de las autoridades de policía y proceder a la demolición de las construcciones afectadas- y adelantar programas de reubicación de los habitantes o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. La mera recomendación de desalojo, en caso de riesgo comprobado a la vida y a la integridad con ocasión de la amenaza de derrumbe o del deslizamiento de tierra, es insuficiente para el cumplimiento del deber de las autoridades públicas de proteger la vida, bienes y demás derechos y libertades

de las personas residentes en Colombia (artículo 2 inciso 2º de la Constitución).

5. Los deberes constitucionales de ejercer oportunamente las funciones legales establecidas para afrontar situaciones de riesgo

La Corte se ha pronunciado en el pasado sobre los deberes constitucionales de la administración pública en caso de amenaza a los derechos de personas individuales en zonas de alto riesgo. Al respecto ha sostenido la siguiente doctrina constitucional:

“Es deber del Estado adquirir el inmueble que está dentro del alto riesgo (sic) como solución inmediata al riesgo que corre la sociedad y especialmente el particular que lo habita y como solución preventiva para que no vaya a ser habitado por otras personas; puede acudirse a lo expropiación y ello significa que el bien expropiado se incorpora al espacio público y que el antiguo propietario puede comprar otro inmueble que supla el que tenía, así se cumple el principio político del artículo 51 de la Constitución. La autoridad debe actuar con prudencia porque están en juego el derecho de propiedad, el derecho a la vivienda digna y el derecho a la vida.

(...)

(E)l artículo 51 de la Carta establece como política a seguir: que el Estado fije las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna. Es justo que si una zona es de alto riesgo, se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban.

Pero la señora ni ha solicitado la evacuación, ni la Alcaldía ha hecho uso del artículo 5º de la Ley 2ª de 1991. ¿Puede la Corte Constitucional ordenarla en una sentencia de tutela?

Perfectamente podría hacerlo para proteger la vida de los inquilinos, si existiera en el expediente prueba seria de que la zona está catalogada como de alto riesgo. Pero, según ya se anotó en esta sentencia, la prueba demuestra que la situación es grave, sin llegar aún a ser de alto riesgo. Y no puede la Corte Constitucional hacer la calificación sin prueba plena que lo sustente.”³

La doctrina constitucional ha interpretado el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, a la luz del deber de protección y de garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en el sentido de hacer imperativa la evacuación de los inquilinos en situación de alto riesgo, así como la adquisición del respectivo inmueble, sea por negociación voluntaria o expropiación, de forma que el antiguo propietario pueda suplir el que tenía como solución al riesgo que corre la sociedad y en especial el particular que lo habitaba.

6. Reducción del margen de discrecionalidad de la administración y vulneración de los derechos fundamentales

Si bien la administración debe cumplir las funciones a ella encomendadas dentro del marco de facultades establecido en la ley, para lo cual cuenta con un ámbito de discrecionalidad en la apreciación de la gravedad de los hechos y para la escogencia de las medidas correspondientes, la urgencia de la situación y la inminente amenaza a los derechos fundamentales de la persona –ambos hechos probados y aceptados por la administración municipal correspondiente– hacen exigibles los deberes constitucionales de cuyo cumplimiento inmediato depende la efectividad de los respectivos derechos constitucionales fundamentales. Esto, porque ante la evidencia acerca de la existencia de los hechos que previeron las leyes citadas, el margen de apreciación de la administración se reduce a encontrar el medio más adecuado para cumplir sus deberes. Dicho margen no comprende la posibilidad de abstenerse de actuar en forma oportuna y eficaz, ya que la omisión en proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales amenazados de manera inminente constituye un desconocimiento de la Carta.

No basta, entonces, a la autoridad pública afirmar que el ejercicio de las facultades legales cae dentro del ámbito de libre valoración de la administración. Las facultades legales de la administración pública establecidas para el cumplimiento de sus funciones no son optativas; ellas deben ejercerse oportunamente, en especial cuando de su ejercicio depende la protección oportuna y el goce efectivo de los derechos de la persona. Prueba de ello es que las consecuencias dañinas de un derrumbe o deslizamiento de tierra posterior a la advertencia del inminente riesgo sobre las vidas y los bienes de las personas que habitan un determinado territorio, sin que se hubieran tomado las medidas preventivas por la autoridad en forma oportuna, pueden llevar al enjuiciamiento del Estado por omisión de sus funciones y a su

responsabilidad patrimonial.

7. Improcedencia de la acción de cumplimiento. Distinción del ámbito de aplicación de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales y de la acción de cumplimiento en defensa de derecho legales

El hecho de que la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales a la vida, la integridad física y la vivienda digna se concrete en este caso por la omisión de la administración en el cumplimiento de sus deberes legales, no torna improcedente la acción de tutela por la existencia de otro medio de defensa judicial, en este caso la acción de cumplimiento. Como bien lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, en caso de confluir la vulneración de derechos fundamentales y el incumplimiento de deberes legales por parte de la administración, es la acción de tutela el medio judicial a ejercer dada la necesidad de proteger en forma inmediata dichos derechos fundamentales:

“(C)uando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de la autoridad, se está en el ámbito de la acción de tutela. Cuando lo que se busca es la garantía de derechos de orden legal o lo que se pide es que la administración de aplicación a un mandato de orden legal o administrativo que sea específico y determinado, lo que cabe en principio, es la acción de cumplimiento.”⁴

No sólo es improcedente la acción de cumplimiento en este caso por cuanto la accionante busca la protección directa de sus derechos constitucionales fundamentales. Lo es igualmente porque la acción de cumplimiento no procede para el cumplimiento de normas que establezcan gastos (parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997).

Para no confundir los ámbitos de aplicación de la acción de tutela y la acción de cumplimiento cuando la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales se configura por la omisión en el cumplimiento de los deberes de las autoridades administrativas, es importante distinguir tres aspectos: 1) La Constitución enuncia y protege derechos, lo cual supone el establecimiento de deberes constitucionales correlativos respecto de ellos; 2) la ley fija medios específicos de protección de los derechos constitucionales, lo cual no le quita rango constitucional al derecho y a deber regulado o desarrollado por la ley; 3) la ley no prevé la orden específica para proteger un derecho constitucional específico.

En el presente caso se cumplen las hipótesis fácticas mínimas para la protección de los derechos constitucionales fundamentales mediante la acción de tutela. Los derechos constitucionales que la accionante pretende le sean protegidos son los derechos a la vida, a la vivienda y al trabajo, cuya protección y efectividad depende del cumplimiento de, entre otros, algunos deberes del Estado. Ahora bien, la Ley 9 de 1989, y las leyes que en lo pertinente la modifican, establece algunos medios para proteger la vida y la vivienda de las personas que, por habitar zonas de alto riesgo, son desalojadas y reubicadas, entre ellos la potestad de proceder a la adquisición directa o mediante expropiación del predio afectado. No obstante lo anterior, el marco legal antes anotado no dispone una orden o medida específica para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados. Es por ello que el juez de tutela es la autoridad judicial llamada a establecer la orden o medida adecuada para asegurar la protección constitucional inmediata de los derechos fundamentales. El artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado en su inciso 1º por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, obliga a los Alcaldes, entre otras cosas, a adelantar los programas de reubicación de la población de zonas de alto riesgo. La ley no ordena sino que permite a la autoridad local adquirir el respectivo inmueble y las mejoras. En este sentido, no existe un deber legal de expropiar el inmueble afectado, únicamente una facultad.

En el presente caso, no obstante, el remedio a aplicar por parte del juez de tutela no es el de simplemente exhortar a la administración para que ejerza sus facultades legales. Por el contrario, como ha quedado expuesto en el numeral anterior, ante la inminencia de la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales de la peticionaria, el margen de apreciación o discrecionalidad de las autoridades públicas se reduce a reconocer el medio efectivo para la protección tales derechos. El remedio consiste, por una parte, en decidir oportunamente, sin dilación injustificada, dentro del plazo otorgado por la Corte, sobre la adquisición del inmueble y, en dado caso, sobre su destino al uso forestal para evitar los riesgos, advertidos por los dictámenes periciales. En el evento de decidir negativamente sobre la adquisición del inmueble, por vía de negociación directa o expropiación, la reducción del margen de discrecionalidad de la administración por el riesgo latente obliga a la autoridad local a tomar todas las medidas necesarias para dejar a salvo, por un lado, la vida y la integridad de los habitantes del sector y, por el otro, la buena fe y la confianza legítima, en las circunstancias de este caso particular, de los directamente afectados a ser reubicados en condiciones dignas y justas. De cualquier forma, la administración local no podrá dejar

este asunto sin una solución definitiva en un plazo razonable, en virtud del deber de proteger a todos los residentes del país en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades.

Los seres humanos no están exentos de sufrir daños como consecuencia de la conducta humana o de los hechos de la naturaleza. El derecho interviene en la regulación jurídica de los sistemas de distribución de riesgos sociales. En un Estado Social y Democrático de derecho el sistema de seguridad social busca cubrir cierto tipo de riesgos previsibles durante la vida de la persona -invalidez, vejez, muerte, etc.- o durante su ejercicio laboral -desempleo, despido, incapacidad, etc. Con respecto a los riesgos que se ciernen sobre los bienes, el derecho de una sociedad donde la actividad económica y la iniciativa privada son libres (artículo 333 inciso 1º de la Constitución) no es asumido directamente por el Estado o la sociedad. La autonomía y la responsabilidad individuales dejan los riesgos sobre los bienes, en principio, al mercado de seguros. La persona previsora tenderá a contratar seguros para protegerse de los riesgos por eventuales daños ocasionados, entre otros, por fenómenos naturales como terremotos, incendios, inundaciones, etc. Por el contrario, la persona que confía en evadir dichos riesgos prescindirá de hacer erogaciones para prevenir tales eventualidades. En virtud del principio de subsidiariedad, el Estado no puede simplemente eliminar la autonomía individual mediante la imposición de una obligación de asegurar los bienes particulares, como tampoco tiene la función de asegurar a las personas en su patrimonio contra todo tipo de riesgos. El Estado Social de Derecho no es un Estado paternalista, dirigista ni totalitario, que deba asumir toda suerte de consecuencias por el hecho de la naturaleza.

Otro asunto concierne a la interrelación entre los fenómenos naturales, por una parte, y los deberes y responsabilidades del Estado, de la sociedad y de los particulares, por la otra. En este campo sí existen precisos deberes constitucionales cuya observancia debe tenerse de presente en este caso.

Además del deber general de protección (artículo 2 de la Constitución), es un deber específico del Estado la prestación del servicio público de saneamiento ambiental (artículo 49 de la Constitución). También lo es planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (artículo 80 de la Constitución). En especial, el Estado debe promover el acceso progresivo a la propiedad de la

tierra de los trabajadores agrarios con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (artículo 64 de la Constitución) y proteger especialmente la producción de alimentos, otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (artículo 65 de la Constitución). Sólo la ocurrencia de daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas pueden llevar a responsabilizar patrimonialmente al Estado (artículo 90 inciso 1º de la Constitución).

Por su parte, la sociedad y los particulares individualmente considerados, tienen deberes sociales frente a hechos de la naturaleza que afectan las vidas de otros, como por ejemplo el de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (artículo 95 inciso 3 numeral 2 de la Constitución). Además, el principio general de solidaridad impide que la sociedad sea indiferente al sufrimiento evidente de las personas o insensible ante la situación de desamparo o de extrema necesidad en que éstas se encuentren (artículo 1 de la Constitución).

El anterior marco de deberes constitucionales del Estado, la sociedad y los particulares frente a los riesgos por fenómenos naturales permite abordar el caso concreto aquí analizado sin sustituir a la justicia contencioso administrativa en la determinación de la responsabilidad estatal por daños antijurídicos. Como bien lo sostienen los jueces de tutela en primera y segunda instancia, la responsabilidad del Estado por los posibles daños antijurídicos que con su omisión ocasione es un asunto ajeno al procedimiento de tutela. Pero este asunto es claramente discernible de otro, a saber el cumplimiento de los deberes de protección a la vida e integridad de las personas en riesgo en sus vidas por la acción de la naturaleza. Acierta por tanto el juez ad quem cuando concluye que la administración local no podía dejar de intervenir en el presente caso para dejar a salvo a la afectada y a su esposo frente al “alto riesgo de desplome” de su vivienda y la recomendación de desalojo y demolición de la casa bajo riesgo, como consta en informe técnico del 21 de julio de 2000 dirigido por el geólogo Álvaro Restrepo M., a la Secretaría de Servicios Especiales del Municipio de Barbosa (Antioquia).

Ahora bien, la protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, y a la vivienda

digna, por vía de la exigibilidad inmediata del deber constitucional de la autoridad municipal de proteger la vida y los demás derechos y libertades de la tutelante mediante el ejercicio oportuno de sus facultades legales, no resuelve el problema del alcance de dicha protección. Tal alcance se concreta en el tipo de orden constitucional a dictar por el juez constitucional, atendiendo a la distribución de riesgos implícita en el presente caso.

9. Orden constitucional para asegurar la efectividad de los derechos fundamentales amenazados en el caso concreto

El Juez Penal de Circuito de Girardota, como juez de tutela en segunda instancia, con miras a proteger el derecho fundamental a la vida amenazado en forma inminente por el peligro de desplome de su vivienda en cualquier momento, en su providencia, ordenó al Alcalde Municipal de Barbosa, Antioquia, disponer el traslado de la misma y de su esposo a un sitio apto para vivir sin riesgo alguno, no condicionando en el tiempo dicha orden. En concepto de la Corte, la decisión del juez de tutelar los derechos fundamentales de la peticionaria, amenazados por el inminente y comprobado peligro de derrumbe de su casa de habitación y de los cultivos agrícolas que constituyen su único medio de subsistencia, fue acertada, más aún cuando se estableció que la afectada no posee ningún otro bien y deriva su subsistencia de los pocos cultivos que tiene en la propiedad rural afectada, todo lo cual permite concluir que ella y su esposo son sujetos de protección especial del Estado en los términos del artículo 13 inciso 3 de la Constitución.

Con independencia del aspecto procesal, si la acción de tutela procede en este caso como mecanismo principal, o como transitorio mientras se ejerce la eventual acción de reparación directa y cumplimiento ante la justicia contencioso administrativa, lo cierto es que la orden judicial dictada en la sentencia objeto de revisión es indefinida, quedando la administración local obligada, sin término alguno, a brindarle a la afectada vivienda digna. Tal solución, no obstante, no es constitucionalmente aceptable, puesto que no está acorde con el sistema de distribución de riesgos implícito en la Constitución, con los deberes constitucionales y legales del Estado frente a sus asociados ni con la protección efectiva de los derechos.

Lo anterior porque la ley ordena a la administración pública, en casos de desastres naturales o presencia de alto riesgo de derrumbe o deslizamiento en una determinada zona, por un

lado, desalojar a las personas afectadas y en riesgo –lo que implica su alojamiento temporal en una vivienda digna– pero, por otro, tomar medidas oportunas para eliminar definitivamente el riesgo (artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, modificado entre otras por la Ley 2 de 1991). La administración pública no puede omitir la adopción de medidas inmediatas para evitar el riesgo sobre vidas humanas ni dejar indefinidos los derechos de las personas desalojadas, sin comprometer con ello su responsabilidad. Por otra parte, extender injustificadamente la asistencia inmediata mediante la provisión de una vivienda digna a costa del Estado va en desmedro del ejercicio autónomo y responsable de los derechos, y menoscaba los recursos económicos indispensables para atender otras necesidades sociales igual o más acuciantes de otras personas. No sobra advertir que, en la apreciación de los intereses generales y los particulares, en caso de decidir sobre la adquisición de los predios a afectar en aras de la protección general, la autoridad pública correspondiente –la administración en caso de negociación directa o el juez en caso de expropiación– deberá apreciar el valor del predio cuya destinación excluye la habitación y la explotación agrícola, y ponderar equitativamente los intereses generales de la comunidad, por un lado, con los derechos e intereses particulares de la persona (artículo 58 de la Constitución), todo ello dentro del marco constitucional de respeto a la dignidad humana, al trabajo y la solidaridad y a la prevalencia del interés general (artículo 1 de la Constitución).

En el presente caso, salvo que se pudiera demostrar ante los estrados correspondientes la responsabilidad patrimonial del Estado, en caso de que la administración decida adquirir el inmueble en virtud del interés general de evitar los riesgos existentes sobre la vida de los habitantes del sector, la administración debe contemplar que la afectada asuma parte de las consecuencias económicas de un hecho insuperable de la naturaleza –sin que pueda pretender recibir más del Estado que lo que la sociedad está en capacidad de garantizar en igualdad de oportunidades para todos– como que el Estado cumpla con su deber de protección de la vida y demás derechos y libertades de la afectadas.

El informe de las medidas adoptadas en cumplimiento de lo ordenado por el fallo de tutela, dirigido por el Alcalde Municipal de Barbosa a la Corte, muestra el acierto de la orden judicial dictada en su momento: mediante el desalojo y la reubicación de la peticionaria y de su esposo en una vivienda digna cuyo canon de arrendamiento asumió la administración local, se ha disminuido efectivamente el riesgo de derrumbe en el predio afectado por la falla geológica.

Por otra parte, la administración local informa a la Corte que viene adelantando gestiones ante la Gobernación, el Inurbe y las Cajas de Compensación para realizar un megaproyecto de vivienda de interés social, además de contar con un lote denominado “Reubicación del Barrio el Porvernir”, en el que se adelantan obras de urbanismo para reubicar zonas de invasión y a familias que se encuentran en zonas identificadas de alto riesgo (folio 143). Dado que los dictámenes periciales certifican que el predio de la accionante está situado en una zona de alto riesgo, la administración local deberá asegurarse que la actora y su esposo, sean parte de los planes urbanísticos que se vienen adelantando, todo ello de conformidad con la Ley 9ª de 1989, modificada por la Ley 2ª de 1991.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 14 de marzo de 2002 por el Juzgado Penal de Circuito de Girardota, Antioquia, que tuteló el derecho fundamental a la vida a la accionante y a su esposo en el proceso de la referencia.

Segundo.- MODIFICAR la sentencia mencionada en el numeral anterior en el sentido de ORDENAR al Alcalde Municipal de Barbosa, Antioquia: 1) que decida definitivamente, en un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, sobre la adquisición o eventual expropiación del predio de la accionante y su destinación al uso exclusivo como zona forestal, de forma que se eliminen los riesgos existentes sobre su vida e integridad según los dictámenes periciales allegados en el presente proceso; y, 2) que en caso de una decisión negativa respecto a la adquisición o expropiación del predio de la accionante, la incluya junto con su esposo en los planes de urbanismo y de vivienda social que viene adelantando el Municipio según lo informado por el Alcalde local; 3) que continúe proveyendo a la accionante y a su esposo un alojamiento seguro y digno mientras se lleva a cabo la correspondiente actuación administrativa que resuelva definitivamente sobre la situación de riesgo existente en el predio de la accionante, todo ello dentro del plazo máximo de ciento ochenta días contados desde la comunicación de la presente sentencia. De otra parte, en correspondencia con lo anterior, se advertirá a la accionante que el Estado no está obligado a obrar como asegurador último de todos los

riesgos, que debe colaborar con la administración de buena fe para encontrar una solución dentro de dicho plazo y que la Constitución ordena a la entidad accionada y a los jueces consultar no sólo el interés particular de los afectados sino el interés de la comunidad.

Tercero.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Barbosa (Antioquia) que informe al Juez Penal Municipal de dicha localidad sobre el cumplimiento de las ordenes aquí impartidas, el que, a su vez, deberá informar oportunamente de ello a la Corte Constitucional por intermedio de este despacho.

Cuarto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Artículo 80 de la Ley 9ª de 1989 (Derogado por el numeral 1º del artículo 138 de la Ley 388 de 1997): “A partir de la fecha de vigencia de esta ley, habrá lugar a la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio sobre los siguientes inmuebles que no cumplen con su función social: || a) Los inmuebles urbanizables pero no urbanizados, declarados por el concejo, la junta metropolitana o el consejo intendencial de San Andrés y Providencia, mediante acuerdo, como de desarrollo prioritario en cumplimiento del plan de desarrollo, y que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a dicha declaratoria. || b) Los inmuebles urbanizados sin construir declarados por el concejo, la junta metropolitana, o el consejo intendencial de San Andrés y Providencia, mediante acuerdo como de construcción prioritaria en cumplimiento del plan de desarrollo, y que no se construyan dentro de los dos (2) años siguientes a dicha declaratoria.

2 Artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997:

“Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, quedará así: || “Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines: || a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; || b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; || c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; || d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; || e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; || f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes; || g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen; || h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; || i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades; || j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; || k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley; || l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley; || m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes”.

3 Sentencia T-021 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Se trataba de un caso en el cual una señora instauró tutela contra la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá por considerar que estaba en peligro su vida y la de los moradores de un inquilinato ubicado en esta ciudad, “porque se vino un alud de tierra sobre su casa y puede continuar la erosión.” En dicha oportunidad la Corte denegó la tutela solicitada al no encontrar plenamente probado la gravedad de la situación.

4 Sentencia C-1194 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.