

Sentencia T-312/11

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que se desaloja a personas desplazadas por la violencia

AGENCIA OFICIOSA PARA PROMOVER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA-Reiteración de jurisprudencia

En el caso de la población desplazada, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que, como la situación de vulnerabilidad de quienes afrontan el desplazamiento forzado es similar a la situación de aquellas personas que se encuentran en una incapacidad física o mental de ejercer la defensa de sus propios derechos, en el sentido de la dificultad que tienen para el ejercicio de sus derechos, la agencia oficiosa es procedente para promover el amparo de los derechos de este segmento de la población

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

DEBER DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE REUBICAR A LAS PERSONAS ASENTADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE-POT de Pereira apartado B) del artículo 219

Como se trata de personas asentadas en una zona que fue declarada de alto riesgo no mitigable por amenaza de deslizamientos, según el apartado B) del artículo 219 del POT de Pereira antes analizado, éstas tienen derecho a ser beneficiarias de un programa de reubicación, al menos temporalmente.

Referencia: expediente T-2.898.422

Acción de tutela instaurada por Luis Eduardo Marín Gallego en nombre propio y como agente oficioso de otros, contra la Gobernación de Risaralda, la Alcaldía de Pereira y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Colaboró: Lina Malagón Penen

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Pereira, Risaralda, en la acción de tutela instaurada por Luis Eduardo Marín Gallego en nombre propio y como agente oficioso de otros, contra la Gobernación de Risaralda, la Alcaldía de Pereira y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

I. ANTECEDENTES

1. 1. HECHOS

1. En el escrito de tutela, el señor Luis Eduardo Marín Gallego afirma que su familia junto con las familias de los señores Silvio Foronda Marín, Amanda Cruz Muñoz, Amparo Valencia Cruz, Flor María Henao, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero, Martha Riascos y Aleida Illera Caicedo, han sido amenazadas por la Alcaldía de Pereira y por la Gobernación de Risaralda de ser desalojadas de las viviendas de invasión que construyeron en el barrio El Danubio.

2. El peticionario considera que esas órdenes de desalojo que han sido dictadas por las autoridades accionadas son “abusivas y arbitrarias”¹, pues se trata de personas desplazadas

por la violencia que se vieron obligadas a construir sus viviendas en la invasión de El Danubio, por estar totalmente desprotegidos y no contar con los recursos suficientes para asentarse en otro lugar.

3. En este sentido, el actor considera que las autoridades accionadas han tratado de engañarlos debido a que la única solución que les han propuesto es la entrega de un subsidio de vivienda por tres meses, ayuda que considera es insuficiente².

4. Por los motivos antes expuestos, solicita al juez de tutela que ordene hacer cesar “esos abusivos y arbitrarios procedimientos y amenazas que nos están [sic] haciendo constantemente en la invasión [sic] del Barrio el Danubio de Villa Santana del municipio de Pereira, donde nos tienen demasiadísimo [sic] enfermos, y más [sic] que todo en lo psicológico [sic], que al menos [sic] nos dejen en paz y tranquilos mientras que nuestra Honorable Corte Constitucional se pronuncia al respecto”³.

1. 2. INTERVENCIONES DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS

La Alcaldía del municipio de Pereira respondió la demanda solicitando al juez de tutela negar el amparo invocado por el demandante.

Así, señaló que “yerra la [sic] accionante al incoar la presente acción de tutela so pretexto de vulneración de derechos fundamentales, pues [sic] tenemos que el derecho a la vivienda no es un derecho fundamental, es un derecho progresivo, por lo tanto, no es por vía de tutela que el Despacho a cargo del proceso referido pueda despachar la petición del actor”⁴. En efecto, según la sentencia T-251 de 1995, como el derecho a la vivienda es un derecho objetivo que requiere desarrollo legal, se trata de un derecho que no puede ser susceptible de protección inmediata por la vía de la acción de tutela. Además, de acuerdo a la sentencia T-258 de 1997, “el Estado [tiene la carga] de fijar condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho [a la vivienda digna]. Lo anterior no implica necesariamente la obligación para el Estado de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país que adolezcan de dicha necesidad”⁵.

Adicionalmente, afirmó que si bien es cierto que a través de la Dirección Operativa de Control Físico de la Secretaría de Gobierno, el municipio de Pereira ha realizado operativos de control tendientes a evitar las invasiones y las construcciones ilegales, “el señor LUIS EDUARDO

MARÍN GALLEGO, no se encuentra dentro de los registros de la Dirección Operativa de Control Físico, para realizar diligencia de demolición y por lo tanto no se le ha realizado operativo alguno”6, de manera que no es cierta la afirmación del actor según la cual el personal del municipio de Pereira ha cometido abusos de autoridad en su contra.

En este mismo sentido, alegó que en esos operativos siempre se han respetado los derechos fundamentales de los habitantes de las invasiones.

Por otra parte, sostuvo que el sector de El Danubio se encuentra ubicado en una zona de alto riesgo y de protección ambiental “según concepto técnico de la DOPAD”7, por lo tanto, ningún ciudadano tiene derecho a no ser desalojado de ese lugar, aunque se trate de una persona desplazada por la violencia, pues existen otras vías legales para obtener una vivienda digna como “la ayuda de \$450.000 para un subsidio de arrendamiento por tres meses”8. En efecto, según la Ley 810 de 2003, “la licencia se convierte en un requisito indispensable para ejecutar las obras o su legalización, bien sea de obra nueva, adecuación o modificación, documentos que deber ser presentados en el momento en que se efectúe el control Urbanístico por parte (...) del Alcalde Municipal”9.

Además, manifestó que “en la actualidad en el Municipio de Pereira no existen cupos, ni terrenos disponibles para desarrollar proyectos de vivienda de interés social prioritario (...). Existen cerca de cinco mil (5000) familias entre desplazados ubicados en zonas de alto riesgo y familias de escasos recursos en espera de vivienda. Obligar al Municipio de Pereira a adjudicar a toda familia que tutele el derecho a la vivienda digna es obligarlo a lo imposible y se le asigna obligaciones y responsabilidades al ente territorial en asuntos donde deben intervenir financiera, administrativa y legalmente otras entidades nacionales y municipales”10. Así, “el trámite para acceder al subsidio de vivienda debe realizarse a través de las Cajas de Compensación de cada municipio ante FONVIVIENDA, presentando todos los documentos por el interesado, hecho que no conlleva obligación de la entidad para su otorgamiento, ya que existen factores determinantes del derecho como cantidad de recursos entregados para cumplir este objetivo, los que deben ser distribuidos conforme con el nivel de elegibilidad según el grado de vulnerabilidad en que se haya clasificado el núcleo familiar del postulante”11.

Sin embargo, en cumplimiento del deber de desarrollar programas de vivienda de interés

social “y diseñar asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo (...), mediante decreto municipal No. 112 de 21 de febrero de 2006, [se] declaró [la] urgencia manifiesta en el municipio de Pereira y (...) se decretó: `ARTÍCULO CUARTO: remitir a la DIRECCIÓN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES del Ministerio del Interior y de Justicia, la solicitud y soportes requeridos para obtener mediante acto administrativo, la certificación correspondiente que haga viable la postulación de la población afectada ante (...) FONVIVIENDA, para acceder al subsidio que para estos efectos otorga el Gobierno Nacional”¹².

Finalmente, en relación con el caso concreto del señor Marín Gallego, sostuvo que “la [sic] accionante sólo elevó dos solicitudes de ser incluida en un plan de vivienda por ser de escasos recursos, posterior a estas fechas no existe ningún acto que demuestre interés por [su parte] para aspirar al beneficio”¹³.

Por su parte, la Gobernación de Risaralda solicitó al juez declarar la improcedencia del amparo elevado por el actor o, en su defecto, no acceder a las pretensiones de la demanda, pues “según la información que reposa en las bases de datos, tanto de la [Gobernación de Risaralda], como de la Promotora de vivienda del Departamento de Risaralda, no aparece inscrito, como potencial beneficiario, bajo ninguna modalidad (consecución de vivienda nueva, usada, construcción en sitio propio. O mejoramiento de vivienda), ni en calidad de peticionario, ni en nombre propio, ni en representación de familia alguna, el señor LUIS EDUARDO MARÍN GALLEGO. Así mismo en la administración departamental no aparece derecho de petición relacionado con el tutelante y las familias que dice representar”¹⁴.

Finalmente, resumió la normatividad que regula las obligaciones del Estado y del municipio de Risaralda frente a la población desplazada.

1. DECISIÓN QUE SE REVISA

Mediante providencia de 29 de septiembre de 2010, el Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Pereira, Risaralda, negó la acción de tutela instaurada por el actor en nombre propio debido a que, “de conformidad con las respuestas emitidas por las entidades accionadas (...), la amenaza es un hecho incierto futuro del cual no se tiene certeza, pues la

entidad municipal encargada del procedimiento de desalojo ha manifestado que contra el actor no se realizó ningún desalojo, así como tampoco se encuentra pendiente proceso administrativo alguno en tal sentido”15.

Adicionalmente, declaró la improcedencia de la acción de tutela “propuesta por el señor LUIS EDUARDO MARÍN GALLEGO en representación de las personas desalojadas en procedimientos administrativos realizados por el municipio de Pereira a través de la Dirección Operativa de Control Físico en un lote de terreno ubicado en el barrio El Danubio de Villa Santana del municipio de Pereira por no cumplirse a cabalidad los requisitos para agenciar derechos de terceros”16. Así, “las personas que allí fueron desalojadas o se encuentren en proceso de desalojo pueden representar sus propios intereses y derechos o por lo menos no se discutió la incapacidad de estas para no poder hacerlo y que justifiquen la representación de sus intereses por un agente oficioso”17.

Esta decisión no fue impugnada por ninguna de las partes.

1. Actuaciones surtidas ante la Corte Constitucional

“Primero.- Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie a la Alcaldía Municipal de Pereira, ubicada en la Cra. 7 No. 18 - 55, piso 7, Pereira (Risaralda), para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente auto, allegue a este despacho el concepto técnico de la DOPAD, citado en la contestación de la demanda, según el cual el barrio El Danubio se encuentra ubicado en una zona de alto riesgo y de protección ambiental. Adicionalmente, dicha autoridad deberá responder las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los proyectos de vivienda para desplazados que adelanta el municipio de Pereira en la actualidad?
2. ¿Cuáles son los programas de reubicación que adelanta el municipio de Pereira para atender a los habitantes desalojados de las zonas de alto riesgo?
3. ¿Cuáles son las personas que han sido desalojados del barrio El Danubio? ¿Existe un censo

sobre este tema? ¿Mediante qué procedimiento administrativo han sido desalojados?

Segundo.- Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie al señor Luis Eduardo Marín Gallego, identificado con la cédula No. 73.072.075 de Cartagena, Bolívar, ubicado en la Cra. 11 No. 50 - 133, barrio Los Naranjos de Dosquebradas, Pereira (Risaralda), para que el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, responda las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es su relación o vínculo con las personas que dice representar en la acción de tutela? ¿Porqué ejerce su representación si se trata de personas mayores de edad?
2. ¿Desde qué fecha se asentaron usted y las personas que dice representar en el barrio El Danubio?
3. ¿Cuál fue el procedimiento adelantado por la Alcaldía Municipal de Pereira y la Gobernación de Risaralda para desalojarlo a usted y a las personas que dice representar del lote de terreno ocupado? Adjunte los documentos que prueben su dicho (resoluciones dictadas por las autoridades accionadas etc.).
4. ¿En qué fecha fueron desalojados por las autoridades competentes de las viviendas ocupadas?
5. ¿Es de propiedad suya y de las personas que dice representar en el escrito de tutela el lote de terreno y las viviendas de las que fueron desalojados? De responder afirmativamente, anexe pruebas que respalden su dicho tales como los títulos de propiedad de los inmuebles y las respectivas escrituras públicas, las facturas de los servicios públicos correspondientes a las viviendas desalojadas etc.
6. ¿Ha solicitado usted o cualquiera de las personas que dice representar, un subsidio de vivienda ante Acción Social, FONVIVIENDA o ante la Alcaldía Municipal de Pereira o la Gobernación de Risaralda?

Tercero.- Por la Secretaría General de esta Corporación, se notifique a Acción Social, ubicada en el Edificio Principal Calle 7 No. 6-54 (Bogotá D.C.), del auto admisorio de la tutela de la referencia proferido el día dieciséis (16) de septiembre de 2010 por el Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Pereira, Risaralda (Fl. 51, Cuaderno 2), adjuntando copia de ésta para que la entidad notificada se entienda vinculada a este proceso de tutela y con el fin de que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la citada providencia, se pronuncie acerca de los hechos y pretensiones en que se funda la solicitud de amparo.

Cuarto.- Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie a Acción Social, ubicada en el Edificio Principal Calle 7 No. 6-54 (Bogotá D.C.), para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente auto, informe a este despacho si las siguientes personas se encuentran incluidas en el RUPD, cuáles ayudas han recibido y si se han postulado para un subsidio de vivienda:

NOMBRE

CÉDULA No.

CÓDIGO No.

Luis Eduardo Marín Gallego

73.072.075

Amanda Cruz Muñoz

39.83.0110

2.714.720

Amparo Valencia Cruz

24.695.432

568.614

Flor María Henao

24.411.590

559.214

María Serafina Sánchez

35.770.069

369.695

María Irene Londoño

40.758.596

146.606

Liliana Méndez

1.069.718.830

436.453

Orfilia López Londoño

40.769.823

50.983

Angélica Romero

111.276.468

559.214

Martha Riascos

38568284

669261

1.004.510.242

577.636

Silvio Foronda Marín

Quinto.- Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie a FONVIVIENDA, ubicado en la Cll. 37 No. 8 - 40 (Bogotá D.C.), para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este auto, informe a este despacho si las siguientes personas han solicitado un subsidio de vivienda de interés social:

NOMBRE

CÉDULA No.

Luis Eduardo Marín Gallego

73.072.075

Amanda Cruz Muñoz

39.83.0110

Amparo Valencia Cruz

24.695.432

Flor María Henao

24.411.590

María Serafina Sánchez

35.770.069

María Irene Londoño

40.758.596

Liliana Méndez

Orfilia López Londoño

40.769.823

Angélica Romero

111.276.468

Martha Riascos

38568284

Aleida Illera Caicedo

1.004.510.242

Silvio Foronda Marín

-----“

* Intervención de la Alcaldía de Pereira

Dentro del término legal, el Director Operativo de Control Físico de la Secretaria de Gobierno Municipal de la Alcaldía de Pereira, informó a este despacho que en su municipio se “adelanta el proyecto El Remanso, el cual consta de 2491 soluciones de vivienda de interés prioritario y de ellas a la fecha se han entregado 1241 construidas en el sector A. De otro

lado se avanza en la construcción de los sectores B y C, los cuales se entregarán a los beneficiarios al finalizar el presente año, de igual manera se adquirió un predio contiguo denominado sector D con el fin de adjudicar nuevos lotes con servicios (...).

[El costo de este proyecto] asciende a cerca de cincuenta y cinco mil millones de pesos de los cuales hemos obtenido el apoyo en subsidios, del Gobierno Nacional y de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda, alrededor de dieciséis mil millones de pesos. El excedente ha sido asumido en su totalidad con recursos del Municipio de Pereira (...).

Este proyecto surgió de la calamidad pública decretada por el Ministerio del Interior y de Justicia mediante Resolución 05 de 28 de febrero de 2006 y ha beneficiado tanto a los habitantes asentados en zona de riesgo no mitigable del municipio de Pereira, como a la población desplazada de diferentes sectores del país.

Ahora bien [de] las personas que fueron desalojadas del sector Danubio alto detrás de la iglesia sector Villa Santana”¹⁸, sólo se encuentran dos de las personas que el actor de la presente acción de tutela dice representar. Así, según la alcaldía accionada, las señoras Angélica Romero y Orfilia López, fueron desalojadas mediante “el procedimiento establecido en las leyes 388 de 1997, 810 de 2003, artículo 61 del decreto 2150 de 1995, y decreto 564 de 2009, dándosele a conocer a cada una de estas personas. Los que por motivos de tutela no se pudieron desalojar en el momento, las diferentes actuaciones a los ciudadanos y respetando el debido proceso, tanto en cada una de las resoluciones mediante las cuales se decretó la infracción, como en las de vía gubernativa; comunicándoseles la fecha de desalojo la cual fue voluntaria por parte de estas personas, pero con la colaboración de obreros, maquinaria y transporte del municipio, evidenciándose que la mayoría de las personas tenían residencias o familiares”¹⁹.

Finalmente, la autoridad accionada anexó el Concepto Técnico Ladera Danubio, realizado por la Dirección Operativa para la Prevención y Atención de Desastres (en adelante DOPAD).

Según este documento, “el área donde se encuentra el barrio El Danubio, corresponde a una zona de amenaza alta por fenómenos de remoción en masa. Por lo tanto se tiene reubicaciones por deslizamientos como medida principal de mitigación del riesgo, en donde se propone la reubicación de las familias en alto riesgo, con condiciones de alta amenaza y/o condiciones de vulnerabilidad altas (riesgo no mitigable), complementada con la

reorganización del territorio para evitar las posibles reubicaciones de nuevos habitantes”²¹.

Por otra parte, según ese concepto técnico, únicamente las siguientes cuatro personas que el actor dice representar en el escrito de tutela, tienen sus viviendas asentadas en el sector del Danubio: Orfilia López Londoño, Maria Irene Londoño, Liliana Méndez López y Maria Serafina Sánchez.

Las demás personas que el actor dice representar, incluyéndolo, no aparecen como habitantes del sector del Danubio.

Por último, según este concepto, “se confronta la amenaza por la vulnerabilidad de las viviendas expuestas sobre la ladera del barrio El Danubio, arrojando como resultado que las viviendas mencionadas anteriormente se encuentran en ALTO RIESGO, ya que tiene una amenaza por inestabilidad del terreno y una vulnerabilidad alta”²².

* Intervención de Luis Eduardo Marín Gallego

Dentro del término legal, el actor informó a este despacho, respecto del vínculo que tiene con las personas que dice representar, que “lo que me une a estas indefensas personas, para representarlas es un gran y profundo sentimiento de angustia y dolor, de ver sus tantos padecimientos, de sufrimiento y miseria, igual o peor a las que a mi y a mi familia nos ha tocado, también vivir y sufrir en carne propia, como nos ha dejado el flagelo del desplazamiento ante la impotente capacidad de un estado que no hace nada”²³.

Por otra parte, señaló que no ha sido “desalojado en ningún momento porque yo no me he asentado en la invasión del Danubio ni en ninguna, porque un hermano mío me dio posada en su casa y ahora, me ha tocado estar de posada en esta nueva dirección Barrio los Naranjos de Dosquebradas (...), mientras que Acción Social Nacional nos da la vivienda y un proyecto productivo para poder volver a tener mi propio negocio”²⁴.

Adicionalmente, afirmó que no tiene “ningún documento del lote de terreno donde se produjo la invasión por que (sic) no es de mi propiedad y tampoco propiedad de ninguna de las familias que por su crítica situación no encontraron donde clavar sus guadas, esterillas,

plásticos y cartones para cubrir (sic) “25.

Por otro lado, allegó un oficio de la Inspección Segunda de Dosquebradas, de 26 de febrero de 2010, en el que se solicita “se sirvan prestar la debida protección policiva en el momento y lugar que lo requiera al señor LUIS EDUARDO MARÍN GALLEGO (...), al igual que a toda su familia. Es de anotar que las amenazas las está recibiendo en averiguación”26.

En este mismo sentido, anexó una respuesta a un derecho de petición en la cual Acción Social le informa al actor que, “en atención a su solicitud de Protección y Seguridad y de los demás miembros de su núcleo familiar, le comunicamos que Acción Social no es competente para brindar medidas de seguridad para la población en situación de desplazamiento”27.

Además, el actor anexó varios escritos y documentos enviados por las personas que dice representar en el escrito de tutela, así como copia de sus documentos de identidad.

Así, allegó un escrito de Martha Riascos Aragón, dirigido a esta Corporación el 24 de marzo de 2011, en el que señala que es una persona de escasos recursos que se desempeña como vendedora ambulante de frutas.

Así mismo, afirma que Acción Social no le ha entregado las ayudas a que tiene derecho por ser desplazada por la violencia y que fue desalojada de la vivienda de invasión en la que vivió desde el 3 de abril de 2010, ubicada en el barrio El Danubio.

También anexó copia del recibo de energía correspondiente al mes de marzo de 2011, de la vivienda de invasión antes mencionada28 y un oficio de la Alcaldía de Pereira en el que se señala que “no se encontró inscripción a su nombre para acceder al subsidio familiar de vivienda como aporte del estado para acceder a una solución de vivienda”29.

Por otro lado, anexó copia del recibo de energía eléctrica de la vivienda de invasión ubicada en El Danubio de la señora Amparo Valencia Cruz, una de las personas supuestamente representadas por el actor.

De igual manera, el actor adjuntó un escrito firmado por la señora Flor María Henao, dirigido a esta Corporación el 21 de marzo de 2011, en el que solicita “con todo respeto que me informen si el vocero o líder Sr. Eduardo Marín no nos puede seguir orientándonos y acompañándonos, ya que no siendo así, les ruego por favor que sean ustedes mismos”30 los

que lo hagan.

A ese documento anexó copia de un comunicado de 8 de junio de 2010 del Director Operativo de Control Físico de la Secretaría de Gobierno del municipio de Pereira en el que se informa a Angélica Romero, a María Serafina Sánchez, a María Irene Londoño, a Flor María Henao, a Silvio de Jesús Foronda, a Liliana Méndez y a Amparo Valencia, que “dentro de las 24 horas [siguientes] se realizará el desalojo y/o demolición de los predios del Barrio Danubio alto detrás de la iglesia de las Brisas (...). Lo anterior con el fin de que de manera voluntaria realicen el desalojo del mismo sin intervención de la fuerza pública”³¹.

A continuación, anexó un acta de revisión eléctrica de la Empresa de Energía de Pereira de 18 de mayo de 2009, en la que se señala que, visitada la vivienda de la señora Flor María Henao, ubicada en el Danubio, se encontró una conexión ilegal sin facturación, por lo que “se procede a instalar medidor (...) y [a] anexar documentación básica para la tramitación de la factura”³².

Así mismo, adjuntó la respuesta a una acción de tutela por ella interpuesta ante el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira en enero de 2011, en la que la Alcaldía de Pereira señala que a la señora Flor María Henao, le proporcionó una asignación de subsidio para alojamiento provisional.

Igualmente, el actor de la presente acción de tutela envió a este despacho una orden de citación enviada por la Alcaldía de Pereira a la señora Angélica Romero, habitante del Danubio, para comparecer en el Palacio Municipal el 11 de marzo de 2011.

Adicionalmente, adjuntó un acta de revisión de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. E.S.P. de 1° de septiembre de 2009, en la que se señala que, visitada la vivienda de la señora María Irene Londoño, ubicada en el Danubio, se encontró que no contaba con el servicio de acueducto y alcantarillado, por lo que debía acercarse a la empresa para legalizar el servicio. En este mismo sentido, anexó copia del recibo de energía eléctrica, de 1 de febrero de 2011, correspondiente al predio ubicado en El Danubio³³.

De igual manera, allegó a este despacho la sentencia de segunda instancia de 2° de agosto de 2010, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, dentro del trámite de tutela Exp. 66001-33-31-002-2010-00225-01, en la que se señala que “mediante

la Resolución No. 3678 de 30 de octubre de 2009, se ordenó la demolición total de la construcción ubicada en el barrio El Danubio, cuya responsable es la señora MARÍA IRENE LONDOÑO, resolución que le fue notificada a la accionante el día 11 de noviembre de 2009 y frente a la cual se interpuso los recursos de reposición y apelación que fueron resueltos oportunamente³⁴ quedando en firme para ser cumplido dicho acto administrativo”³⁵. Mediante esa sentencia se resolvió ordenar al Alcalde del municipio de Pereira reubicar “en un albergue temporal, o administr[ar] auxilio de arrendamiento a la accionante Maria Irene Londoño y a sus dos hijos menores, por el lapso de tres meses mientras la autoridad competente, Acción Social, realiza las gestiones necesarias encaminadas a orientar a la accionante sobre los trámites necesarios para el reconocimiento a que haya lugar para la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y la asesoría necesaria para brindar solución de vivienda de carácter permanente a la accionante para su inclusión en un programa de vivienda de interés social para personas en situación de desplazamiento”³⁶.

Por otra parte, adjuntó un acta de evolución médica de 20 de mayo de 2010, de Sies Salud, en la que se afirma que la señora María Irene Londoño padece de una enfermedad catastrófica y que su esposo falleció en el 2009.

De la misma manera, allegó un escrito dirigido a esa Corporación firmado por la señora Liliana Méndez López con fecha de 24 de marzo de 2011, mediante el cual informa a este despacho que la Alcaldía de Pereira le ordenó desalojar la vivienda de invasión que construyó en El Danubio pero que se negó a cumplir esa orden a pesar de que le asignaron un subsidio de arriendo por tres meses por miedo a quedar desamparada.

Por otro lado, señaló que no ha recibido las ayudas humanitarias debido a que tiene “un problema con la cédula de ciudadanía”³⁷ que no ha podido solucionar.

Así mismo, adjuntó al escrito copia de la factura del servicio de energía eléctrica del mes de enero de 2011, correspondiente a la vivienda de invasión construida por la señora Méndez López en el barrio el Danubio⁴⁰.

Finalmente, el peticionario adjuntó copia de la cédula de ciudadanía de la señora Liboria León Golondrino, persona que también fue desalojada de su vivienda en el barrio El Danubio⁴¹, pero que no aparece en el escrito de tutela como una de las personas a las que el actor dice

representar.

* Intervención de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social)

Por su parte, dentro del término legal, Acción Social contestó la demanda e informó al despacho del magistrado sustanciador que tanto el actor como las personas que dice representar en el escrito de tutela se encuentran incluidos en el RUPD.

Adicionalmente, demostró que la última vez que el actor y las personas que dice representar, recibieron la atención humanitaria de emergencia, fue en las siguientes fechas:

Nombre

Fecha

Valor

Luis Eduardo Marín Gallego

07/12/2010

\$1.380.000,00

Amanda Cruz Muñoz

10/02/2010

\$1.380.000,00

Flor María Henao y Silvio de Jesús Foronda Martínez

01/03/2010

\$510.000,00

Amparo Valencia Cruz

24/01/2011

\$630.000,00

María Serafina Sánchez

22/01/2010

\$915.000,00

María Irene Londoño

02/03/2011

\$825.000,00

Liliana Méndez

05/08/2008

\$915.000,00

Orfilia López Londoño

14/02/2011

\$960.000,00

Angélica Romero

10/02/2011

\$915.000,00

Martha Riascos

22/10/2010

\$915.000,00

29/03/2010

\$915.000,00

Por otra parte, señaló que Luis Eduardo Marín Gallego, Amparo Valencia Cruz, Flor María Henao y Silvio de Jesús Foronda Martínez, María Serafina Sánchez, Liliana Méndez, Angélica Romero y Martha Riascos no tienen “postulaciones en cajas de compensación familiar para ser beneficiarios del subsidio de vivienda”⁴².

En cambio, María Irene Londoño “fue beneficiaria con SUBSIDIO DE VIVIENDA a través de la convocatoria 2004-DESPLAZADOS ARRENDAMIENTO MEJORAMIENTO CSP Y ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA O USADA”⁴³, subsidio que fue otorgado mediante Resolución No. 807 de 2004, por un valor de \$4.475.000,00 pesos.

A su vez, Orfilia López Londoño también “fue beneficiaria con SUBSIDIO DE VIVIENDA a través de la convocatoria 2007-DESPLAZADOS ARRENDAMIENTO MEJORAMIENTO CSP Y ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA O USADA”⁴⁴. De allí que, mediante Resolución No. 510 de 2007, se le otorgó a esta señora \$10.842.600 pesos.

Por su parte, Acción Social señaló que “AMANDA CRUZ MUÑOZ se postuló el 2008 - 09/25 pero tiene estado Rechazado y/o cruzado [por] cruce con Walter Valencia Cruz”, quien recibió un subsidio de vivienda y por “tenencia de propiedades”⁴⁵.

De igual manera, informó al despacho del magistrado sustanciador que “ALEIDA ILLERA CAICEDO se encuentra excluida por vía gubernativa” en la medida en que, mediante las Resoluciones No. 602 de 2008 y No. 904 de 2009, se decidió que “la modalidad a la que se aspira no cumple con la condición de tenencia de propiedad”⁴⁶.

Respecto a la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, Acción Social sostuvo que, con base en la caracterización de los núcleos familiares del actor y de las demás personas que dice representar, la entidad realizó la siguiente asignación de turnos:

“ - LUIS EDUARDO MARÍN GALLEGO

(...) presenta el turno 1D-3593 generado el 17/03/11 pendiente de trámite, el prefijo 1D va en el turno 3534

-AMANDA CRUZ MUÑOZ

(...) presenta el turno 3C-84495 generado el 1/01/11, pendiente de giro, el prefijo 3C va en el turno 69681

-AMPARO VALENCIA CRUZ

(...) presenta el turno AD-851 generado el 19/01/11, girado el 20/11/11 hace 57 días y cobrado el 24/01/11 por un valor de 630000

-FLOR MARÍA HENAO

(...) presenta el turno 3C-189089 generado el 1/01/11, pendiente de giro, el prefijo 3C va en el turno 69681

-MARÍA SERAFINA SÁNCHEZ

(...) presenta el turno 3C-62360 generado el 01/01/11, girado el 11/03/11 hace 7 días y está pendiente información de pago y/o reintegro

-MARÍA IRENE LONDOÑO

(...) presenta el turno 1C-2420 generado el 31/01/11, girado el 02/02/11 hace 44 días y cobrado el 02/03/11 por valor de 825000

-MARÍA ORFILIA LÓPEZ LONDOÑO

(...) presenta el turno 3C-14151 generado el 01/01/11, girado el 28/01/11 hace 49 días y cobrado el 14/02/11 por valor de 960000

-ANGÉLICA ROMERO

(...) presenta el turno 3D-13146 generado el 01/01/11, girado el 02/02/11 hace 44 días y

cobrado el 10/02/11 por valor de 915000

-ALEIDA ILLERA CAICEDO

(...) presenta el turno 3C-122277 generado el 01/01/11, pendiente de giro, el prefijo 3C va en el turno 69681”47.

Adicionalmente, señaló que “la misma Corte Constitucional en distintos pronunciamientos ha limitado el control por vía de excepción para evitar la discrecionalidad de los jueces de omitir normas válidas con plena vigencia y aplicación como la Resolución No. 3069 de mayo de 2010 y la circular No. 001 del mismo año, expedidas por Acción Social, pues las normas expedidas se encuentran revestidas de legalidad y son de orden público y de aplicación general.

Así las cosas, si bien el control por vía de excepción garantiza la prevalencia de los derechos fundamentales llevando al operador judicial a la decisión de inaplicar una norma para proteger un interés de rango fundamental, la toma de una decisión de tal magnitud debe ser sustentada, probando que la regla normativa brindada por esta entidad violenta los derechos fundamentales”48.

Por los motivos antes expuestos, solicitó a este despacho “NEGAR las peticiones incoadas en el escrito de tutela, en razón a que ACCIÓN SOCIAL, ha realizado dentro del marco de su competencia, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales”49 de los accionantes.

* Intervención de Fonvivienda

Dentro del término legal, Fonvivienda informó al despacho del magistrado sustanciador que los señores Luis Eduardo Marín Gallego, Amparo Valencia Cruz, Flor María Henao, María Serafina Sánchez, Liliana Méndez, Angélica Romero y Aleida Illera Caicedo, se encuentran en el estado de no postulado, lo que significa que “no se han postulado para acceder al subsidio familiar de vivienda en ninguna de las convocatorias realizadas por Fonvivienda”50.

Además, manifestó que “la última convocatoria para la población en situación de desplazamiento, se llevó a cabo entre el 8 de junio y el 13 de julio del año 2007. Quienes no

se postularon en dicho proceso deben estar atentos a las próximas convocatorias que programe Fonvivienda cuyas fechas será oportunamente divulgadas (...). La población desplazada también puede postularse en otras convocatorias autorizadas por el viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial”51.

Sin embargo, “actualmente no se tienen programadas nuevas fechas de convocatoria para población en situación de desplazamiento, teniendo en cuenta que se está atendiendo los grupos familiares postulados en la convocatoria de 2007 y que se encuentren en estado calificado. A partir del 17 de febrero de 2011 [Fonvivienda] se encuentra adelantando el Sexto Proceso de Asignación de SFV para población en situación de desplazamiento y las asignaciones de los subsidios de acuerdo al puntaje obtenido de los que se encuentran en estado calificado se efectuará el día 17 de mayo de 2011, no obstante es importante aclarar que [esa fecha puede variar]”52.

Por otra parte, sostuvo que las familias de Aleida Illera Caicedo, María Irene Londoño y Amanda Cruz Muñoz, “no lograron modificar su condición de rechazado dentro del proceso de asignación de los subsidios dentro de la convocatoria dirigida a la población desplazada (...) como quiera que los hogares [antes mencionados] no interpusieron los recursos de la vía gubernativa contra el acto administrativo que les rechazó el subsidio, éstos han quedado en firme, lo que quiere decir que no podrán ser modificados”53.

En efecto, se rechazó la postulación de: i) Amanda Cruz Muñoz debido a que “la modalidad a la que se aspira no permite la tenencia de propiedades”54 y “por ser beneficiario de subsidio”55 y de ii) Aleida Illera Caicedo porque “la modalidad a la que se aspira no cumple con la condición de tenencia de la propiedad”56.

Por otro lado, informó que la señora María Irene Londoño “se presentó en la convocatoria - desplazados 2007, ante la Caja de Compensación Familiar RISARALDA - PEREIRA, siendo beneficiaria del subsidio de arrendamiento según Resolución No. 807 del 15 de diciembre de 2004, por valor de CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS Mcte., (\$4.475.000,00)”57.

Finalmente, indicó que la señora Orfilia López Londoño fue “beneficiada según Resolución No. 510 del 20 de diciembre de 2007, del subsidio familiar de vivienda por valor de DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS PESOS Mcte.,

(\$10.842.500,00)”58.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

1. Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del auto de diez (10) de diciembre de dos mil diez (2010), proferido por la Sala de Selección Número Doce.

1. Problemas jurídicos y esquema de resolución

1. La Sala estima que, para resolver el caso concreto, debe dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos: ¿existe legitimación por activa cuando una acción de tutela es instaurada por una persona natural para promover la defensa de derechos fundamentales en cabeza de unas personas en situación de desplazamiento? ¿Se vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna al desalojar a unas personas desplazadas por la violencia de un lote de terreno de alto riesgo, sin ofrecerles previamente una solución de vivienda de carácter permanente y sin reubicarlas temporalmente?

A fin de resolver estos problemas jurídicos, en una primera parte, la Sala reiterará los requisitos para que proceda la agencia oficiosa para promover los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia (2.2.1). En una segunda parte, expondrá los

fundamentos de la especial protección constitucional que gozan las personas víctimas de la violencia política (2.2.2). En una tercera parte, procederá a reiterar el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna en el caso de la población en condición de desplazamiento (2.2.3). En una cuarta parte, reiterará el deber de las autoridades administrativas de reubicar a las personas asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable (2.2.4). Finalmente, en una última parte, resolverá el caso concreto (2.2.5).

1. Legitimación en la causa por activa. Agencia oficiosa para promover los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia. Reiteración de jurisprudencia

1. Según los artículos 86 de la Constitución y 10º del Decreto 2591 de 1991, para que exista legitimación en la causa por activa, la acción de tutela debe ser instaurada directamente por el titular de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados, por el representante legal del titular de esos derechos, por su apoderado judicial o por medio de agente oficioso.

1. Por otra parte, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación⁵⁹, por regla general los requisitos para que opere la agencia oficiosa son los siguientes: i) por un lado, en el escrito de tutela el actor debe afirmar que actúa en calidad de agente oficioso; ii) por otro lado, el agenciado debe estar individualizado y; iii) finalmente, de los hechos del caso concreto se debe poder inferir que el titular de los derechos presuntamente amenazados o vulnerados se encuentra en imposibilidad de instaurar la acción por sí mismo.

Así, la agencia oficiosa se deriva de la imposibilidad del titular de los derechos amenazados o vulnerados, de promover su propia defensa ante el juez de tutela como sucede, por ejemplo, en el caso de los menores de edad, de los enfermos graves, etc.

1. En el caso de la población desplazada, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que, como la situación de vulnerabilidad de quienes afrontan el desplazamiento forzado es similar a la situación de aquellas personas que se encuentran en una incapacidad física o mental de ejercer la defensa de sus propios derechos, en el sentido de la dificultad que tienen para el ejercicio de sus derechos, la agencia oficiosa es procedente para promover el amparo de los derechos de este segmento de la población.

Así, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, “dada [su] condición de extrema vulnerabilidad (...), no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución -tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad -, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas”.

En este mismo sentido, por ejemplo, en la sentencia T-367 de 2010, en la que la acción de tutela fallada fue instaurada por la representante legal del Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos, organización no gubernamental que representó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a las víctimas de la masacre de Ituango, esta Corporación reiteró la regla jurisprudencial según la cual las asociaciones de desplazados pueden actuar como agentes oficiosos para promover la defensa de personas en situación de desplazamiento, siempre y cuando se cumplan los requisitos expuestos en la sentencia T-025 de 2004.

Por el contrario, en la sentencia T-284 de 2005, en la que la Corte estudió el caso de una señora desplazada por la violencia quien manifestaba representar a las personas desplazadas que se asentaron en Ibagué, la Corte determinó que la acción de tutela era improcedente, pues al escrito de tutela no se anexó el respectivo poder para actuar en nombre de la población que decía representar. En este mismo sentido, si bien la peticionaria anexó una certificación en la que se señalaba que la actora hacía parte de la asociación de desplazados ASOFADECOL, no probó que fuera su representante legal y, en consecuencia, la Corte concluyó que no estaba legitimada para iniciar una acción de tutela en representación de los desplazados asentados en Ibagué.

1. Adicionalmente, según esta Corporación, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal, pueden también actuar como agentes oficiosos de las personas desplazadas siempre que confluayan los tres requisitos mencionados anteriormente, es decir, que sea evidente que actúa en calidad de agente oficioso, que los agenciados estén plenamente individualizados dentro del expediente y que, de los hechos probados, se pueda inferir el consentimiento de las personas desplazadas en la instauración de la acción de tutela.

De allí que, por ejemplo, en la sentencia T-078 de 2004, en la que se estudió una acción de tutela instaurada por el Defensor del Pueblo para evitar el desalojo de unas familias desplazadas que se habían asentado en unas zonas de alto riesgo y para obtener la protección genérica de las familias desplazadas y no desplazadas, asentadas en zonas de alto riesgo en la ciudad de Florencia, la Corte concluyó que la acción de tutela referida a la primera solicitud era procedente, pues se trataba de personas desplazadas que se encontraban plenamente identificadas y que habían solicitado al demandante su intervención para obtener la protección de sus derechos fundamentales. En cambio, la Corte desestimó la segunda solicitud de amparo elevada por el actor en la medida en que no existía una individualización de los agenciados.

1. Por otra parte, a la hora de determinar la procedencia de una acción de tutela, el juez constitucional debe tener en cuenta que, como se trata de un mecanismo informal, no se puede exigir un excesivo rigor formalista, “pues a través de [la acción de tutela] no se busca el establecimiento de una “litis”, sino que su objetivo es la protección eficaz y oportuna de derechos fundamentales”⁶⁰. En consecuencia, “los obstáculos de trámite no se pueden interponer en la búsqueda de soluciones reales y efectivas”.

Así, en las actuaciones de la administración de justicia y de los procedimientos administrativos, las entidades públicas deben respetar el principio de la prevalencia del derecho sustancial consagrado en el artículo 228 de la C.P.⁶¹. De esta manera, “se debe tener siempre presente que la norma procesal se debe a la búsqueda de la garantía del derecho sustancial”⁶² como quiera que “tanto el procedimiento judicial como el administrativo son en esencia medios o vías creadas por el ordenamiento jurídico para

concretar o efectivizar los derechos sustanciales que le asisten a los ciudadanos en la legislación”⁶³.

En este mismo sentido, en diversas oportunidades esta Corporación ha reconocido que “cuando la aplicación de una norma procedimental pierde el sentido instrumental y finalista para el cual fue concebida y se convierte en una mera forma inocua o, más grave aún, contraproducente, el juez de tutela debe obviar el trámite formal en beneficio del derecho fundamental afectado”⁶⁴. Así, “al aplicarse de manera manifiesta, las normas atendiendo únicamente a su texto o haciendo una aplicación mecánica, se incurre en un exceso ritual manifiesto”⁶⁵ debido a que se concibe el procedimiento como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial⁶⁶.

1. Por lo tanto, en materia de desplazamiento forzado, los requisitos para que proceda la agencia oficiosa son menos gravosos que en los demás casos. Así, no se requiere la comprobación, siquiera sumaria, de la imposibilidad circunstancial de las personas en situación de desplazamiento de promover la defensa de sus propios derechos, pues ésta se presume. Sin embargo, siempre es necesario que, de los hechos probados en el expediente, se infiera que el actor está actuando en calidad de agente oficioso y que se establezca claramente los nombres de las personas en cuyo favor instauró la acción, cuyo consentimiento, al menos tácito, debe poderse deducir. En todo caso, el juez de tutela debe tener en cuenta que, como se trata de un mecanismo informal, no puede exigir un excesivo rigor formalista y, por consiguiente, debe ponderar si en el caso concreto puede remediarse un defecto procesal cometido en la demanda de tutela.

1. Las personas víctimas de la violencia son sujetos de especial protección. Reiteración de jurisprudencia

1. El artículo 15 de la Ley 418 de 1997 prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, define como víctimas de la violencia política “aquellas personas de la

población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997. Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades”.

A partir de una interpretación sistemática de la misma normatividad (artículo 49) también se considera como personas víctimas de la violencia aquellas que “sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objeto de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza”.

1. De esta manera y al igual que acontece con la condición de personas víctimas del desplazamiento forzado, la condición de víctima de la violencia política es una situación fáctica⁶⁷ soportada en el padecimiento de hechos como atentados terroristas, combates, secuestros, ataques, masacres, homicidios, esto es, de una serie de actos que en el marco del conflicto armado interno afectan derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personal.

Respecto de la calidad de víctima esta Corte⁶⁸, trayendo a colación diversas disposiciones internacionales⁶⁹ señaló que “a la luz de los mencionados principios fundamentales del derecho internacional, incorporados en nuestro ordenamiento interno en virtud del bloque de constitucionalidad, es absolutamente válida la existencia de víctimas sin victimario identificado, aprehendido, enjuiciado o condenado”⁷⁰ (subrayado por fuera de texto). En otros términos “para que una persona sea considerada como víctima de un delito o abuso de poder, no es necesaria la identificación, aprehensión, enjuiciamiento y mucho menos la condena del sujeto responsable del ilícito”⁷¹ (Resaltado en el original).

1. Ahora bien, es de la esencia del Estado garantizar los derechos respecto de todos los ciudadanos⁷², lo cual genera una obligación que, en razón al artículo 13 de la Constitución Política, apremia ser satisfecha cuando se trata de ciudadanos incurso en una situación de

especial vulnerabilidad, que en este caso se constituye al ser víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno, lo que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en su atención y protección.

1. Derecho fundamental a la vivienda digna en el caso de las personas desplazadas por la violencia. Reiteración de jurisprudencia.

1. De acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación⁷³, en el caso de la población desplazada, el derecho a la vivienda es siempre un derecho fundamental susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. Así, teniendo en cuenta que se trata de personas que han debido abandonar sus viviendas, su trabajo y demás posesiones, la satisfacción del derecho a la vivienda se torna indispensable para la efectividad de sus demás derechos fundamentales como el mínimo vital, la salud etc.⁷⁴.

1. En esta medida, la Corte ha manifestado que, en virtud de este derecho, es obligación del Estado facilitar el acceso de los desplazados a soluciones de vivienda de carácter permanente. Por este motivo, mediante el Decreto 951 de 2001, que reglamentó las Leyes 3 de 1991 y 287 de 1997, se creó el Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada que es “un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3 de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen”⁷⁵.

Adicionalmente, como el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, mediante la cual se adoptan medidas para enfrentar la situación del desplazamiento forzado, dispone que la Red de Solidaridad Social - hoy Acción Social -, dará prelación a las personas en situación de desplazamiento, se expidió el Decreto 4429 de 2005, que en el artículo 12 establece que en la asignación de subsidios, se dará prioridad a los hogares desplazados.

En este mismo sentido, de acuerdo a los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 951 de 2001, modificado por el Decreto 4911 de 2009⁷⁶, corresponde al Fondo Nacional de Vivienda

(Fonvivienda) y al Banco Agrario, la entrega del subsidio familiar de vivienda para aquellos hogares que estén conformados por personas que sean desplazadas por la violencia y que estén debidamente inscritas en el RUPD, en las modalidades de: i) retorno voluntario al municipio de ocurrencia del desplazamiento y, ii) reubicación en municipios distintos al de origen del desplazamiento, cuando no sea posible su retorno.

En otras palabras, para acceder a un subsidio de esta naturaleza, en cualquiera de sus dos modalidades, la familia debe cumplir con dos condiciones: i) se debe tratar de un hogar “conformado por personas que ostenten la condición de desplazados y cumplir los requisitos señalados en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, esto es que hayan declarado los hechos ante las autoridades correspondientes, y hayan solicitado la remisión para su inscripción a la Dirección General para Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia; y ii) deben encontrarse registrados en el RUPD. Reunidas estas condiciones, el hogar desplazado debe presentar postulación ante la entidad otorgante del subsidio, esto es, ante el Fondo Nacional de Vivienda, dentro de las fechas en las que la entidad tenga abierta la convocatoria. A su turno, la entidad asignará los subsidios con criterios objetivos de postulación y puntajes, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la convocatoria”⁷⁷.

1. Por otra parte, esta Corporación también ha señalado que, de acuerdo al artículo 15 de la Ley 387 de 1997 - en concordancia con el literal b) del principio 18 de los Principios rectores de los desplazamientos internos, la ayuda humanitaria de emergencia, que debe entregarse dentro de los seis meses siguientes al desplazamiento y cuya prórroga no está sujeta a ningún término fijo⁷⁸, comprende el alojamiento temporal.

En este mismo sentido, el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, consagrado en el Decreto 250 de 1995, prevé que el alojamiento temporal hace parte de la ayuda humanitaria de emergencia y que la atención a los desplazados incluye la entrega de un “auxilio para el alojamiento temporal a individuos y hogares que se encuentran en situación de urgencia extraordinaria o cuyos miembros presentan situaciones particulares de vulnerabilidad”.

De conformidad con lo expuesto, en la sentencia T-725 de 2008, en la que se estudió el caso de un grupo de familias, incluidas algunas desplazadas por la violencia, cuyas viviendas,

ubicadas en un predio de propiedad de la Alcaldía de Neiva, fueron destruidas por la fuerza pública, la Corte resolvió “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 (...), 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”.

En este mismo sentido, en la sentencia T-1346 de 2001, en la que se analizó el caso de una señora desplazada por la violencia que instauró acción de tutela al considerar que la orden de desalojo, dictada por la Alcaldía de Villavicencio, de un predio de propiedad privada, sin que previamente el Estado le hubiera otorgado una solución definitiva de vivienda, vulneraba sus derechos a la vida digna y a no ser desplazada nuevamente, esta Corporación ordenó a las autoridades accionadas “que, en un plazo máximo de 20 días (...), establezca un programa de reubicación y estabilización económica para los desplazados ocupantes del predio “La Reliquia”, y en particular, se le ofrezca una solución real y efectiva a la [actora]”.

1. En síntesis, en el caso de las personas que han sido desplazadas por la violencia, el derecho a la vivienda siempre tiene el carácter de derecho fundamental. En esta medida, los desplazados por la violencia tienen derecho a que el Estado no sólo les facilite el acceso a soluciones de vivienda de carácter permanente sino que también tienen derecho a obtener el auxilio de alojamiento temporal, como parte de la ayuda humanitaria de emergencia, hasta que logren su estabilización socioeconómica.

1. Deber de las autoridades administrativas de reubicar a las personas asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable

1. De acuerdo a las normas que regulan la situación de las personas asentadas en zonas de alto riesgo, el Estado tiene el deber de implementar “una política pública tendente a identificar y evacuar dichas zonas, procurando la protección de los bienes y derechos de sus habitantes”⁷⁹.

Así, de acuerdo al artículo 56 de la Ley 9° de 198980, “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, los alcaldes tienen la obligación de llevar “un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón de su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos” y de reubicar “a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial”.

En este mismo sentido, el artículo 8° de la Ley 388 de 199781, que complementa la Ley 9° de 1989, reitera que las entidades distritales y municipales deben ejercer la función pública del ordenamiento territorial mediante la ejecución de acciones urbanísticas, dentro de las cuales se encuentra la de “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”.

Según el párrafo de este último artículo, dichas acciones urbanísticas deben “estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen”.

1. En estos términos, el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pereira, consignado en el Acuerdo Municipal No. 23 de 18 de julio de 2006, dispone, en el artículo 262 A), que el objetivo general del municipio es “reducir el déficit de vivienda municipal (...) adelantando [entre otros,] programas de reubicación, legalización, titulación y mejoramiento integral de las zonas que así lo requieran; y otorgando subsidios y créditos para vivienda de interés social”.

De igual manera, en el apartado B) del mencionado artículo, se señala que una de las estrategias para cumplir con el anterior objetivo, es la de “mantener la actualización periódica de las zonas de riesgo municipales y ejecutar acciones de reubicación y mitigación del riesgo y realizar los estudios de susceptibilidad de amenaza en el suelo de expansión”.

Específicamente, respecto a la reubicación de los asentamientos humanos, el apartado A) del artículo 219 del POT de Pereira define los programas de reubicación como “un conjunto de acciones y actividades coordinadas, necesarias para lograr el desplazamiento de la población localizada en la zona objeto de la intervención, hacia otros sitios del Municipio con capacidades físicas y económicas aptos para soportarla”.

A su vez, según el apartado B) del mencionado artículo, “para la aplicación de un programa específico de reubicación se requiere una de las siguientes condiciones:

1) Que la zona haya sido declarada de riesgo no mitigable por amenazas de deslizamiento y/o inundaciones (...).”.

Y, finalmente, según el apartado E) del artículo antes referenciado, uno de los objetivos perseguidos con los programas de reubicación es “prevenir, mitigar, compensar, controlar los impactos socioeconómicos originados por el traslado involuntario de población, manteniendo al menos, sus condiciones socioeconómicas originales”.

1. En consecuencia, según las normas antes descritas, cuando una persona se encuentra asentada en una zona de alto riesgo no mitigable por amenazas de deslizamiento, ubicada en el municipio de Pereira, surge en su cabeza el derecho subjetivo a ser beneficiario de los programas de reubicación desarrollados por esa entidad territorial.

1. Solución del caso concreto

1. El ciudadano Luis Eduardo Marín Gallego en nombre propio y en representación de otros, instauró acción de tutela en contra de la Gobernación de Risaralda, la Alcaldía de Pereira y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el objetivo de obtener la protección de su derecho a la vivienda digna que habría sido supuestamente vulnerado debido a que las entidades demandadas les ordenaron desalojar sus viviendas de invasión, ubicadas en un predio de alto riesgo, sin ofrecerles una solución definitiva de

vivienda.

1. En el presente caso, los siguientes hechos se encuentran probados: i) el actor de la presente acción de tutela es un líder de la comunidad del barrio El Danubio⁸², Pereira, que instauró la presente acción de tutela para promover la defensa de su derecho fundamental a la vivienda digna, y de la de las siguientes personas en situación de desplazamiento: Amanda Cruz Muñoz, Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, Amparo Valencia Cruz, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero, Martha Riascos y Aleida Illera Caicedo⁸³; ii) la Alcaldía del municipio de Pereira inició un proceso de desalojo de los habitantes asentados en el barrio el Danubio Alto, detrás de la iglesia de Las Brisas, sector Villa Santana, a petición del presidente de la Junta de Acción Comunal de Villa Santana, debido a que se trata de una zona de alto riesgo no mitigable⁸⁴; iii) el actor de la presente acción de tutela no fue una de las personas afectadas con las órdenes de desalojo antes mencionadas⁸⁵; iv) sin embargo, los señores Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, Amparo Valencia Cruz, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero y Martha Riascos, sí construyeron su vivienda, de manera irregular, en dicho sector⁸⁶ y, en consecuencia, se vieron afectados por las órdenes de desalojo emitidas por la Alcaldía de Pereira⁸⁷. Por el contrario, en el expediente no obra prueba que demuestre que las señoras Amanda Cruz Muñoz y Aleida Illera Caicedo, sean habitantes del Danubio, o que se les haya ordenado desalojar sus viviendas; v) por otro lado, el actor afirma, en el escrito de tutela, que la Alcaldía de Pereira les ofreció un subsidio de arrendamiento por tres meses; vi) finalmente, los señores Luis Eduardo Marín Gallego, Amparo Valencia Cruz, Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, María Serafina Sánchez, Liliana Méndez, Angélica Romero y Martha Riascos, no se han postulado para obtener un subsidio de vivienda⁸⁸. En cambio, María Irene Londoño y Orfilia López Londoño, fueron beneficiadas con un subsidio de vivienda, mediante resoluciones No. 807 de 2004 y No. 510 de 2007, respectivamente⁸⁹. Por el contrario, las postulaciones de las señoras Amanda Cruz Muñoz y Aleida Illera Caicedo, fueron rechazadas mediante resoluciones que no fueron impugnadas. Así, en el primer caso, se rechazó la postulación debido a que el núcleo familiar de Amanda Cruz Muñoz fue beneficiado con un subsidio de vivienda y, en el segundo caso, porque la señora Illera Caicedo no cumplió con el requisito de tener un terreno, exigido en la modalidad de subsidio solicitado⁹⁰.

1. Con base en estos hechos, la Sala procede a determinar si, en el presente caso, existe legitimación en la causa por activa, pues en el escrito de tutela el actor afirma actuar en nombre propio y en representación de unos determinados habitantes del barrio El Danubio.

En lo que respecta a la solicitud del actor de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la ayuda humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica, es claro que el peticionario tiene capacidad para instaurar la acción de tutela. Así, quien la instaura es el titular de los derechos presuntamente vulnerados.

Sin embargo, la existencia o no de legitimación en la causa por activa no es tan clara en el caso de la solicitud del petente de obtener la protección de esos mismos derechos de las personas que dice representar en el escrito de tutela.

En efecto, el actor no es ni el titular de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados, ni actúa como representante legal o apoderado judicial de los derechos de los señores Silvio Foronda Marín, Amanda Cruz Muñoz, Amparo Valencia Cruz, Flor María Henao, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero, Martha Riascos y Aleida Illera Caicedo.

1. En este contexto, la Sala estima que, a pesar de que en el escrito de tutela se afirme que el actor actúa como representante de las personas antes mencionadas, en realidad lo hace como agente oficioso. En efecto, si bien el actor cometió un error de técnica jurídica al confundir la figura de la representación con la de la agencia oficiosa, de su escrito se infiere que el objetivo buscado con la instauración de la acción es el de promover la protección de los derechos fundamentales de un grupo de desplazados por la violencia.

Por lo tanto, el primer requisito para que proceda la agencia oficiosa se encuentra cumplido, de conformidad con lo expuesto en el apartado 2.2.1 de esta sentencia, específicamente, por ejemplo, conforme a lo señalado en la sentencia T-078 de 2004 antes estudiada, en la que esta Corporación reiteró que, para que proceda la agencia oficiosa, es necesario, en primer lugar, que sea evidente que quien instaura la acción lo hace en calidad de agente oficioso.

En este mismo sentido, como todos los agenciados son personas desplazadas, no se requiere la comprobación de su imposibilidad de promover la defensa de sus propios derechos, pues esta se presume.

Por otro lado, en el escrito de tutela el actor identificó claramente cuáles son los titulares de los derechos cuya protección solicita, señalando sus respectivos nombres y cédulas de ciudadanía.

Finalmente, de las pruebas obrantes en el expediente, se puede inferir que esas personas están al tanto de la instauración de la presente acción y desean que el actor promueva la defensa de su derecho a la vivienda digna.

En efecto, en cumplimiento del auto de 11 de marzo de 2011 del magistrado sustanciador, todos los agenciados anexaron al menos copia de su cédula de ciudadanía.

En igual sentido, las señoras Martha Riascos Aragón, Flor María Henao y Liliana Méndez López, allegaron al despacho del magistrado sustanciador un escrito dirigido a esta Corporación en el que narran los hechos que dieron origen a la instauración de la presente acción de tutela y solicitan la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna. Por ejemplo, la señora Flor María Henao, en su escrito pidió “con todo respeto que me informen si el vocero o líder Sr. Eduardo Marín no nos puede seguir orientándonos y acompañándonos, ya que no siendo así, les ruego por favor que sean ustedes mismos”⁹¹ los que lo hagan.

Además, las señoras Amparo Valencia Cruz, Angélica Romero y María Irene Londoño, enviaron copia de diversos documentos como copia de los recibos de energía eléctrica de las viviendas de invasión construidas en El Danubio.

De allí que la Sala considere que el juez de instancia incurrió en un exceso ritual manifiesto al resolver declarar la improcedencia de la acción por falta de legitimación en la causa por activa, porque exigió al actor un excesivo rigor formalista que desembocó en la prevalencia de una norma procedimental sobre la protección de los derechos sustanciales de los agenciados.

En esta medida, el juez de instancia no tuvo en cuenta que, en virtud del carácter informal de

la acción de tutela y de la calidad de desplazados de los agenciados y del actor, debió hacer un esfuerzo interpretativo para subsanar el defecto procesal cometido en la acción de tutela en la que el actor afirmó que actuaba como representante de las personas desalojadas de El Danubio y no como agente oficioso.

1. Por lo tanto, en el caso concreto, la acción de tutela es procedente, pues el actor está legitimado en la causa para instaurar la acción de tutela como agente oficioso de los señores Silvio Foronda Marín, Amanda Cruz Muñoz, Amparo Valencia Cruz, Flor María Henao, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero, Martha Riascos y Aleida Illera Caicedo, que son desplazados por la violencia.

1. Una vez establecida la procedencia de la acción de tutela, corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la presunta violación del derecho a la vivienda digna y a la ayuda humanitaria de emergencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala considera que, por un lado, la solicitud de protección del derecho a la vivienda digna del actor y de las señoras Amanda Cruz Muñoz y Aleida Illera Caicedo, no es procedente, toda vez que, en el primer caso, el petente afirmó que nunca ha vivido en el barrio El Danubio y, en el segundo caso, no quedó acreditado que esas personas fueran habitantes de ese sector de la ciudad de Pereira.

Y por otro lado, respecto de las demás personas, aprecia que las órdenes de desalojo de las viviendas ubicadas en ese sector no pueden generar, en principio, una vulneración de los derechos fundamentales de los agenciados que sí son ocupantes, pues, en primer lugar, ninguno de los agenciados logró acreditar algún derecho real sobre los predios en cuestión y, segundo lugar, el objetivo de esas órdenes es garantizar su vida e integridad física que están amenazadas debido a que se trata de unos terrenos de alto riesgo no mitigable, según concepto de la DOPAD92.

1. Con fundamento en lo anterior, la Sala estima que no es procedente la solicitud del actor en el sentido de suspender y revocar las órdenes de desalojo que recaen sobre Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, Amparo Valencia Cruz, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero y Martha Riascos.

1. Pero, como se trata de personas asentadas en una zona que fue declarada de alto riesgo no mitigable por amenaza de deslizamientos, según el apartado B) del artículo 219 del POT de Pereira antes analizado, éstas tienen derecho a ser beneficiarias de un programa de reubicación, al menos temporalmente.

De allí que la Sala considere que, aunque la Alcaldía de Pereira ofreció a los señores Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, Amparo Valencia Cruz, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero y Martha Riascos, un subsidio de vivienda por tres meses, vulneró el ordenamiento jurídico, pues el POT de ese municipio consagra la obligación de esa entidad de reubicar, así sea de manera temporal, a las personas desalojadas de los predios declarados de alto riesgo no mitigable por amenaza de derrumbe.

1. Por otra parte, como se trata de personas desplazadas por la violencia, de conformidad con lo expuesto en el apartado 2.2.3 de esta providencia, el Estado tiene la obligación de proporcionarle a los señores antes mencionados el acceso a soluciones de vivienda de carácter permanente así como la entrega del auxilio de alojamiento temporal, como parte de la ayuda humanitaria de emergencia, hasta que estos logren su estabilización socioeconómica.

En este contexto, la Sala estima que, en el caso concreto, no se vislumbra una violación del derecho a la ayuda humanitaria de emergencia porque, de conformidad con las pruebas aportadas por Acción Social, tanto el peticionario como los agenciados en derecho, tienen asignado un turno para la entrega de esa ayuda y, según la jurisprudencia de esa Corporación, por regla general, por vía de tutela no se pueden alterar los turnos de entrega,

en virtud del derecho a la igualdad.

1. Por estos motivos, la Sala ordenará a la Alcaldía Municipal de Pereira que proceda a reubicar temporalmente a los señores Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, Amparo Valencia Cruz, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero y Martha Riascos, hasta tanto se haga efectivo su derecho fundamental a la vivienda digna por parte de las entidades nacionales que administran la política dirigida a la atención de las personas desplazadas por la violencia y a la satisfacción del mencionado derecho.

Si bien en el expediente quedó demostrado que María Irene Londoño y Orfilia López Londoño, fueron beneficiadas con un subsidio de vivienda, mediante resoluciones No. 807 de 2004 y No. 510 de 2007, respectivamente, existe duda respecto de si estas señoras efectivamente tienen un techo propio, pues, como lo explicó esa entidad “actualmente no se tienen programadas nuevas fechas de convocatoria para población en situación de desplazamiento, teniendo en cuenta que se está atendiendo los grupos familiares postulados en la convocatoria de 2007 y que se encuentren en estado calificado”⁹³. Por consiguiente, la Sala considera que estas señoras también deben estar cobijadas por esta orden, bajo el entendido de que si ya tienen acceso a una vivienda propia, no se justifica que la Alcaldía proceda a reubicarlas temporalmente.

1. En consecuencia, la Sala procederá a confirmar parcialmente la sentencia de 29 de septiembre de 2010, dictada por el Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Pereira, Risaralda, mediante la que se negó la acción de tutela instaurada por el actor en nombre propio. En cambio, revocará la orden relativa a la declaración de improcedencia de la acción de tutela “propuesta por el señor LUIS EDUARDO MARÍN GALLEGO en representación de las personas desalojadas en procedimientos administrativos realizados por el municipio de Pereira a través de la Dirección Operativa de Control Físico en un lote de terreno ubicado en el barrio El Danubio de Villa Santana del municipio de Pereira por no cumplirse a cabalidad los requisitos para agenciar derechos de terceros”⁹⁴. Así, “las personas que allí fueron desalojadas o se encuentren en proceso de desalojo pueden representar sus propios

intereses y derechos o por lo menos no se discutió la incapacidad de estas para no poder hacerlo y que justifiquen la representación de sus intereses por un agente oficioso”⁹⁵. En su lugar, tutelaré el derecho a la vivienda digna de los señores Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, Amparo Valencia Cruz, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero y Martha Riascos. En oposición, no tutelaré el derecho a la vivienda digna de las señoras Amanda Cruz Muñoz y Aleida Illera Caicedo.

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

I. RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de 29 de septiembre de 2010, dictada por el Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Pereira, Risaralda, mediante la que se negó la acción de tutela instaurada por el actor en nombre propio. En cambio, REVOCAR la orden relativa a la declaración de improcedencia de la acción de tutela “propuesta por el señor LUIS EDUARDO MARÍN GALLEGUO en representación de las personas desalojadas en procedimientos administrativos realizados por el municipio de Pereira a través de la Dirección Operativa de Control Físico en un lote de terreno ubicado en el barrio El Danubio de Villa Santana del municipio de Pereira por no cumplirse a cabalidad los requisitos para agenciar derechos de terceros”⁹⁶. En su lugar, AMPARAR el derecho fundamental a la vivienda digna de los señores Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, Amparo Valencia Cruz, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero y Martha Riascos y NEGAR el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de las señoras Amanda Cruz Muñoz y Aleida Illera Caicedo.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía de Pereira que, dentro de los siete (7) días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a reubicar temporalmente a los señores Flor María Henao, Silvio de Jesús Foronda Martínez, Amparo Valencia Cruz, María Serafina Sánchez, María Irene Londoño, Liliana Méndez, Orfilia López Londoño, Angélica Romero y Martha

Riascos, hasta tanto se haga efectivo su derecho fundamental a la vivienda digna por parte de las entidades nacionales que administran la política dirigida a la atención de las personas desplazadas por la violencia y a la satisfacción del mencionado derecho.

Tercero.- PREVENIR a la Gobernación de Risaralda y a la Alcaldía de Pereira, a fin de que tomen las medidas necesarias para evitar que otras familias se asienten nuevamente en el sector El Danubio, por ser zona de alto riesgo.

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

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 9, cuaderno 2.

2 Así, el petente manifiesta en el escrito de tutela que las autoridades accionadas “An [sic] mandado a que les recibamos 3 meses de arrendo [sic], o sea \$450.000 pesos a \$150.000 pesos por mes y [para] nosotros es un gran imposible encontrar vivienda por \$150.000 pesos mensuales, y si la llegamos [sic] a encontrar, esto para nosotros no es mas [sic] que un engaño, porque cuando se vensan [sic] esos tres meses, para donde [sic] vamos a cojer [sic]” (folio 7, cuaderno 2).

3 Folio 9, cuaderno 2.

4 Folio 56, cuaderno 2.

5 Folio 60, cuaderno 2.

6 Folio 57, cuaderno 2.

7 Folio 58, cuaderno 2.

8 Ibídem.

9 Folio 61, cuaderno 2.

10 Folio 59, cuaderno 2.

11 Ibídem.

12 Folio 60, cuaderno 2.

13 Folio 59, cuaderno 2.

14 Folio 66, cuaderno 2.

15 Folio 93, Cuaderno 2.

16 Folio 95, Cuaderno 2.

17 Folio 94, cuaderno 2.

18 Folio 60, cuaderno 2.

19 Folio 61, cuaderno 2.

20 Folio 61, cuaderno 2.

21 Folio 63, cuaderno 2.

22 Folio 69, cuaderno 2.

24 Folio 355, cuaderno 1.

25 Folio 355, cuaderno 1.

26 Folio 336, cuaderno 1.

27 Folio 341, cuaderno 1.

28 Folio 256, cuaderno 1.

29 Folio 315, cuaderno 1.

30 Folio 94, cuaderno 1.

31 Folio 93, cuaderno 1.

32 Folio 90, cuaderno 1.

33 Folio 171, cuaderno 1.

34 Copia de la Resolución No. 5168 de 25 de noviembre de 2009, proferida por la Alcaldía de Pereira, reposa a folios 167 - 170, cuaderno 1.

35 Folio 136, cuaderno 1.

36 Folio 161, cuaderno 1.

37 Folio 215, cuaderno 1.

38 Folio 222, cuaderno

39 Folio 255, cuaderno 1.

40 Folio 262, cuaderno 1.

41 El actor anexó copia de una orden de citación dirigida a la señora León para que compareciera por la "reconstrucción vivienda ya demolida" (folio 270, cuaderno 1). También adjuntó copia de la factura del servicio de energía eléctrica del mes de marzo de 2011 correspondiente a la vivienda construida por la señora León en el barrio El Danubio.

42 Folio 37, cuaderno 1.

43 Folio 40, cuaderno 1.

44 Folio 41, cuaderno 1.

45 Folio 38, cuaderno 1.

46 Folio 43, cuaderno 1.

47 Folio 47, cuaderno 1.

48 Folio 46, cuaderno 1.

49 Folio 48, cuaderno 1.

50 Folio 53, cuaderno 1.

51 Folio 53, cuaderno 1.

52 Folio 55, cuaderno 1.

53 Folio 57, cuaderno 2.

54 Folio 57, cuaderno 1.

55 Ibídem.

56 Folio 57, cuaderno 1.

57 Folio 58, cuaderno 1.

58 Folio 57, cuaderno 1.

59 Sobre este tema particular se puede estudiar, entre otras, la sentencia T-248 de 2010, mediante la cual esta Corporación determinó que el actor, que actuaba en calidad de agente oficioso de su hijo mayor de edad quien se encontraba prestando el servicio militar obligatorio, no tenía legitimación en la causa por activa, pues de los hechos probados en el

expediente, no se infería que su hijo estuviera en imposibilidad de hacer valer sus derechos fundamentales por sí mismo. También se pueden analizar las sentencias SU-706 de 1996, T-623 de 2005 y T-947 de 2006, entre muchas otras.

60 Sentencia T-078 de 2004 antes estudiada. Con relación a la informalidad de la acción, en esa oportunidad la Corte señaló que “si bien existe una falta de técnica en la elaboración de la demanda de tutela del Defensor del Pueblo de Caquetá, no por esto pueden desampararse derechos fundamentales de personas fácilmente determinables. En estos eventos, el juez de tutela está en la obligación de ponderar dentro de un marco de razonabilidad, si en el caso concreto puede remediarse un defecto procesal en una demanda de tutela, siempre y cuando busque evitar que sea afectado un derecho sustancial de rango fundamental”.

61 “ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”.

62 Sentencia T-977 de 2004 en la que se estudió el caso de un señor esquizofrénico al que el ISS le suspendió el servicio de salud bajo el argumento de que para la prestación del mismo, debía esperar a que se le reconociera y pagara la pensión de sobrevivientes a que tenía derecho en razón de la muerte de su padre, del cual era beneficiario.

63 *Ibíd.*

64 Sentencia T-052 de 2009, mediante la cual la Corte resolvió un caso en el que un participante de un concurso público de notarios, pese a haber cursado una especialización, no lo acreditó en la forma señalada por la ley, esto es, mediante acta de grado y diploma, sino mediante una certificación expedida por la universidad.

65 *Ibíd.*

67 Sentencia T-188 de 2007.

68 Sentencias T-572 y T-1001 de 2008 y T-085 de 2009.

69 Principio V referente a las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario de la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 16 de diciembre de 2007, y en la Resolución 4034 del 29 de noviembre de 1985 por la cual se establecieron los “Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder”.

70 Sentencia T-572 de 2008.

71 Sentencia T-1001 de 2008.

72 El artículo 2° de la Constitución Política dispone que “son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)”.

73 A este respecto, se puede consultar entre otras, la sentencia T-064 de 2009 en la cual se estudió el caso de una mujer desplazada que había sido abandonada por su compañero permanente, quien se aprovechó del subsidio de vivienda que le había sido entregado a su familia para arrendar la vivienda adjudicada mientras que su ex compañera permanente y sus hijos vivían en una habitación que les prestaba una señora.

74 Sobre este punto, se puede consultar entre otras, la sentencia T-585 de 2006, por medio de la cual se tuteló el derecho fundamental a la vivienda digna de un grupo de desplazados que se encontraban viviendo en asentamientos ubicados en áreas subnormales. En ese evento, se afirmó: “Este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (i) reubicar 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, entre otras”.

75 Artículo 1° del Decreto 951 de 2001.

76 “ARTÍCULO 2o. OTORGANTES DEL SUBSIDIO. Serán otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto, el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario.

ARTÍCULO 3o. POSTULANTES. Serán potenciales beneficiarios, del subsidio de que trata el presente decreto, los hogares que cumplan las siguientes condiciones:

1. Estar conformados por personas que sean desplazadas en los términos del artículo 1o de la Ley 387 de 1997 y cumplan con los requisitos previstos en el artículo 32 de la misma ley.
2. Estar debidamente registradas en el Registro Único de Población Desplazada a que se refiere el artículo 4o del Decreto 2569 de 2000.

ARTÍCULO 4o. ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA. La asignación del subsidio familiar de vivienda para población desplazada, se realizará exclusivamente a través de programas que desarrollen los siguientes componentes:

1. Retorno. Se facilitará y promoverá el retorno voluntario de las familias al municipio de ocurrencia del desplazamiento inicial, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan, según el pronunciamiento del Comité para la atención integral a la población desplazada del municipio o distrito de origen. La Red de Solidaridad Social y los entes territoriales coordinarán la ejecución de los programas de retorno.

Los programas dirigidos al retorno deberán tener en cuenta lo dispuesto en el numeral 2.3 del Decreto 173 de 1998. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 2569 de 2000 el Comité Municipal o Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada, del municipio de origen del desplazamiento, se pronunciará sobre la existencia o no de las condiciones de orden público que permitan el retorno, con base en los informes de la zona de expulsión, los procesos de retorno individuales o colectivos que se hayan dado en la zona,

previo concepto de la respectiva autoridad del Ministerio Público del lugar. El pronunciamiento del Comité podrá ser recurrido por el postulante ante el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada, el cual contará con treinta (30) días calendario para pronunciarse sobre la solicitud del interesado.

2. Reubicación. Mediante este componente se facilitará la reubicación de los hogares desplazados en municipios distintos al de origen del desplazamiento, cuando no sea posible su retorno”.

77 Sentencia T-742 de 2009.

78 Según la sentencia C-278 de 2007, en la que se estudió la constitucionalidad del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, en el cual se establece que “a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”, esta Corporación resolvió declarar “INEXEQUIBLES las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y EXEQUIBLE el resto del párrafo, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento”.

79 Sentencia T-585 de 2008, mediante la cual se estudió el caso de un propietario de una vivienda ubicada en un predio declarado como zona de alto riesgo, al que la autoridad municipal le negó la inclusión en el programa de reubicación de las viviendas desalojadas construidas el mismo sector en el que se ubicaba la suya.

80 “Artículo 56º.- Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana.

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 9 del artículo 2 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”.

81 “ARTICULO 8o. ACCION URBANISTICA. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital 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:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros

docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

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.

6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

PARAGRAFO. 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”.

83 Según la intervención de Acción Social, resumida en el aparte 1.4 de esta sentencia, tanto el peticionario como las demás personas que éste dice representar, están incluidos en el RUPD.

84 En efecto, la Alcaldía de Pereira allegó al despacho del magistrado sustanciador un concepto de la DOPAD, que se encuentra resumido en el apartado 1.4 de la presente providencia, en el que se determina que el barrio El Danubio está ubicado en una zona de alto riesgo no mitigable.

85 El propio accionante afirmó que reside en el barrio Los Naranjos de Dosquebradas y que nunca habitó en El Danubio (folio 355, cuaderno 1).

86 Así, el actor manifiesta que todas las personas que dice representar invadieron de manera ilegal los predios ubicados en El Danubio, detrás de la iglesia Las Brisas y construyeron sus viviendas allí. Además, a pesar de que así se ordenó mediante auto de 11 de marzo de 2011, no se aportó título de propiedad ni de las viviendas ni de los terrenos estudiados.

87 En efecto, si bien la Alcaldía de Pereira informó al despacho del magistrado sustanciador que, de las personas que el actor dice representar, sólo las señoras Angélica Romero y Orfilia López fueron desalojadas “mediante el procedimiento establecido en las leyes 388 de 1997[y] 810 de 2003” (folio 61, cuaderno 1), el actor de la presente acción de tutela allegó un comunicado de 8 de junio de 2010 del Director Operativo de Control Físico de la Secretaría de Gobierno del municipio de Pereira en el que se informa a Angélica Romero, a María Serafina Sánchez, a María Irene Londoño, a Flor María Henao, a Silvio de Jesús Foronda, a Liliana Méndez y a Amparo Valencia, que “dentro de las 24 horas [siguientes] se realizará el desalojo y/o demolición de los predios del Barrio Danubio alto detrás de la iglesia de las Brisas (...). Lo anterior con el fin de que de manera voluntaria realicen el desalojo del mismo sin intervención de la fuerza pública” (folio 93, cuaderno 1). En este mismo sentido, como en

el expediente está acreditado que las señoras Orfilia López Londoño y Martha Riascos Aragón, construyeron su vivienda en ese sector de la ciudad de Pereira, se puede inferir que estas señoras también se vieron afectadas por las órdenes de desalojo. Así, según la DOPAD, la señora López Londoño habita en una casa ubicada en el sector del Danubio, detrás de la iglesia de las Brisas (folio 63, cuaderno 1). Por otra parte, el actor aportó copia de la factura de energía eléctrica de la vivienda de la señora Riascos Aragón, en la que consta que su vivienda se encuentra ubicada en el sector del Danubio, objeto de las órdenes de desalojo antes mencionadas (folio 256, cuaderno 1).

88 Folio 37, cuaderno 1.

89 Folios 40 y 41, cuaderno 1.

90 Folio 57, cuaderno 1.

91 Folio 94, cuaderno 1.

92 Ese concepto se encuentra resumido en el apartado 1.4 de esta sentencia.

93 Folio 55, cuaderno 2.

94 Folio 95, Cuaderno 2.

95 Folio 94, cuaderno 2.

96 Folio 95, Cuaderno 2.