

Sentencia T-343-09

Referencia: expediente T-2119463

Acción de tutela instaurada por Zoila Rosa Ramírez Garzón contra el municipio de El Castillo.

Magistrada Ponente:

Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil nueve (2009).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Que pone fin al proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Castillo, el 12 de junio de 2008, y por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos, el 19 de septiembre de 2008.

I. ANTECEDENTES

Zoila Rosa Ramírez Garzón, persona desplazada de 67 años de edad, interpuso acción de tutela de manera verbal para que se protegieran sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vivienda digna, que considera vulnerados porque el municipio accionado no le ha colaborado con la construcción de su vivienda y no le han entregado todas las ayudas a las que tiene derecho como persona desplazada por la violencia.

La accionante manifiesta que es desplazada por la violencia y vive con su nieta. Afirma que vivía en una pieza arrendada hasta que la propietaria de la casa la desalojó por atrasarse en el pago de los cánones de arrendamiento, por lo que solicitó colaboración

a la alcaldía municipal para construir su vivienda en un lote que le había regalado el exalcalde municipal por ser desplazada. Asevera que le pidió al alcalde municipal que le regalara balastro para iniciar la construcción de su casa, por lo que una volqueta fue hasta su lote y depositó el balastro pero no lo regaron, por lo que su vivienda se inunda.

En cuanto a las ayudas recibidas como desplazada, la actora señala: “Soy desplazada, y yo salí como desplazada en la UAO, y también en Acción Social también salí como desplazada y desde el año dos mil tres a la fecha he recibido dos remesas y el lote, las tejas y Abei Martínez nos había dicho que teníamos la suma de diez millones de pesos para cada familia, pero a la fecha no hemos recibido nada”.

Pruebas decretadas por el juez de primera instancia

El Juez Promiscuo Municipal de El Castillo solicitó el testimonio de la Secretaria de Gobierno Municipal. Así mismo, ordenó una inspección judicial al lugar donde reside la actora.

Diligencia de Inspección Judicial

En el acta de la inspección judicial que realizó el juzgado de primera instancia se señala que el lugar de residencia de la actora “se encuentra inundado en pocas proporciones, la casa se encuentra sin nomenclatura, con puerta de entrada principal fabricada en una hoja de zinc, techo de zinc nuevo, paredes en lona verde, estructura en guadua, hay servicio de energía, encontramos que el piso de la casa que consta solo de una habitación, es en tierra, y se encuentra una parte inundado en mediana proporción y el resto completamente húmedo (...). Se observa balastro arrumado por lado y lado de la casa, y sin desagüe, lo que genera estancamiento de las aguas lluvias (...). No hay unidad sanitaria, al preguntarle a la señora Zoila Rosa Ramírez, manifiesta que sus necesidades las hace en el monte (...)”.

Testimonio rendido por la Secretaria de Gobierno

Jhojanna Camacho Suárez, en calidad de Secretaria de Gobierno del municipio de El Castillo, señaló que la accionante “llegó al despacho para solicitar una colaboración en varias oportunidades, solicitando unos materiales los cuales les fueron suministrados,

para colaborarle porque iba a construir una casita, por parte del despacho se le colaboró con unas puntillas, un alambre, con lo que ella solicitó con eso se le colaboró, porque el resto ya lo tenía, ella iba mucho a la alcaldía era por lo del balastro, y eso si no se entendía conmigo directamente, porque yo no doy el manejo de los viajes de la volqueta, eso lo maneja servicios públicos, además para esos días la volqueta no se encuentra en buen funcionamiento y creo si se le alcanzó a llevar un viaje de balastro y ella no volvió por allá tampoco, hace como un mes más o menos”.

Al preguntársele sobre las políticas del municipio para atender a la población desplazada, manifestó: “Como políticas no las hay, pero a los desplazados se les atiende, las políticas están proyectando en el plan de desarrollo (sic) y este no está aprobado todavía”.

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de El Castillo concedió el amparo mediante sentencia proferida el 12 de junio de 2008. El juez de tutela amparó los derechos de la accionante a una vivienda digna en conexidad con el derecho a la vida, pues de las pruebas allegadas al proceso se constató las malas condiciones en que vivía. “Se desconoció, el grado de vulnerabilidad de la mujer tutelante, no se le atendió que la misma administración en cabeza del anterior alcalde cedió el terreno donde pretende construir su casa (sic), hecho que no está por demás decir, le da el sustento jurídico para interponer la acción impetrada, pues le da viabilidad para pregonar que se le vulnera su derecho a tener una vivienda digna de un ser humano. Situación que atañe a la alcaldía municipal, entidad político administrativa que debe atender este tipo de problemas de la comunidad.

“También le cabe responsabilidad por desconocer quien arrojó ese material en el barrio Nueva Esperanza, la alcaldía debe estar vigilante a lo que sucede en el municipio y debe vigilar a las empresas que realizan obras en municipio (sic), pues no se puede convertir esta en cargas para la comunidad”.

En consecuencia, el a-quo resolvió: “Ordenase a la alcaldía municipal en cabeza del señor Ancizar Moreno Ávila, que dentro de los quince días (15) siguientes a la notificación, disponga lo pertinente y conducente para lo ordenado en esta tutela pendiente (sic) a

proveer lo necesario para una vivienda digna de doña Zoila Rosa Ramírez Garzón y manejo del material que obra alrededor de su predio, conforme a lo expuesto en la parte considerativa”.

Sentencia de segunda instancia

El Juzgado Promiscuo de San Martín de los Llanos, mediante sentencia del 19 de septiembre de 2008 revocó la decisión del juez de primera instancia, y en su lugar, negó el amparo. Señaló el juez de segunda instancia que el derecho a una vivienda digna no es un derecho fundamental, por lo que la tutela resulta improcedente, pues se trata “de un derecho colectivo que debe ajustarse a la ley y a la reglamentación que de ella haga el legislador”.

Pruebas decretadas por la Corte Constitucional

Mediante Auto del 12 de marzo de 2009 la Magistrada sustanciadora solicitó a Acción Social:

1. Señalar si la accionante, Zoila Rosa Ramírez Garzón, identificada con C.C 20.803.781 se encuentra incluida en el RUPD. En caso de que no figure en el RUPD, indicar si la señora Ramírez Garzón ha solicitado su inclusión en el mismo y las razones que llevaron a Acción Social a negar su solicitud.

1. Determinar la composición del núcleo familiar de la señora Zoila Rosa Ramírez Garzón.

1. Indicar qué tipo de ayudas le ha brindado Acción Social a la accionante, Zoila Rosa Ramírez Garzón, en su condición de persona desplazada por la violencia.

Mediante oficio del 2 de abril de 2009, Acción Social dio respuesta al Auto de la referencia y señaló que la accionante se encontraba inscrita en el RUPD desde el 1 de septiembre de 2003. Agregó que la atención humanitaria que se la ha prestado a la

accionante y a su núcleo familiar ha consistido en la entrega de 3 kits de higiene y aseo y 3 mercados, todos estos elementos entregados en el año 2005.

De igual manera señaló: “Teniendo en cuenta el orden cronológico establecido para la realización de las entrevistas domiciliarias, a la señora Zoila Rosa Ramírez Garzón se le programó la prórroga de Ayuda Humanitaria, correspondiente a tres meses de alimentación y tres meses de alojamiento, esto mientras se practica el procedimiento anteriormente mencionado, el cual nos permitirá evaluar las circunstancias de vulnerabilidad y las ayudas que proceden, respetando los turnos de las personas que con anterioridad se programaron”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial reseñada, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Valoración constitucional de la situación de la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón, dentro de la permanencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

2.1. Las afirmaciones efectuadas por la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón se encuentran amparadas por la presunción constitucional de buena fe (art. 83, C.P.), y únicamente podrán ser desvirtuadas por los funcionarios competentes de Acción Social con base en pruebas fehacientes y detalladas sobre la atención que ha recibido la peticionaria y las circunstancias socioeconómicas de su hogar.

2.2. En el presente caso estamos frente a una persona que además de ser desplazada es sujeto de especial protección constitucional, por ser de la tercera edad. De acuerdo a las pruebas que obran en el expediente, desde la fecha de su desplazamiento, la peticionaria

solo ha recibido una parte de la ayuda humanitaria de emergencia a la que tiene derecho, consistente en la entrega de kits de higiene y aseo y mercados. Salvo por esta prestación, la accionante no se ha beneficiado efectivamente de ninguno de los componentes de la política de atención a la población desplazada por la violencia, lo cual conlleva una violación de la totalidad de sus derechos básicos como víctima de este crimen.

2.3. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte protegió los derechos de todos los desplazados al declarar un estado de cosas inconstitucional que aún subsiste. Sobre el derecho a la vivienda digna la Corte precisó que éste es uno de los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, “puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie”. Agregó que “en el período 1998-2002, los programas en materia de vivienda han cumplido solamente el 11.4% de las metas planteadas y se ha satisfecho el 3.7% de la demanda potencial. Se constata que las viviendas construidas no cumplen con las condiciones mínimas de acceso a servicios públicos domiciliarios, ubicación, calidad de los materiales y distribución de los espacios”.

De otro parte, en la sentencia anteriormente citada se dijo sobre la ayuda humanitaria de emergencia que ésta constituye el principal medio para la satisfacción del derecho al mínimo vital de las personas desplazadas, y se efectuaron las precisiones siguientes:

“En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, debe precisar la Corte que la duración de la obligación estatal mínima de proveer ayuda humanitaria de emergencia es, en principio, la que señala la ley: tres meses, prorrogables hasta por otros tres meses para ciertos sujetos. Considera la Sala que este plazo fijado por el legislador no es manifiestamente irrazonable, si se tiene en cuenta que (a) fija una regla clara con base en la cual la persona desplazada puede planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto - organización que le permitan acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia; y (b) otorga al Estado un plazo igualmente razonable para que diseñe los

programas específicos que sean del caso para satisfacer sus obligaciones en materia de ayuda para la estabilización socioeconómica de los desplazados -es decir, le otorga al Estado un término justo para programar una respuesta razonable en materia de ayuda para la autosubsistencia del desplazado y su familia -.

Ahora bien, dado que el plazo señalado en la ley obedece principalmente a las dos razones indicadas, debe la Corte precisar que existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad. En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado -es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello -“.

Posteriormente, en la sentencia C-287 de 2007 y siguiendo esta misma línea, la Corte declaró inexecutable que la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia estuviera supeditada a un criterio temporal, y concluyó que la Ayuda Humanitaria de Emergencia debe continuar hasta que las necesidades sean superadas por la persona o el hogar en virtud de su ingreso a la etapa de estabilización socioeconómica.

2.4. La peticionaria ha recibido de manera fragmentada algunos de los componentes de la Ayuda Humanitaria de Emergencia prevista en la ley, y en forma dispersa a lo largo del tiempo, lo cual (a) desnaturaliza la provisión de este componente del sistema de atención a la población desplazada, puesto que no llega efectivamente a entregarse durante la etapa de emergencia, y su entrega parcial y tardía equivale a paliar esporádicamente necesidades básicas insatisfechas; y (b) contribuye a perpetuar la

etapa de emergencia del desplazamiento, puesto que la ciudadana actualmente se encuentra, junto con su núcleo familiar, en condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital.

2.5. La petición presentada por la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón indica que ha sido afectada por nueve de las facetas de género del desplazamiento identificadas en el Auto 092 de 2008, a saber: (i) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones por tratarse de una mujer adulta mayor; (ii) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (iii) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (iv) el riesgo consiguiente de explotación doméstica y laboral; (v) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (vi) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctima del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición, en particular respecto de los delitos que causaron su desplazamiento, el desplazamiento en sí mismo, y la pérdida del patrimonio que tuvo que dejar abandonado; (vii) sus requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial; (viii) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; y (ix) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgarle la Atención Humanitaria de Emergencia completa y su respectiva prórroga, a pesar de que llena las condiciones para recibirla. En esa medida, la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón ha sido víctima de vulneraciones continuas de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la educación, a la vivienda digna, al trabajo en condiciones dignas y justas y sus derechos como víctima del conflicto armado, así como sus derechos de acceso al sistema oficial de protección en tanto persona desplazada.

3. Medidas a adoptar

Para proteger los derechos fundamentales de Zoila Rosa Ramírez Garzón al mínimo vital, a la igualdad, a la educación, a la vivienda digna y al trabajo en condiciones dignas y justas y sus derechos como víctima del conflicto armado, así como sus derechos de acceso al sistema oficial de protección en tanto persona desplazada y los derechos de los

menores de edad que forman parte de su núcleo familiar, la Corte Constitucional ordenará que se adopten respecto de ella las siguientes medidas:

3.1. Se ordenará al Director de Acción Social que, independientemente de los elementos que ya hayan sido provistos, garantice que se haga a Zoila Rosa Ramírez Garzón una entrega completa de los componentes de la Ayuda Humanitaria de Emergencia previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de su familia, a más tardar dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la comunicación de la presente providencia.

3.2. Se ordenará al Director de Acción Social que aplique, en relación con la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón, la presunción constitucional de prórroga automática de la Ayuda Humanitaria de Emergencia delimitada en cuanto a su alcance preciso en el Auto 092 de 2008.

3.3. Se ordenará al Director de Acción Social que adopte las medidas necesarias para garantizar que la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón sea inscrita como beneficiaria de los siguientes programas que se ordena diseñar y crear en el Auto 092 de 2008, en cada caso dentro del término máximo de un (1) mes a partir de la fecha en que se inicie la ejecución del programa respectivo:

3.3.1. El programa de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar y de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas.

3.3.2. El programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años.

3.3.3. El programa de facilitación de acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.

3.3.4. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado.

3.3.5. El programa de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas.

3.3.6. El programa de eliminación de las barreras de acceso al sistema de

protección por las mujeres desplazadas.

3.4. El Director de Acción Social, para cumplir con las órdenes de protección de los derechos de la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón, puede hacer uso de los procedimientos ordinarios, especiales, extraordinarios o de urgencia a los que considere que haya lugar, especialmente en cuanto a las actividades de coordinación interinstitucional y de acompañamiento pertinentes.

III. DECISION

En mérito de lo anterior, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

Segundo.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Castillo, el 12 de junio de 2008, y por el Juzgado Promiscuo de San Martín de los Llanos, el 19 de septiembre de 2008, y en su lugar CONCEDER la tutela interpuesta por la señora Zoila Rosa Ramírez Garzón.

Tercero.- Se ORDENA al Director de Acción Social que, independientemente de los elementos que ya hayan sido provistos, garantice que se haga a Zoila Rosa Ramírez Garzón una entrega completa de los componentes de la Ayuda Humanitaria de Emergencia previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de su familia, a más tardar dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la comunicación de la presente providencia.

Cuarto.- Se ORDENA al Director de Acción Social que aplique, en relación con la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón, la presunción constitucional de prórroga automática de la Ayuda Humanitaria de Emergencia delimitada en cuanto a su alcance preciso en el Auto 092 de 2008.

Quinto.- Se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas necesarias para garantizar que la ciudadana Zoila Rosa Ramírez Garzón sea inscrita como beneficiaria de los siguientes programas que se ordena diseñar y crear en el Auto 092 de 2008, en cada caso dentro del término máximo de un (1) mes a partir de la fecha en que se inicie la ejecución del programa respectivo:

3.1. El programa de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar y de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas.

3.2. El programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años.

3.3. El programa de facilitación de acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.

3.4. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado.

3.5. El programa de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas.

3.6. El programa de eliminación de las barreras de acceso al sistema de protección por las mujeres desplazadas.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaría General

