

Sentencia T-106/11

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza y alcance/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Exigibilidad en sede de tutela

En cuanto a la noción de “vivienda digna”, la Corte ha señalado que la misma implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. De igual forma ha fijado los requisitos que debe cumplir una vivienda para poder ser considerada como tal. Se deben tener condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, pues ella además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que “adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano”

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que la demandante y sus menores hijas no fueron reubicadas a pesar de estar su casa en zona de alto riesgo/PROCESO DE REUBICACION DE HOGARES SITUADOS EN ZONAS DECLARADAS COMO DE ALTO RIESGO-Marco normativo

Se reconoce un verdadero derecho subjetivo a favor de los individuos y familias que cumplan con los mencionados requisitos, consistente en ser cobijados por el programa de reasentamientos, en virtud del cual, el bien que habitan será objeto de adquisición por parte del Distrito, las personas serán reubicadas transitoriamente y finalmente se les reconocerá una prestación económica VUR, la cual será aplicada a una solución de vivienda dispuesta por la Caja de Vivienda Popular, en atención a las necesidades del núcleo familiar, en condiciones que permitan garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna y las restantes prerrogativas iusfundamentales de las que éstos son titulares. En tal sentido, en el caso de personas cuya situación de vulnerabilidad haya sido advertida, al declarar las zonas en las que habitan como de alto riesgo no mitigable, el derecho a la vivienda digna adquiere precisos contenidos normativos, en desarrollo de los cuales las instancias políticas competentes han procurado garantizar su efectividad y que por tal motivo, resultan exigibles en sede de tutela con atención a las reglas generales de procedencia subsidiaria que rigen el amparo constitucional. En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, es deber de las autoridades administrativas desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población

asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, ello con el fin de proteger la vida de ese grupo de personas. Puede concluirse que a la demandante, se le ha generado una alteración de derechos fundamentales y los de sus tres menores hijas, que evidencia un perjuicio irremediable que habilita la acción de tutela como instrumento amparador, dado que la peticionaria actualmente ocupa junto con su núcleo familiar, el inmueble que fue declarado zona de alto riesgo no mitigable, debido a que se encuentra ubicado al borde de una quebrada de aguas contaminadas que no se encuentra canalizada y es la única familia del sector que no ha sido reubicada y las lluvias continúan; hecho que circunscribe a una relevancia constitucional, en cuanto se busca exclusivamente la protección inmediata

Referencia: expediente T-2813312.

Acción de tutela instaurada por Maribel Niño Serrano, contra la Caja de Vivienda Popular.

Procedencia: Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Nilson Pinilla Pinilla.

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de febrero de dos mil once (2011).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo de segunda instancia dictado por el Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Maribel Niño Serrano, contra la Caja de Vivienda Popular.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el referido despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el inciso final del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 22 de septiembre de 2010, la Sala N° 9 de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES.

La señora Maribel Niño Serrano, promovió acción de tutela en junio 18 de 2010, contra la Caja de Vivienda Popular, para reclamar sus derechos “de petición..., a la vida, la salud, la igualdad, vivienda digna, protección especial a los menores en conexidad con la dignidad humana”, según los hechos que a continuación son resumidos.

1. La accionante aseveró que su casa de habitación se encuentra ubicada en la carrera 25 N° 71-19, barrio San José de los Sauces, lugar que fue declarado “zona de alto riesgo”, según el diagnóstico técnico N° DT-2266 del DPAE, por encontrarse “al borde de una quebrada de aguas contaminadas que no está canalizada”; y en temporada invernal se inunda el sector, creando peligro a los habitantes.

2. No obstante, la entidad accionada mediante oficio N° 2009EE20777, le notificó que había sido excluida “del programa de Reasentamiento citado en el Decreto 094 de 2003... de las familias de estrato 1 y 2 que se encuentran asentadas en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación”, argumentando que es “mero tenedor del predio”, al figurar “en la oficina de Registros Públicos a nombre de otras personas, por lo cual me niegan el derecho a la reubicación”.

3. Indicó que nuevamente la casa se volvió a inundar en la temporada de lluvias, lo que le causa un grave perjuicio a ella y a sus tres menores hijas, ya que “el riesgo que enfrentamos... es de serio peligro, por salud, salubridad”, y “debido al estado de necesidad en el que me encuentro no es posible irme para otro lado con mis hijas”.

Por lo anterior y al volverse a inundar la casa elevó una nueva petición a la entidad accionada en mayo 6 de 2010, radicada con el N° 2010ER5967, solicitando “la reubicación para proteger los derechos fundamentales constitucionales de mis hijas y el mío propio”.

4. Afirmó que todas las familias que habitaban el sector y estaban pendientes de la reubicación, ya les concedieron su derecho, por lo tanto son “las únicas personas que habitamos el sector de tan alto e inminente riesgo”.

5. Aclaró que vive allí desde hace 15 años, y es poseedora de buena fe, “porque los titulares reales de dominio mediante contrato de compraventa me vendieron el terreno, solo que no se elevó a escritura pública”.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente.

1. Cédula de ciudadanía de Maribel Niño Serrano, tarjetas de identidad de sus tres menores hijas (fs. 1 a 4 cd. inicial).

2. Certificado suscrito en abril 29 de 2010, por el Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio San José de los Sauces, que indica que la señora Maribel Niño Serrano “es residente en la carrera 25# 71-19 sur..., lote que se encuentra en zona de alto riesgo y reasentamiento en la localidad 19, desde hace 15 años y es madre cabeza de hogar de tres hijas (o) menores de edad y digna de que se le brinde toda colaboración” (f. 6 ib.).

3. Constancia de atención de servicios o incidentes, suscrita por el cuerpo técnico de bomberos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en abril 27 de 2010, con radicado número 4210, donde consta que “personal con equipo de la Estación Venecia B-16 atendió un servicio de inundación riesgo por deslizamiento. En la carrera 25 # 71-19 sur S/José de los Sauces...el inmueble de propiedad de Maribel Niño Serrano, mujer de 33 años de edad, afectada junto con sus tres menores hijas”. De igual forma advirtió que “la vivienda presenta riesgo eminente y es necesario ser reubicada por cuanto se encuentra sobre la ribera de la quebrada Limas. Urgente” (fs. 7 y 8 vto ib.).

4. Escrito radicado en septiembre 23 de 2008, por Arismendi Socha Gaitán y María Eva Montañéz, dirigido a la Caja de Vivienda Popular, manifestando que “renunciamos a los derechos que tenemos sobre el predio ubicado en la carrera 25 # 71-19 sur, barrio San José de los Sauces... y cedemos los derechos de posesión a los señores Víctor Julio Socha Montañéz y Maribel Niño Serrano..., para que continúen con el programa de Reasentamientos Humanos de la Caja de Vivienda Popular, por estar en alto riesgo su vivienda” (f. 10 ib.).

5. Respuesta de la Caja de Vivienda Popular a la petición elevada por el señor Víctor Julio Socha Montañéz, indicándole que “mediante diagnóstico Técnico N° DT-2266, la DPAE reportó el predio ubicado en la carrera 26 C # 71P-05, en alto riesgo no mitigable”, pero según el certificado de Libertad y Tradición N° 50s- 587001, se encuentra que “entre otros, los propietarios del predio son los señores Arismendi Socha Gaitán y María Eva Montañéz, siendo el señor Víctor Julio Socha mero tenedor del inmueble declarado en alto riesgo, situación que da como resultado que se encuentre incurso en una causal de exclusión”, sugiriéndole que dentro del término de 15 días, aporte las pruebas que demuestren la

titularidad de los derechos reales de dominio o de posesión, sobre el inmueble (f. 11 ib.).

6. Escrito de Maribel Niño Serrano dirigido a la Caja de Vivienda Popular, Dirección de Reasentamiento, solicitando la práctica y acopio de pruebas necesarias para obtener respuesta favorable y ser incluida en el programa de vivienda, al ser “poseedora de buena fe, debido a que los anteriores dueños nos cedieron el terreno a mi excompañero y a mi hace 14 años y desde entonces se asumió el rol de dueño y señor del mismo”. Anexó copia de la promesa de compraventa en la cual “se puede apreciar que el bien inmueble en peligro de deslizamiento, lo poseo actualmente quieta, pacífica y regularmente” (fs. 12 y 13. ib.).

7. Respuesta de la Directora de Reasentamientos a la petición elevada por la accionante, comunicándole que “su proceso se encuentra en causal de exclusión, toda vez que el predio declarado en alto riesgo se encuentra a nombre de los señores Arismendi Socha Gaitán y María Eva Montañéz”. Calándole además que si bien es cierto, los citados señores en el año 2008, les cedieron los derechos, ahora causa extrañeza que el señor Víctor Socha manifieste que “nunca se había hecho ningún documento de traspaso de la propiedad del inmueble declarado en alto riesgo, situación contraria a lo manifestado por ustedes anteriormente”. Por ello “es necesario que aporte el original del contrato donde les ceden los derechos, requisito indispensable para realizar el estudio de la exclusión” (f. 28 ib.).

La Directora Jurídica de la entidad accionada, informó que es cierto que se recomendó el reasentamiento de la familia del señor Socha Montañéz, por encontrarse habitando el predio declarado en zona de alto riesgo, resaltando que deben cumplir con unos requisitos mínimos para ser beneficiarios del programa, antes citado.

Aclaró que el valor único de reconocimiento (VUR), para la reubicación de familias localizadas en zona de alto riesgo no mitigable, está compuesto por “los derechos reales de dominio o posesión, que se tasarán en el valor que para los inmuebles o mejoras fije el avalúo comercial especial que se practique para el efecto, de conformidad con las normas legales que regulen esta materia” (f. 153 v. ib.).

Por lo anterior la entidad procedió a solicitar al señor Socha Montañéz “los documentos que acreditaran los derechos que ostentaba sobre el predio declarado en alto riesgo no mitigable”, por ello, le pidieron que aportara copia de la escritura pública mediante la cual lo adquirió o la promesa de compraventa. Sin embargo al no obtener respuesta favorable por

parte de los interesados, se realizó una visita domiciliaria en julio 24 de 2008, que fue atendida por su menor hija, a quien se le reiteró la necesidad de aportar los documentos requeridos, para poder continuar en el proceso.

Posteriormente, el señor Socha Montañéz allegó declaración juramentada de los señores Arismendi Socha y María Eva Montañéz, en la que se manifiesta que “renunciamos a los derechos que tenemos sobre el predio ubicado en la carrera 25 N° 71-19 sur barrio San José de los Sauces... y cedemos los derechos de posesión” a él y a Maribel Niño Socha (f.10 ib.).

Teniendo en cuenta la manifestación de la señora Maribel Niño Serrano, al indicar que se encontraba separada del señor Víctor Julio Socha Montañéz, la entidad solicitó se aclarara el momento de la disolución de la convivencia y quién habita en el predio de alto riesgo (f. 154 v. ib.).

Finalmente, y frente al derecho de petición no existe vulneración alguna, puesto que fue resuelto mediante comunicación de junio 3 de 2010.

D. Fallo de primera instancia.

Mediante providencia de julio 7 de 2010, el Juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá, concedió el amparo solicitado, al estimar que es claro que la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial para demostrar la titularidad del inmueble habitado. Sin embargo, y teniendo en cuenta las características de la zona en la cual se encuentra ubicado (carrera 25 N° 71-19 sur, barrio San José de los Sauces), indicó que “no debe perderse de vista la función del Juez de tutela, que es el estudio de la posible vulneración de los derechos fundamentales y su protección con el fin de prevenir perjuicios irremediables y no la de reemplazar a la justicia ordinaria y/o contenciosa”.

Aclaró que, “para la procedencia de la acción el despacho tiene en cuenta la calidad de las personas que habitan el inmueble, toda vez que se trata de tres menores de edad a las cuales por estas condiciones específicas el estado brinda una protección especial”.

En consecuencia y con el fin de evitar un perjuicio irremediable, el despacho ordenó a “la Caja de Vivienda Popular, que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, incluya a la accionante y a su grupo familiar en el Programa

de Reasentamiento de Familias Localizadas en Zona de Alto riesgo no mitigable, a fin de que accedan a los beneficios que su inclusión implique” (fs. 157 a 165 ib.).

E. Impugnación.

El apoderado de la Caja de Vivienda Popular, en escrito de julio 14 de 2010 (fs. 167 a 168 ib.), impugnó el fallo, expresando que “no se presenta prueba alguna que demuestre que hay un derecho fundamental en riesgo de ser transgredido por el hecho de no incluir en el programa de reasentamientos a la accionante y su núcleo familiar”. Aclarando que el hecho de que estén habitando un inmueble declarado en zona de alto riesgo no mitigable, “no es óbice para tutelar un derecho constitucional de segundo nivel, ya que al efecto es necesario demostrar la relación de causalidad con el derecho fundamental presumiblemente en riesgo”.

Advirtió también, que el objeto principal del programa de reasentamiento es la protección del derecho fundamental a la vida de las personas que han sido identificadas por la DPAE1 como habitantes de los predios declarados en alto riesgo no mitigable al momento de hacer dicha declaratoria, especificando que “no puede incluirse a este programa a una persona o núcleo familiar que no cumpla con este requisito y que en consecuencia no aporte los documentos que demuestren su derecho de propiedad o de posesión”, por ello la entidad no puede pasar por alto las exigencias predeterminadas, porque se corre el riesgo de beneficiar a personas “inescrupulosas y oportunistas” que buscan ser favorecidas.

Señaló además, que no por el simple hecho de habitar un predio declarado en alto riesgo no mitigable, los ciudadanos tienen el derecho a ser incluidos en el programa de reasentamiento. Por lo cual, solicitó revocar el fallo de tutela proferido por el Juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá.

F. Fallo de segunda instancia.

Mediante providencia de agosto 19 de 2010, el Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá, revocó el fallo, al considerar que “no se avizora que la Caja de Vivienda Popular hubiera incurrido en flagrante desconocimiento de las normas jurídicas que regulan su actuación, ni que su decisión de abstenerse de inscribir en el programa de reasentamiento a la señora Niño Serrano (y su grupo familiar), obedezca a una conducta antojadiza o discriminatoria de

la entidad pública accionada”.

Por el contrario, la decisión es una razonable aplicación del artículo 8° del Decreto 094 de 2003, en especial del numeral 4° de tal disposición, que prevé que la administración distrital, sólo incluirá en el programa de reasentamientos y reconocerá, con cargo al presupuesto de la Caja de Vivienda Popular, a aquellas familias que “aporte las pruebas que demuestren la titularidad de los derechos reales de dominio ó derechos de posesión sobre el inmueble”.

Es propio el actuar de la entidad al solicitar el “contrato de compraventa donde se ceden los derechos” y exigir la “fecha desde cuando se disolvió la convivencia con el señor Socha, definiendo además que personas habitan en el inmueble”, para proceder de nuevo al estudio de la solicitud realizada por ellos, ante lo cual no obtuvo respuesta favorable por parte de los interesados en la reubicación. Por lo que para la administración no quedo claro en cabeza de quién se encuentra el derecho de posesión del predio que fue declarado de alto riesgo no mitigable (f. 179 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se analiza.

La Corte Constitucional determinará si la Caja de Vivienda Popular, ente de naturaleza pública y, por tanto, pasible de ser demandado en acción de tutela (art. 5° D. 2591 de 1991), ha vulnerado el derecho a la vivienda digna de la accionante y su grupo familiar, al haber negado su inclusión en el programa de reubicación, sin tener en cuenta que se encuentran viviendo en un predio declarado por la misma entidad de alto riesgo no mitigable.

Al efecto, reiterará lo atinente a (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna, (ii) el marco normativo del proceso de reubicación de hogares situados en zonas declaradas como de alto riesgo. Con base en ello, la Sala procederá al análisis del caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección

invocada.

Tercera. Derecho a la vivienda en condiciones dignas. Naturaleza, alcance y exigibilidad en sede de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Por su parte el artículo 11, numeral 1º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales², señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

A partir de los parámetros fijados en los artículos precitados, esta corporación ha establecido los alcances del derecho a la vivienda digna, los cuales se han desplegado entre el reconocimiento de los elementos inherentes a la naturaleza prestacional del mismo y su excepcional carácter fundamental.

3.2. En cuanto a la noción de “vivienda digna”, la Corte ha señalado que la misma implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida³. De igual forma ha fijado los requisitos que debe cumplir una vivienda para poder ser considerada como tal. En relación con este último aspecto, en sentencia T-585 de julio 27 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, indicó:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii)

Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes.” (No está en negrilla en el texto original).

Según lo anterior, se deben tener condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, pues ella además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que “adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano”⁴.

3.3. La jurisprudencia constitucional ha precisado que el derecho a la vivienda digna es un derecho de naturaleza prestacional en la medida en que “requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios”⁵, razón por la cual no es exigible su satisfacción de forma directa o inmediata.

No obstante la naturaleza prestacional del derecho a la vivienda digna, la Corte ha reiterado que éste puede excepcionalmente ser objeto de protección a través de la acción de tutela, cuando su desconocimiento directo o indirecto implica la vulneración o la amenaza de derechos fundamentales per se, tales como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros⁶, siempre que exista para su titular la concreta ofensa a aquel derecho⁷. Así lo sostuvo en sentencia T-203 de abril 7 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa al indicar:

“Ahora bien, aunque se ha dicho que el derecho a la vivienda digna no es exigible directamente por vía de tutela, lo cierto es que esta restricción desaparece cuando su quebrantamiento vulnera o pone en peligro derechos fundamentales. Ciertamente, la Corte Constitucional ha reconocido en prolija jurisprudencia que, en virtud del factor de conexidad, los derechos de segunda generación v.gr. los derechos a la salud, a la seguridad social o a la vivienda digna, pueden ser protegidos de la misma forma que los derechos fundamentales.”

Bajo esta óptica, la prosperidad de la acción constitucional para la protección del derecho a

la vivienda digna está sujeta a las condiciones jurídico materiales del caso concreto, “debiendo determinar el juez de tutela si la carencia de vivienda apropiada acarrea conculcación a la dignidad humana y aún riesgo a la vida o integridad física de quien acude a esta instancia judicial⁹ y de los integrantes de su núcleo familiar”¹⁰.

Al respecto esta corporación ha señalado los aspectos que han de ser estudiados por el juez en dicho análisis, a saber:

“(i) la inminencia del peligro; (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo; (iii) la afectación del mínimo vital; (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. Con ello se concluirá si la protección tutelar procede.

Con respecto a la inminencia del peligro a que se encuentre expuesta la persona, debe ser de tal magnitud y actualidad que ponga en riesgo la vida, la salud, la integridad física o la dignidad del interesado y su núcleo familiar, y que no exista otra forma de conjurar dicha situación.

Igualmente, la presencia de menores en el entorno amenazado convierte en más apremiante la situación, ya que los derechos de los niños se encuentran en un rango superior, según disposiciones internacionales y constitucionales, jurisprudencialmente desarrolladas.”¹¹

Cuarta. Marco normativo del proceso de reubicación de hogares situados en zonas declaradas como de alto riesgo y el Decreto 094 de abril 4 de 2003.

4.1. Como una respuesta a las circunstancias de vulneración manifiesta que aquejan a la población de las zonas que por las condiciones del suelo o por el efecto de las actividades humanas allí desarrolladas puedan ser consideradas como proclives a la presencia de derrumbes, deslizamientos o situaciones similares, generando situaciones de alto riesgo, para ello se ha desarrollado un sistema normativo, con el propósito de implementar una política pública para la identificación y evacuación de dichas zonas, procurando la protección de los derechos y los bienes de sus habitantes.

4.2. El Plan de Ordenamiento Territorial -definido como el conjunto de objetivos, directrices,

políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo¹²-, es el instrumento en desarrollo del cual corresponde a distritos y municipios asumir la identificación y tratamiento de las zonas que representen riesgo para los bienes y derechos de quienes habiten en ellas¹³.

4.3. Análisis del Decreto 094 de abril 4 de 2003, “por el cual se adopta y reglamenta el valor único de reconocimiento (VUR)”, con el fin de adoptar para el Distrito Capital el VUR, como el instrumento económico que posibilita el reasentamiento de las familias de estrato 1 y 2, que habitan predios ubicados en áreas declaradas como de alto riesgo no mitigable, para garantizar su inclusión en los programas de vivienda del Distrito, en cumplimiento de los objetivos del subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, plasmados en el artículo 292 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá¹⁴.

El artículo 2° indica que serán beneficiarias las familias ubicadas en zona de alto riesgo que ostenten derechos reales de dominio o reales de posesión sobre el inmueble que habita.

El artículo 5° la inclusión en el programa de vivienda, se da cuando con el valor que se reconoce, se adquiere una alternativa habitacional legalmente viable y técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible.

Como el artículo 8° requisitos que deben cumplir las familias a reasentar, la Administración Distrital, incluirá en el programa de reasentamientos y reconocerá, con cargo al presupuesto de la Caja de Vivienda Popular o quien haga sus veces, el VUR a las familias que reúnan los siguientes requisitos:

“1. Que el predio donde habiten haya sido declarado en alto riesgo no mitigable mediante concepto técnico emitido por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias - DPAE, en el cual se recomiende la reubicación de la familia.

2. Que la familia a reasentar se encuentre ubicada en estrato socioeconómico 1 o 2.

3. Que el sector en donde se localiza el inmueble haya sido previamente priorizado por el Distrito Capital, a través de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) como prioridad 1 (Viviendas afectadas por emergencia con pérdida parcial o total de las

viviendas) ó prioridad 2 (Viviendas afectadas por movimientos de remoción en masa activos, avalanchas e inundaciones frecuentes, con o sin antecedentes históricos y sin posibilidad de realizar obras).

4. Que la familia a reasentar aporte las pruebas que demuestren la titularidad de los derechos reales de dominio ó derechos de posesión, sobre el inmueble.

5. Que ninguno de los miembros de la familia que habita en la vivienda ubicada en zona de alto riesgo no mitigable, posea derechos reales de dominio ó derechos de posesión sobre otro predio en el territorio nacional. Salvo aquellos casos donde se demuestre plenamente que el habitar en ese otro predio pone en inminente riesgo la vida de alguno de los miembros.

6. Que ninguno de los miembros de la familia a reasentar haya sido sujeto de un programa de reasentamiento por alto riesgo no mitigable.

7. Que el titular o los titulares de los derechos reales sobre el inmueble en riesgo autoricen que del Valor Único de Reconocimiento que se reconozca se cancelen los costos de transferencia de los derechos reales de dominio o los derechos de posesión al Distrito y de adquisición de la solución habitacional a la que se trasladan.

8. Que los beneficiarios suministren la información y documentación fidedigna y necesaria, requerida para la entrega del Valor Único de Reconocimiento (VUR), dentro de los plazos que establezca la Caja de Vivienda Popular -CVP-, o quien haga sus veces.

PARAGRAFO 1: Si alguno de los miembros de la familia tuvo derechos reales de dominio o derechos de posesión en una familia anterior beneficiaria de Valor Único de Reconocimiento (VUR) este nuevo grupo familiar solo podrá acceder a ese valor, siempre y cuando se demuestre que han cesado plenamente esos derechos anteriores.

PARAGRAFO 2: Si alguno de los miembros de la familia recibió un Valor Único de Reconocimiento (VUR), o fue sujeto de un programa de reasentamiento por alto riesgo no mitigable mientras formaba parte de una familia anterior, este nuevo grupo familiar solo podrá acceder al Valor Único de Reconocimiento en uno de dos casos:

a.) Cuando se compruebe que dentro del proceso de separación de bienes, este miembro de

la familia renunció a todos sus derechos reales de dominio o a los derechos de posesión a favor de los demás miembros de la familia.

b.) Cuando se compruebe que el titular de los derechos formaba parte de la anterior familia en calidad de miembro soltero y, en este nuevo caso, es uno de los cónyuges o compañero permanente”.

En estos términos, se reconoce un verdadero derecho subjetivo a favor de los individuos y familias que cumplan con los mencionados requisitos, consistente en ser cobijados por el programa de reasentamientos, en virtud del cual, el bien que habitan será objeto de adquisición por parte del Distrito, las personas serán reubicadas transitoriamente y finalmente se les reconocerá una prestación económica VUR, la cual será aplicada a una solución de vivienda dispuesta por la Caja de Vivienda Popular, en atención a las necesidades del núcleo familiar, en condiciones que permitan garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna y las restantes prerrogativas iusfundamentales de las que éstos son titulares.

En tal sentido, en el caso de personas cuya situación de vulnerabilidad haya sido advertida, al declarar las zonas en las que habitan como de alto riesgo no mitigable, el derecho a la vivienda digna adquiere precisos contenidos normativos, en desarrollo de los cuales las instancias políticas competentes han procurado garantizar su efectividad y que por tal motivo, resultan exigibles en sede de tutela con atención a las reglas generales de procedencia subsidiaria que rigen el amparo constitucional.

4.4. En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, es deber de las autoridades administrativas desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, ello con el fin de proteger la vida de ese grupo de personas¹⁵.

Quinta. Análisis del caso concreto.

5.1. Como quedó expuesto, la señora Maribel Niño Serrano, solicitó amparo para sus derechos a la vivienda digna, a la protección especial de los menores de edad, a la igualdad, a la vida digna y al mínimo vital, presuntamente vulnerados por la Caja de Vivienda Popular, al no ser incluida junto con su núcleo familiar al programa de reasentamiento, debido a que

el inmueble que habita fue declarado “zona de alto riesgo no mitigable”.

5.2. Por su parte, la entidad demandada, mediante su respectiva representante, pidió desestimar las pretensiones de la accionante, al considerar circunscrito el debate al incumplimiento de un requisito formal, que es la acreditación de la posesión del terreno, lo cual debe ser demostrado por la señora Niño Serrano.

5.3. El Juzgado 45 Civil Municipal de Bogotá, concedió el amparo, al encontrar vulnerados los derechos de la señora Niño Serrano y especialmente de sus tres menores hijas, pues se evidencia “la existencia de un perjuicio irremediable” (f. 157 ib.), ya que la accionante ocupa el inmueble declarado en alto riesgo.

Por el contrario, el Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá, revocó aquel fallo, al no hallar perjuicio irremediable que afectase a la peticionaria, quien debió demostrar plenamente la titularidad de los derechos del bien que se pretende reubicar, y así evitar una defraudación patrimonial.

Teniendo en cuenta lo referido con anterioridad, al igual que los precedentes constitucionales ya citados respecto a la procedencia de amparar constitucionalmente el derecho a la vivienda digna, encuentra esta Sala afectación a los derechos fundamentales reclamados por la actora, quien expresa residir en el inmueble declarado zona de alto riesgo, según se lee en la acción de tutela. En efecto:

i) La señora Maribel Niño Serrano reside con sus tres menores hijas en la carrera 25 # 71-19, barrio San José de los Sauces (f. 15 ib.); ii) zona que fue declarada de alto riesgo no mitigable, según el diagnóstico técnico N° DT-2266 del DPAE (f. 40 ib.); iii) viven en el predio hace más de 14 años; iv) la accionante manifiesta que “debido al estado de necesidad en el que me encuentro no es posible irme para otro lado con mis hijas” (f. 15 ib.); v) aportó diversos documentos en los que consta que los señores Arismendi Socha Gaitán y María Eva Montañéz renunciaron y cedieron los derechos de posesión a Víctor Socha Montañéz y Maribel Niño Serrano (f. 28 ib.).

En mandato de la Constitución Política y en virtud del Estado Social de Derecho, se consagra el deber de las diferentes autoridades de proteger a los habitantes del territorio nacional, proporcionándoles bienestar y salubridad, en virtud del respeto a la dignidad humana,

otorgando una protección especial a favor de las personas más necesitadas.

De esa manera, aparecen satisfechas las exigencias para acreditar un perjuicio que hace viable la tutela pretendida, según puede colegirse de lo expresado en sentencia T-129 de febrero 24 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto:

“(i) en primer lugar, la amenaza que pretende ser reprimida mediante la acción de tutela ha de ser cierta. En esa medida, el juez de tutela debe encontrar probado que el hecho u omisión causante tiene un potencial de agresión auténtico, lo cual supone descartar aquellos daños que sólo de manera eventual o contingente puedan lesionar las libertades del ciudadano. (ii) El perjuicio debe ser grave, lo cual, de acuerdo con lo expuesto en sentencia T-1316 de 2004, implica que ha de encontrarse comprometido un bien altamente significativo, de naturaleza moral o material, para su titular. (iii) La amenaza debe ser inminente o pronta a consumarse, con lo cual la autoridad judicial se encuentra llamada a verificar que, de acuerdo con las reglas lógicas del principio de causalidad, el daño va a producirse de manera necesaria o altamente probable. (iv) Para terminar, es preciso que las dimensiones del perjuicio justifiquen la adopción de medidas urgentes para evitar su efectiva materialización.” (Está en negrilla en el texto original.)

Así, puede concluirse que a la señora Maribel Niño Serrano, se le ha generado una alteración de derechos fundamentales y los de sus tres menores hijas, que evidencia un perjuicio irremediable que habilita la acción de tutela como instrumento amparador, dado que la peticionaria actualmente ocupa junto con su núcleo familiar, el inmueble que fue declarado zona de alto riesgo no mitigable, debido a que se encuentra ubicado “al borde de una quebrada de aguas contaminadas que no se encuentra canalizada” (f. 15 ib.), y es la única familia del sector que no ha sido reubicada y las lluvias continúan; hecho que circunscribe a una relevancia constitucional, en cuanto se busca exclusivamente la protección inmediata.

De conformidad con lo anterior, al evidenciarse comprometido el goce efectivo de derechos fundamentales, esta Sala de Revisión revocará el fallo de segunda instancia proferido en agosto 19 de 2010, por el Juzgado 39 Civil de Circuito de Bogotá, que negó el amparo solicitado por Maribel Niño Serrano contra la Caja de Vivienda Popular, para en su lugar, tutelar los derechos fundamentales invocados.

En consecuencia, se ordenará a la Caja de Vivienda Popular que, por intermedio de la

Directora de Reasentamientos, o quien haga sus veces, si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, incluya a la señora Maribel Niño Serrano y su núcleo familiar, en vivienda no inferior en calidad y extensión a la que durante años han venido ocupando.

En todo caso, la reubicación correspondiente será puesta a disposición de la beneficiaria, en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, sin establecer sobre ella cargas que la condición de vulnerabilidad le genere imposibilidad de asumir.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo proferido en segunda instancia por el Juzgado 39 Civil de Circuito de Bogotá, que negó el amparo solicitado por Maribel Niño Serrano, contra la Caja de Vivienda Popular, para en su lugar, tutelar los derechos fundamentales invocados.

Segundo. En consecuencia, ORDENAR a la Caja de Vivienda Popular que, por intermedio de la Directora de Reasentamientos, o quien haga sus veces, si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, incluya a la señora Maribel Niño Serrano y su núcleo familiar, en vivienda no inferior en calidad y extensión a la que durante años han venido ocupando.

En todo caso, la reubicación correspondiente, será puesta a disposición de la beneficiaria, en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, sin establecer sobre ella cargas que la condición de vulnerabilidad le genere imposibilidad de asumir.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.
Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Dirección de Protección y Atención de Emergencias.

2 Incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 74 de 1968.

3 T-079 de enero 31 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

4 T-079 de 2008, ya citada.

5 T-363 de abril 22 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

6T-895 de septiembre 16 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

7T-079 de 2008, ya citada.

8 T-079 ya citada.

9 T-021 de febrero 1 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

11 T-125 de febrero 14 de 2008. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

12 Artículo 9° Ley 388 de 1997.

13 T-585 de 2008, ya citada.

14 Decreto 619 de julio 28 de 2000.

15 T-358 de mayo 11 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.