T-495-95

Sentencia No. T-495/95

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza prestacional

El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en la Constitución Política. Impone al Estado la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho en favor de todos los colombianos y de promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de dichos planes.

DERECHO A LA VIDA-Demolición de vivienda

Los deslizamientos de tierra ocurridos han ocasionados víctimas y la posibilidad de que vuelvan a suceder genera una clara amenaza a la vida de quienes habitan la zona, incluyendo al actor y a su familia. Por ello, la Administración, en una actitud ajustada a derecho y en acatamiento a las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia, procedió a tomar las medidas tendientes a disminuir o evitar los riesgos, sin que pueda considerarse que las mismas vulneren derecho fundamental alguno.

Ref.: Expediente No. T – 74.480

Peticionario: Vitalino Bernal Avila

Procedencia: Juzgado Primero Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

Tema: Derecho a la vivienda digna, zonas de alto riesgo.

Magistrado Ponente:

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera

Carbonell, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T-74.480, adelantado por Vitalino Bernal Avila, contra la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Alcaldía Menor de Usaquén, Oficina para la Atención de Emergencias del Distrito, Secretaría de Obras Públicas del Distrito y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santafé de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud

El ciudadano Vitalino Bernal Avila por intermedio de apoderado, interpuso ante el Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Santafé de Bogotá, acción de tutela, con el fin de amparar sus derechos fundamentales y los de su familia, a la vida, a la libertad, a la honra, a la vivienda digna y a la propiedad, consagrados en los artículos 11, 13, 21, 51 y 58 de la Constitución Política. Así mismo, considera vulnerado su derecho de petición consagrado en el artículo 23 del estatuto superior.

2. Hechos

Afirma el actor que desde el mes de mayo de 1993, está en posesión de un inmueble ubicado en la carrera 11 No. 166B-33, Barrio Soratama, zona de Usaquén. Sostiene que habita el inmueble en compañía de su esposa y su hija menor, y tiene además una pequeña tienda de la que deriva su sustento y el de su familia.

Señala igualmente que a mediados del mes de abril de 1995 el señor Alcalde mayor de Santafé de Bogotá, mediante Decreto 205 de 1995, declaró el estado de calamidad pública

en la zona de Usaquén, donde se encuentra ubicada su vivienda. Las razones que llevaron al funcionario a tomar esta decisión, fueron los deslizamientos de tierra ocurridos los días 13 y 19 de abril de 1995 en los cerros orientales de la localidad, que trajeron como consecuencia la pérdida de vidas humanas y daños materiales.

Así entonces, para la atención de la emergencia se ordenó en el Decreto citado un plan de contingencia y apoyo técnico a cargo de la Oficina para la Prevención y Atención de Riesgos del Distrito -OPS-, y se dispuso que esta entidad, en colaboración con la Secretaría de Obras Públicas del Distrito y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, calificaran el nivel de riesgo en que se encontraba el área descrita y tomaran las medidas necesarias tendientes a proteger la vida de los moradores del lugar.

Una de las medidas adoptadas por el Comité técnico de apoyo de la OPS, tendientes a proteger la vida de los vecinos del sector de Usaquén afectados con los deslizamientos de tierra, fue la demolición de varias de las viviendas, entre las que se encuentra la ubicada en la carrera 11 No. 166B-33, de propiedad del actor. El demandante no comparte esta decisión, ya que lo afecta directamente dejándolo sin lugar donde vivir, además de que le quita el medio de trabajo del que deriva su sustento.

Finalmente, afirma el actor que las medidas señaladas en el Decreto 205 de 1995, tendientes a conjurar la calamidad declarada, se están adelantando en forma arbitraria e indiscriminada, en perjuicio de los afectados.

3. Pretensiones

Solicita el actor que, como consecuencia del amparo de los derechos conculcados, se ordene, en primer lugar, la suspensión de la demolición del inmueble localizado en la Cra. 11 No. 166B-33 de Santafé de Bogotá; en segundo lugar, que se cumpla con las medidas ordenadas en el Decreto 205, de brindar auxilio a los damnificados; en tercer lugar, que se ordene a las entidades distritales señalar cuál es el criterio y cuál el estudio realizado para haber emitido la orden de demolición; en cuarto lugar, que se condene en costas a las entidades tuteladas.

II. ACTUACION PROCESAL

1. Fallo de primera instancia

El Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Santafé de Bogotá, mediante providencia de fecha 18 de mayo de 1995, resolvió negar la acción de tutela interpuesta por el señor Vitalino Bernal Avila por considerar que la actuación de la autoridad demandada fue totalmente legítima. Sobre el particular, sostuvo el despacho que en el presente caso el proceder de las autoridades contra las cuales se ha dirigido la acción se encaminó a proteger el derecho a la vida del actor y de su familia, adoptando para ello medidas extremas como la demolición de su vivienda.

También señaló el -a-quo-, que no encuentra razón valedera para suspender la orden de demolición, pues ello implicaría contrariar la decisión de las autoridades distritales y poner a los moradores de la vivienda objeto de la presente acción en inminente riesgo de perder la vida o sufrir graves lesiones, sin olvidar que, "por encima de los derechos del señor BERNAL AVILA están los de su menor hija, porque el art. 44 de la Constitución Política establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás."

2. Impugnación

Por memorial presentado el día veintitrés (23) de mayo de 1995, el apoderado del actor impugnó el fallo, por considerar que el estudio realizado sobre los suelos declarados como zona de alto riesgo, no es lo suficientemente técnico y serio.

Además, el interesado señaló que el plan de contingencia en lo que se refiere a los elementos a distribuir entre los damnificados y el pago de la indemnización de perjuicios, no se ha realizado, lo cual ha causado un daño irreparable.

3. Segunda instancia

Mediante providencia de fecha veintitrés (23) de junio de 1995, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, resolvió confirmar la decisión proferida por el Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Santafé de Bogotá, con base en las siguientes consideraciones:

Afirma el despacho, que el acto administrativo expedido por la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá que declara el estado de calamidad pública de un sector de la localidad de Usaquén, y las medidas posteriores adoptadas por los organismos delegados para llevar a cabo y ejecutar los programas y medidas, tiene como finalidad la protección del derecho fundamental a la vida no sólo del accionante y su familia, sino también de los demás moradores que se encuentran en inminente peligro de perderla a causa de la inestabilidad del suelo y otros factores como es el clima.

III. PRUEBAS ORDENADAS POR LA SALA NOVENA DE REVISION

Mediante auto de fecha veintidós (22) de septiembre de 1995, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional solicitó a la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, a la Alcaldía Menor de Usaquén y a la Oficina para la Prevención y Atención de Emergencias del Distrito -OPES-, que informaran si la vivienda del actor había sido demolida, y en tal caso manifestaran cuáles habían sido las medidas adoptadas con el fin de reubicar a los habitantes de dicho inmueble.

Dando cumplimiento a lo dispuesto por esta Sala de Revisión, se allegaron al presente proceso los siguientes documentos:

1.1. Oficio No. 1549-95, suscrito por la señora alcaldesa menor de Usaquén

Por medio de dicho oficio, la suscrita funcionaria remite fotocopia de la resolución No. 042 de 1995, que ordena la demolición de la vivienda del actor y el acta de suspensión de la diligencia de demolición. Igualmente manifiesta que la entidad encargada por la Alcaldía Mayor para presentar alternativas de vivienda a los damnificados es la Caja de Vivienda Popular.

1.2. Comunicación suscrita por el director de la Oficina para la Prevención de Emergencias.

En el mencionado escrito, el director de la entidad pone de presente las comunicaciones enviadas a los residentes de la zona para que se hagan presentes en dichas oficinas y alleguen la documentación respectiva, con el fin de iniciar los trámites para la adquisición de un nuevo lote de terreno. Así mismo, se les informó que a través de esta oficina se les gestiona a los afectados un auxilio del INURBE para la construcción de nuevas viviendas.

Señala la comunicación, que se envió oficio por correo certificado a la vivienda ubicada en la Cra. 11 No. 166B-33 el oficio No. DIS-143 de julio 13 de 1995, donde aparecen algunas alternativas planteadas por la entidad, con el fin de solucionar el problema de vivienda, sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta alguna por parte del propietario o poseedor de la misma.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. El derecho a la vivienda digna

El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política. Dicha norma le impone al Estado la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho en favor de todos los colombianos y de promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de dichos planes.

Lo anterior no significa que el Estado esté en la obligación de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país que adolezcan de dicha necesidad, pues como lo señala el artículo 51 de la Carta, su obligación se concreta en fijar condiciones y promover planes de vivienda dentro de las capacidades que su estructura protectora le permita, teniendo en cuenta la situación socioeconómica del país y las apropiaciones de orden presupuestal que se hayan destinado para esos rubros.

El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial 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. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado

un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.

Así entonces, este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible. De manera que una vez dadas dichas condiciones, el derecho toma fuerza vinculante y sobre el mismo se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin.

3. El caso concreto

Afirma el actor que su vivienda ubicada en la Cra. 11 No. 166B-33 del Barrio Soratama, "aparece relacionada en una lista como inmueble para demoler". Sostiene que tal decisión, tomada por la Administración distrital, vulnera sus derechos fundamentales y los de su familia, a la vida, a la familia, a la información veraz e imparcial, a la honra, a la vivienda, a la propiedad de los niños y al de petición. Por tal motivo, solicita que se suspenda provisionalmente la demolición de su casa y se dé estricto cumplimiento a las medidas anunciadas en el Decreto 205 de 1995.

Sobre el particular encuentra la Sala que los deslizamientos de tierra ocurridos a mediados del mes de abril del presente año en los cerros orientales de la localidad de Usaquén y que trajeron como consecuencia la pérdida de vidas humanas y daños materiales, llevaron al señor alcalde mayor de Santafé de Bogotá a declarar el estado de calamidad pública en la zona, a través de la expedición del Decreto 205 del 21 de abril de 1995.

El mencionado Decreto dispuso que las diferentes entidades y dependencias del Distrito Capital, relacionadas en su artículo 3o., debían colaborar con la emergencia adoptando las medidas administrativas necesarias para conjurar la calamidad. Así mismo, se comisionó a la Oficina para la Prevención y Atención de Emergencias -OPES- para que, en colaboración con la Secretaría de Obras Públicas del Distrito y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, calificaran el nivel de riesgo en que se encontraba el área afectada.

Así, entonces, el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito elaboró un plan de contingencia y apoyo con el fin de procurar la atención de los residentes y habitantes

de la zona; dicho plan, consignado en el informe presentado por el director de la -OPES- al juez de primera instancia (folio 41), se refiere a las medidas temporales que se adelantaron y que se encuentran relacionadas con la conformación de albergues y la provisión de recursos (alimentos y otros).

En ese mismo orden de ideas, el comité de apoyo a la -OPES- elaboró el estudio técnico sobre la situación del barrio Soratama, señalando en el mismo las medidas que debían adoptarse por las autoridades en forma inmediata y a mediano plazo, dentro de las que se encontraban, entre otras, la evacuación y demolición de la vivienda del actor.

Los siguientes son apartes del estudio técnico de fecha abril 24 de 1995:

"(…) el equipo técnico relaciona en el presente documento las viviendas que por el riesgo de ser afectadas por movimientos en masa deben ser evacuadas y/o demolidas, como complemento a las contenidas en el informe técnico de Abril 22 de 1995, a la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta la inestabilidad de los taludes y la roca componente, adicional a que se prevé el inicio del período invernal y sus consecuentes efectos." (negrillas fuera de texto).

"Para adelantar el reconocimiento técnico detallado, la comisión se reunió en las dependencias del CADE de Servitá, donde posterior a la identificación en sitio de las viviendas que pueden ser afectadas, se procedió a definir su nomenclatura, las cuales se relacionan a continuación:

"Nomenclatura	Actividad a desarrollar
"Cra.11 No. 166B-33	Demolición"

En cumplimiento de las medidas anunciadas y de lo dispuesto en el Decreto 205, la Alcaldía menor de Usaquén expidió las resoluciones tendientes a cumplir con las evacuaciones y demoliciones de las viviendas afectadas. En el caso particular del demandante, se expidió la resolución No. 42 de mayo 5 de 1995, en la cual se ordena "la evacuación y demolición inmediata de la vivienda localizada en la carrera 11 No.166B-33".

Sobre el particular cabe anotar que la evacuación de los habitantes del sector se cumplió de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto citado, pero la orden de demolición de las viviendas fue suspendida por la alcaldía local de Usaquén, de acuerdo con el acta de fecha nueve (9) de mayo de 1995 que hace parte del expediente de tutela (folio 41).

Sobre el derecho a la vida es importante recordar que se trata del primero y más importante de los derechos fundamentales (artículo 11 de la C.P.), como quiera que se convierte en presupuesto para el ejercicio de los demás derechos. La Carta Política de 1991 lo ampara desde el mismo Preámbulo, y su protección se erige en uno de los motivos principales de la función constituyente.

En lo que tiene que ver con esta protección, el artículo 2o. del Estatuto Superior delega en las autoridades de la República tan importante responsabilidad, al señalar que ellas "están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (…)".

Así, el derecho a la vida incluye en su núcleo esencial la protección contra todo acto que de una u otra forma lo amenace, sin que juegue papel determinante en su afectación el grado de probabilidad de la amenaza, pues es de su esencia que ésta exista como tal, es decir, que sea una amenaza cierta, frente a lo cual debe el Estado procurar a toda costa su protección.

Frente al caso particular, se observa que los deslizamientos de tierra ocurridos en la zona de Usaquén han ocasionados víctimas y la posibilidad de que vuelvan a suceder genera una clara amenaza a la vida de quienes habitan la zona, incluyendo al actor y a su familia. Por ello, la Administración Distrital, en una actitud ajustada a derecho y en acatamiento a las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia, procedió a tomar las medidas tendientes a disminuir o evitar los riesgos, sin que pueda considerarse que las mismas vulneren derecho fundamental alguno.

Además, no puede afirmarse que la labor de las autoridades distritales se haya limitado a la simple adopción de medidas temporales de emergencia y a la evacuación y demolición de las viviendas. Junto con dichas medidas, la Oficina para la Prevención de Emergencias, en asocio con la Caja de Vivienda Popular, han presentado a los damnificados diferentes propuestas que buscan solucionar el problema de vivienda, propuestas a las que se han acogido ya varias familias.

En el caso que se analiza, existen pruebas documentales dentro del expediente que demuestran la voluntad de la Administración por buscar solución al problema de vivienda del actor. Es así como, en comunicación de fecha 19 de julio de 1995, el director de la -OPES- le solicita presentar los documentos que acrediten la propiedad o posesión de la misma, con el fin de que la Administración inicie los trámites para la adquisición de dichos inmuebles; sin embargo, el demandante ha hecho caso omiso a la solicitud y no ha presentado la documentación respectiva.

Igualmente, obra en el expediente la comunicación suscrita por el Gerente (e) de la Caja de Vivienda Popular, de fecha julio 13 de 1995 y notificada por correo certificado, donde ofrece diferentes alternativas de reubicación para los actuales poseedores de la vivienda objeto de la presente acción de tutela, como son los proyectos de la Caja de Vivienda Popular, concretamente en el barrio San Cristóbal Norte, o la reubicación por iniciativa particular en predios seleccionados por cada una de las familias. Pero igualmente, el actor se ha abstenido de cualquier manifestación al respecto.

Sobre el particular manifiesta el director (e) de la Caja de Vivienda Popular en comunicación dirigida a esta Corporación, lo siguiente:

“Siguiendo las instrucciones impartidas por el señor Alcalde Mayor y en cumplimiento del Decreto No. 205 de 1995 con el fin de reubicar a los habitantes del inmueble de la Carrera 11 No. 166B-33, zona de Soratama en la localidad de Usaquén, la entidad que represento envió el oficio No. DIS-143 de fecha julio 13 de 1995 a los actuales poseedores (José Natividad Torres).

El oficio en comento se remitió por correo certificado como se acredita mediante la fotocopia que al efecto adjunto. Así mismo se remitió el oficio GER-036-95 del 14 de julio del año en curso al despacho directo de la Alcaldesa Menor de Usaquén con el fin de que se hiciera entrega del mismo oficio a los propietarios o poseedores que han sido objeto de la acción de tutela de la referencia.

Hasta la fecha no hemos conocido la aceptación de ninguna de las alternativas planteadas por la Caja y provenientes del tutelante Vitalino Bernal Avila y/o José natividad Torres Avila en relación con el citado inmueble. (negrillas fuera de texto).

De lo anterior se deduce que es el demandante quien no ha cumplido con el mínimo de requisitos que exige la ley para ser beneficiario de los programas de adjudicación de vivienda, razón por la cual, no puede imputarsele responsabilidad a las autoridades distritales que han cumplido con su deber constitucional de proteger el derecho a la vida del actor y de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna (art. 51 de la C.P.).

Así, entonces, no encuentra la Sala que la Administración distrital haya vulnerado derecho fundamental alguno con la orden de evacuación y demolición de la vivienda que el actor dice poseer, pues la medida se tomó como consecuencia de un suceso de orden natural -deslizamiento de tierras-, que afecta de manera directa uno de los derechos fundamentales más importante como lo es el derecho a la vida, cuya protección le compete, en primer término, a las autoridades de la República.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de fecha 23 de junio de 1995, proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante el cual se confirmó el fallo de primera instancia que negó la acción de tutela interpuesta por Vitalino Bernal Avila contra la alcaldía mayor de Santafé de Bogotá.

SEGUNDO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique esta providencia al Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Santafé de Bogotá, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General