

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de tutela como mecanismo de protección cuando adquiere rango fundamental

Reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la acción de tutela es procedente para exigir el goce efectivo del derecho a la vivienda digna, en las siguientes circunstancias: (i) Cuando su desconocimiento directo o indirecto constituya también una vulneración o amenaza de derechos fundamentales, como la vida, la dignidad, la integridad física o la igualdad, entre otros. (ii) Cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, ello, teniendo en cuenta que la vivienda puede tener importancia en la realización de la dignidad del ser humano. (iii) Cuando “la acción o la omisión de quien abusando de su posición dominante y vulnerando el principio de confianza legítima, coloca a quien se encuentra en estado de debilidad manifiesta en condiciones de pe[r]der la propiedad de la vivienda en la que habita.” Con todo, debe ponerse de presente, que para efectos de determinar si la solicitud de amparo es procedente o no, corresponde al juez constitucional, estudiar las causas jurídicas y materiales en el caso específico, teniendo en cuenta, lo siguiente: (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 y, (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido.

DEBIDO PROCESO Y DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración por cuanto se ordenó la evacuación y posterior demolición de la vivienda sin el procedimiento previo para mitigar el impacto de la decisión

FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y CAJA DE VIVIENDA POPULAR-Caso en que omitieron las fases del proceso para atención y acompañamiento integral a los grupos familiares que habitan zonas de alto riesgo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a la Caja de Vivienda Popular incluir al accionante y a su grupo familiar en un programa de reasentamiento por haber sido demolida su vivienda sin el cumplimiento de los requisitos

Referencia: expediente T-3047841

Acción de tutela presentada por Yair Hoyos contra el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias y la Caja de Vivienda Popular.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito, el once (11) de febrero de dos mil once (2011), con ocasión de la acción de tutela instaurada por el señor Yair Hoyos, contra el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias y la Caja de Vivienda Popular.

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Cuatro mediante auto proferido el veintiocho (28) de abril de dos mil once (2011).

I. ANTECEDENTES

El Señor Yair Hoyos instauró acción de tutela contra el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias y la Caja de Vivienda Popular, por considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso, al haber demolido su vivienda porque supuestamente estaba construida en una zona de alto riesgo, sin que previamente así lo hubiese establecido, y sin haber agotado el procedimiento previsto para efectuar la demolición. Según el actor, el Fondo tomó ésta decisión sin que hubiese (i) determinado la real ubicación del predio, (ii) comunicado oportunamente la decisión de evacuación y demolición, y (iii) realizado su inclusión en un programa de reasentamiento.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, el accionante

sustenta sus peticiones en los siguientes hechos.

1. Hechos

1.1. Relata el accionante que el seis de julio de 2005 adquirió, por un valor de dos millones de pesos (\$2.000.000), el lote número 4 de la manzana 77, del barrio Santa Viviana, ubicado en la Localidad de Ciudad Bolívar¹. En este lote construyó su casa de habitación, en la cual afirma, vivía junto con otras cinco personas pertenecientes a su núcleo familiar, entre éstas, dos menores de edad.

1.2. En dicha localidad, la Secretaría Distrital de Planeación (en adelante SDP) inició en el año 2005, un proceso de legalización y regularización de barrios². Para tal efecto, la Dirección de Prevención de Emergencias -DPAE-3, realizó en 2005, 2006, 2007 y 2008 varias visitas y emitió, entre otros, los conceptos técnicos CT-4425 de 2005 para el desarrollo del barrio Santa Viviana, y CT-4426 actualizado por el CT-4862 de 2007, para el desarrollo del barrio Caracolí, los que incluían un censo técnico y un mapa de amenaza por riesgo del fenómeno de remoción en masa. Los conceptos tienen por objeto definir las zonas que, por sus condiciones naturales o actividad antrópica, presentan una determinada probabilidad de fenómenos adversos a los bienes, servicios, infraestructura, medio ambiente, e incluso, la vida de quienes residen en ellas.

1.3. En tales conceptos⁴, se delimitaron a través de mapas las zonas de alto riesgo no mitigable de los barrios Caracolí y Santa Viviana, se recomendó la inclusión de las personas que allí habitan en un programa de reasentamiento, y se señaló que una vez terminado este proceso, se procediera a demoler las viviendas y a retirar los escombros.

1.4. En cumplimiento de las anteriores recomendaciones, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- (en adelante FOPAE) procedió a informar a las familias afectadas, la situación de riesgo en la que se encontraban sus viviendas y tomó las medidas necesarias para incorporarlas en un programa de reasentamiento. No obstante, el actor expone que no fue incluido en el censo y que a su casa nunca llegó comunicación alguna en la que se le informara sobre tal decisión. Por lo que, en julio de 2009 elevó un derecho de petición, por intermedio del presidente de la junta de acción comunal del barrio Santa Viviana, solicitando al FOPAE, una visita técnica a su predio con el fin de establecer si se encontraba ubicado dentro de la zona delimitada como de alto riesgo no mitigable, y de ser así, se le explicara la

razón por la cual no había sido incluido en un programa de reasentamiento.⁵

1.5. Tal petición fue contestada por la entidad accionada, después de realizada una visita técnica, el 10 de agosto de 2009, mediante comunicación RO-37725 de 2009, en la que se le informó al accionante, entre otras cosas, lo siguiente:

“(…) El predio ubicado en la Carrera 74 Bis No. 76-12 sur en el barrio Santa Viviana, se localiza al sur de la manzana 77, pero no aparece incluido dentro del polígono y loteo cartografiado en el CT-4425 para el desarrollo Santa Viviana y que fue suministrado por la Secretaría Distrital de Planeación. De acuerdo con el CT- 4425 la manzana 77 presenta una condición de amenaza alta por fenómeno de remoción en masa. El predio tampoco aparece cartografiado dentro del polígono y loteo existente para el desarrollo Caracolí suministrado por la -SDP- en el CT- 4862. El desarrollo Caracolí se localiza al sur del barrio Santa Viviana, en el sector donde se localiza el predio evaluado. (Ver Figuras 1 y 2)

Figura 1. Localización aproximada del predio de la Carrera 74 Bis no. 76-12Sur, localizado al sur de la manzana 77 del barrio Santa Viviana de la Localidad de Ciudad Bolívar, de acuerdo con el CT- 4225.

Figura 2. Localización aproximada del predio de la Carrera 74 Bis No. 76-12 Sur, tomado del CT-4862 emitido para el desarrollo Caracolí en la Localidad Ciudad Bolívar.

(…) La habitabilidad y la estabilidad de la vivienda correspondiente al predio de la carrera 74 Bis No 76-12 Sur, y localizada al sur de la manzana 77 del barrio Santa Viviana de acuerdo con la nomenclatura adoptada por el CT-4225, no se encuentran comprometidas en el corto plazo por cargas normales de servicios, ni por los procesos de remoción en masa activos de carácter general o local ya que no se evidencian en la zona. (Subrayas por fuera del texto original)

Por lo anterior se le recomienda al responsable del predio de la carrera 74 Bis No 76-12 Sur,

que se dirija a la Secretaría Distrital de Planeación -SPD-, encargada de la legalización de barrios, para que le definan la situación actual de legalidad del predio y el barrio al que pertenece (...)”⁶(negrilla fuera del texto original).

1.6. No obstante, el 4 de mayo de 2010, los funcionarios del FOPAE se presentaron en el predio del actor, le solicitaron que evacuara con toda su familia porque la vivienda estaba ubicada en zona de alto riesgo por el fenómeno de remoción en masa y procedieron a levantar el Acta No. 007238. En la misma, consignaron que el predio se encontraba ubicado en la manzana 77 del lote 2 del barrio Santa Viviana y como fundamento de tal solicitud, la “evacuación por fenómeno de remoción en masa”.⁷

1.7. Afirma el accionante que ese mismo día, su vivienda fue demolida de manera intempestiva, y a pesar que nunca estuvo incluido en el censo, no figuraba en los conceptos técnicos dentro de los predios ubicados en zona de alto riesgo del barrio Santa Viviana, y de que tampoco fue incluido como beneficiario de un programa de reasentamiento, dado que el mismo FOPAE había establecido con anterioridad que su vivienda no estaba en zona de alto riesgo.⁸

1.8. En vista de tal situación, el actor presentó nuevamente un derecho de petición al FOPAE, en el que solicitó la reubicación junto con su familia, teniendo en cuenta que según lo consignado en el acta de evacuación, su vivienda había sido demolida porque supuestamente sí se encontraba en el barrio Santa Viviana y estaba expuesta al riesgo del fenómeno de remoción en masa. La entidad contestó, el 20 de octubre de 2010, que realizada la georeferenciación de la dirección Carrera 74 Bis No. 76-12 Sur, se determinó según cartografía de la SDP, insumo utilizado para el concepto técnico CT-4862, que el inmueble objeto de estudio estaba realmente emplazado en la Zona Verde y Comunal 1(ZVYC1) del barrio Caracolí, y que según información de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el predio no figuraba incorporado. En este sentido la entidad señaló: “es de aclarar que no se trata del lote 2 de la manzana 77 del desarrollo Santa Viviana, tal como esta en el Acta 007238 del 4 de mayo de 2010, sino de un predio distinto localizado en el barrio Caracolí al sur de aquél. La zona (ZVYC1) fue destinada como suelo de protección por riesgo alto y se recomendó no urbanizar.” Con base en tal consideración, la entidad despachó negativamente la solicitud de reubicación, aclarando que el barrio Caracolí había sido legalizado mediante Resolución 0843 de 2007 y que la construcción del actor era posterior

a la emisión de dicha resolución, razón por la cual no podía ser beneficiario del programa de reubicación.⁹

1.9. Agregó el peticionario que entre el 4 de mayo de 2010 y la fecha de presentación de la acción de tutela, sólo había recibido el valor correspondiente a un mes de arriendo, situación que le ha generado grandes dificultades para encontrar un lugar donde vivir junto con su familia.

1.10. Las anteriores actuaciones, a juicio del actor, quebrantaron sus derechos fundamentales y los de su familia al debido proceso y a la vivienda digna. Por ello, solicita que se ordene a las entidades accionadas incluirlo en un programa de reasentamiento para familias cuya vivienda se encuentra ubicada en zona de alto riesgo no mitigable.

2. Respuesta de las entidades accionadas

2.1. El Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, por medio de Auto proferido el 31 de enero de 2011, admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó oficiar a las entidades accionadas para que en el término de dos días, se pronunciaran sobre los hechos y las peticiones de la misma.

2.2. En escrito presentado mediante apoderado, la Caja de Vivienda Popular solicitó negar la protección impetrada. La entidad sostuvo que de ninguna manera había vulnerado los derechos fundamentales invocados por el actor, puesto que no era la entidad competente para incluir o negar el acceso al programa de reasentamiento, en razón a que este proceso se inicia con las familias que recomienda el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, y en el caso de la referencia, el Fondo no había emitido ningún concepto o diagnóstico que recomendará la inclusión del accionante en un programa de reasentamiento.

2.3. Por su parte, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias se opuso a las peticiones formuladas por el actor y solicitó negar el amparo impetrado. El Fondo sostuvo que no había desconocido derecho fundamental alguno del actor o de su familia, como quiera que, de un lado, el propietario o poseedor del predio ubicado en la Carrera 74 Bis No. 76-12 Sur, no aplicaba para el programa de reasentamiento, toda vez que se trataba de una construcción posterior a la declaratoria de zona de alto riesgo del barrio Santa Viviana, y a la emisión de la resolución de legalización del barrio Caracolí; y de otro lado, la manera de

determinar la población beneficiaria de un plan de reasentamiento, era a través del censo de las familias que habitan predios ubicados en zonas declaradas como de alto riesgo, caso en el cual, una vez levantado el censo, no resultaba admisible beneficiar personas que construyeron posteriormente desconociendo los conceptos técnicos.

2.4. Finalmente, la entidad anotó que realizada la georeferenciación para la dirección carrera 74 Bis No. 76-12 Sur, según la cartografía que fue utilizada como insumo para elaborar el concepto técnico CT-4862 de 2007, el inmueble objeto de estudio se encontraba emplazado en la zona verde comunal 1 y que según información de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el predio objeto de la solicitud no figura incorporado. Aclaró, además, la entidad en su escrito, que no se trataba del lote 2 de la manzana 77 del desarrollo Santa Viviana, como pensaba el actor y como se consignó en el Acta 007238 del 5 de mayo de 2010, sino que se trataba de un predio distinto, localizado en el barrio Caracolí, al sur del barrio anteriormente mencionado, el cual había sido legalizado por medio de la Resolución 0843 de 2007.

3. Sentencia objeto de revisión

3.1. En providencia de febrero 11 de 2011, el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá resolvió negar el amparo deprecado. A su juicio, no puede endilgarse a las entidades accionadas ningún actuar violatorio de los derechos del tutelante, ya que, el señor Yair Hoyos no había sido censado y no aparecía como ocupante del predio. Aunado a ello, el juez de instancia consideró que al no tenerse claridad sobre la ubicación del predio del actor, la inclusión en un programa de reasentamiento se dificultaba.

De igual manera, estimó, que si bien era cierto, que al accionante en algún momento se le había informado que su vivienda no estaba comprometida a corto plazo por procesos de remoción en masa, éste no podía pretender culpar a la entidad de la demolición, cuando de su parte existió negligencia, además de no cumplir con los requisitos mínimos para acceder al programa de reasentamiento en el que solicita ser incluido.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. De acuerdo con la situación fáctica puesta de presente en el acápite de antecedentes, se le atribuye al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias y a la Caja de Vivienda Popular, la presunta vulneración de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna del señor Yair Hoyos y su grupo familiar, por haber demolido su casa de habitación sin que previamente (i) se hubiese establecido el barrio al que pertenecía y por ende, sin tener certeza acerca de si estaba localizada en una zona de alto riesgo no mitigable, (ii) hubiese sido incluido en un programa de reasentamiento; y (iii) le hubiese sido comunicado oportunamente la decisión de demoler su casa y los efectos de la misma.

2.2. Tal perspectiva del asunto, le plantea a esta Sala de Revisión el siguiente problema jurídico: ¿vulneran las entidades públicas encargadas de prevenir situaciones de desastre en asentamientos de alto riesgo (Fondo de Atención y prevención de Emergencias- FOPAE- y Caja de Vivienda Popular), los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de un grupo familiar (la familia Hoyos Gómez), cuando evacua y demuele su vivienda, sin antes (i) establecer si se encuentra localizada en una zona previamente declarada como de alto riesgo no mitigable; (ii) haberles informado dicha decisión y sus efectos; (iii) señalarles específicamente cuales fueron las actuaciones adelantadas para tomar esa decisión y sus fundamentos; (iv) incluirlos en un programa de reasentamiento, previa verificación del cumplimiento de los requisitos para ello, y en caso contrario, brindarles alternativas de alivio que les permitiesen solucionar su problema de vivienda?

2.3. La Sala deberá establecer, en primer término, si la solicitud de amparo presentada por el señor Yair Hoyos es procedente a la luz de las disposiciones constitucionales que rigen la materia. Una vez acreditada la procedencia de la acción, se resolverá el problema jurídico de fondo. Para ello, se expondrán algunas consideraciones relacionadas con el proceso

administrativo establecido para atender y acompañar de manera integral a los grupos familiares que habitan zonas de alto riesgo, finalmente se abordará el análisis del caso concreto.

3. Naturaleza y exigibilidad del derecho a la vivienda digna. Procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto

3.1. De conformidad con el artículo 51 de nuestra Carta Política “todo colombiano tiene derecho a una vivienda digna”.¹¹ Del mismo modo, el numeral 1º del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC),¹² 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.”

3.2. En el mismo sentido, la Observación General No 4, que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales hace al -PIDESC-, sostiene que el derecho a la vivienda debe ser interpretado en un sentido amplio y no sólo como el mero hecho de tener un techo o, por el contrario, como una comodidad. Debe entenderse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en algún lugar, y del cual son titulares todos los seres humanos con independencia de sus ingresos o su acceso a recursos económicos. Por ello, debe contar con los siguientes elementos: (i) seguridad jurídica de la tenencia, ya se tenga en alquiler, en cooperativa, en arriendo, en propiedad, o se trate de vivienda de emergencia o de asentamientos informales; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición; (iii) gastos soportables, de suerte que los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar que los gastos de vivienda sean conmensurados con los niveles de ingreso, así como crear subsidios y formas de financiación para los que no pueden costearse una vivienda; (iv) habitabilidad, en el sentido de que debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes, protegerlos de las inclemencias del clima y de riesgos para la salud; (v) asequibilidad, en la medida en que puedan acceder a ella efectivamente todos aquellos que tengan derecho y, especialmente, los grupos en situación de desventaja; (vi) lugar, de

manera que su ubicación debe permitir el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención en salud, escuelas y otros servicios sociales; y, (vii) adecuación cultural, de manera que tanto los materiales de construcción utilizados como las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

3.3. Ahora bien, los criterios antes señalados, revelan que el derecho a la vivienda digna es de naturaleza prestacional, en la medida en que requiere “de la existencia de regulaciones normativas para su realización, razón por la cual no es exigible su satisfacción de forma directa o inmediata; por ello, en principio, su protección como derecho independiente no resulta procedente a través de la tutela”¹³

3.4. Sin embargo, reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la acción de tutela es procedente para exigir el goce efectivo del derecho a la vivienda digna, en las siguientes circunstancias: (i) Cuando su desconocimiento directo o indirecto constituya también una vulneración o amenaza de derechos fundamentales, como la vida, la dignidad, la integridad física o la igualdad, entre otros.¹⁴ (ii) Cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta¹⁵, ello, teniendo en cuenta que la vivienda puede tener importancia en la realización de la dignidad del ser humano. (iii) Cuando “la acción o la omisión de quien abusando de su posición dominante y vulnerando el principio de confianza legítima, coloca a quien se encuentra en estado de debilidad manifiesta en condiciones de pe[r]der la propiedad de la vivienda en la que habita.”¹⁶

3.5. Con todo, debe ponerse de presente, que para efectos de determinar si la solicitud de amparo es procedente o no, corresponde al juez constitucional, estudiar las causas jurídicas y materiales en el caso específico, teniendo en cuenta, lo siguiente: (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 y, (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido.¹⁷

3.6. Bajo la línea de esas consideraciones, estima la Sala que en el asunto bajo estudio, la acción de tutela se erige como el mecanismo idóneo para garantizar la protección de los

derechos fundamentales invocados, en tanto (i) el FOPAE demolió la vivienda del actor de manera intempestiva, sin tomar las medidas necesarias para no exponer al actor y a su grupo familiar a una situación de indefensión aún mayor a la que ya se encontraban expuestos; (ii) en la vivienda habitaban seis personas entre las que se encontraban dos menores de edad, destinatarios de una especial protección por parte del Estado; (iii) las personas que allí habitaban son personas de escasos recursos económicos, pertenecientes al estrato 1 de la población; (iv) el grupo familiar de un momento a otro perdió su vivienda, sin contar con la posibilidad cierta de adquirir una nueva vivienda y (v) no existe otro mecanismo que pueda garantizar de manera inmediata y efectiva la protección de los derechos invocados.

Hechas las anteriores precisiones, procede la Sala a resolver el problema jurídico formulado.

4. La administración distrital vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de un grupo familiar, cuando en cumplimiento de su función de prevenir los desastres en asentamientos de alto riesgo para proteger la vida de sus habitantes, procede a demoler la vivienda sin antes haber (i) establecido con certeza que efectivamente está ubicada en una zona previamente declarada como de alto riesgo no mitigable; (ii) informado a sus habitantes la situación de riesgo en la que se encontraban; (iii) comunicado oportunamente la decisión de demoler y los efectos de la misma; e (iv) incluido a los afectados en un programa de reasentamiento. Caso concreto

4.1. El procedimiento que debe seguir la administración distrital en la atención y acompañamiento de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable obedece a las condiciones de debilidad manifiesta en las que se encuentra la población ubicada en zonas, que por las condiciones del suelo o por el efecto de las actividades humanas allí desarrolladas, pueden ser propensas a la presencia de deslizamientos, derrumbes, o situaciones similares. Para ello, la administración distrital ha diseñado una política pública encaminada a lograr la identificación y evacuación de tales zonas, garantizando la protección de los derechos y bienes de sus habitantes.

4.2. No obstante, en el caso objeto de revisión, el accionante instauró la acción de tutela de la referencia, con el objeto de lograr la inclusión de su grupo familiar en un programa de

reasentamiento para personas cuya casa de habitación se encuentra ubicada en zona de alto riesgo no mitigable, teniendo en cuenta que a pesar de que su vivienda fue demolida el 5 de mayo de 2010, bajo esa consideración, no fue incluido previamente en un proceso de reasentamiento a través del cual tendría la posibilidad de conseguir un nuevo lugar donde vivir.

4.3. Tal actuación, a juicio de la Sala, transgredió los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna del actor y de su grupo familiar, como quiera que la razón que le asistió al FOPAE para ordenar la evacuación y efectuar la demolición de la vivienda fue el hecho de que estaba construida sobre una zona de alto riesgo expuesta al riesgo del fenómeno de remoción en masa, sin que hubiese adoptado el procedimiento diseñado por la administración para atender oportunamente tal situación. Efectivamente, la vivienda del actor estuvo expuesta por cerca de tres años al riesgo que la entidad aduce sin que hubiese hecho nada por prevenirlo ni evitarlo.¹⁸ Sin embargo, el FOPAE ordenó la evacuación y demolición de dicha vivienda intempestivamente, sin haber agotado el procedimiento previo establecido para mitigar el impacto de la decisión.

4.4. Conviene señalar en este punto, que la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989¹⁹ y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones” señala que es deber las autoridades distritales y municipales identificar y tratar las zonas que representen riesgo para quienes habiten en ellas²⁰. Tal deber no puede dejar de lado, el diseño de los mecanismos necesarios para garantizar la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo estrategias para su transformación, con el fin de evitar su nueva ocupación. ²¹

4.5. En ese sentido, el artículo 1 del Decreto 230 de 2003 “Por el cual se asignan funciones para la ejecución del programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá, Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, dispone que es competencia del FOPAE, elaborar estudios y emitir los conceptos y diagnósticos técnicos mediante los cuales se recomienda el reasentamiento de las familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable. De igual manera el artículo 4 señala que, cuando de acuerdo con el concepto técnico emitido por el FOPAE, “(...) se requiera la evacuación de las familias en alto riesgo no mitigable, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias dispondrá de los mecanismos necesarios para el traslado inmediato y provisional de las familias hasta por un

mes, término perentorio a partir del cual la Caja de la Vivienda Popular asumirá el traslado provisional de la familia hasta su reasentamiento definitivo.”(Subrayas por fuera del texto original).²²

4.6. De los párrafos anteriores se colige que la decisión de proceder a evacuar y demoler una vivienda, necesariamente debe estar antecedida, en primer lugar, de un concepto técnico en donde se haya declarado como zona de alto riesgo, el lugar en que la vivienda a demoler se encuentra ubicada, lo que supone, por supuesto, que la administración tenga certeza del barrio en el que se encuentra emplazado el predio, para poder determinar si en efecto está localizada sobre la zona afectada. En segundo lugar, debe estar precedida, de la adopción de los mecanismos necesarios por parte del FOPAE, para el traslado inmediato y provisional de las familias afectadas. Para estos efectos, se debe informar a las familias el procedimiento a seguir con el fin de disminuir el impacto desfavorable que tales decisiones pueden tener sobre los implicados, y así evitar que queden sometidos a una situación de indefensión mayor a la que ya se encontraban por habitar en una zona de alta vulnerabilidad.

4.7. En efecto, al consultar la guía creada por la Caja de Vivienda Popular, en la cual se explican las fases del proceso a seguir en la atención y acompañamiento integral a los grupos familiares que habitan zonas de alto riesgo, a partir de las obligaciones y competencias establecidas en los decretos 619 de 2000 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”, 230 de 2003 “Por el cual se asignan funciones para la ejecución del programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá, Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” y 094 de 2003 “Por el cual se adopta y reglamenta el VALOR UNICO DE RECONOCIMIENTO (VUR)”, se identifican las siguientes fases, antes de proceder a ordenar la evacuación de una vivienda:²³

a) Identificación del predio y la familia, con el fin de determinar sí en efecto se encuentra ubicado en una zona de alto riesgo no mitigable, para ello el FOPAE emite un concepto técnico definiendo el tipo de riesgo de la zona.

b) Remisión a la Caja de Vivienda Popular de la relación de las familias que deben ser incluidas en el programa de reasentamiento.

c) Reconocimiento técnico y social de las familias y predios reportados: esta fase incluye la

convocatoria a reuniones en los barrios a través de las juntas de acción comunal o de manera directa, para que los afectados conozcan las etapas y los trámites que exige el reasentamiento.

d) Evacuación y ayuda temporal para las familias evacuadas por el FOPAE. 24

4.8. Así las cosas, en el presente caso, tanto el FOPAE como la Caja de Vivienda Popular, omitieron las fases anteriormente mencionadas, cada una en lo de su competencia y efectuaron la demolición de la casa de habitación del accionante de manera irregular, violando el procedimiento que la misma entidad ha establecido para este tipo de situaciones. Al respecto, esta Sala advierte al menos tres irregularidades en el procedimiento adoptado por las entidades frente a la vivienda del actor:

a. El FOPAE sin haber identificado de manera precisa el barrio sobre el cual estaba emplazada la vivienda del actor, lo que significa que no tenía certeza de que efectivamente estaba ubicada en una zona de alto riesgo, procedió a evacuar y demoler. En efecto, en el Acta 007238 del 5 de mayo de 2010²⁵, en la cual se solicitó la evacuación de la vivienda, se consignó como ubicación de la misma, la manzana 77 del lote 2 del barrio Santa Viviana, a pesar de que meses antes se le había informado al tutelante que no estaba ubicada en ese barrio y no estaba comprometida por riesgo del fenómeno de remoción en masa. (ver figuras 1 y 2 del acápite de antecedentes)

a. Antes de la evacuación y demolición de la vivienda, no se le informó al actor sobre tal decisión, ni sobre el procedimiento que se surtió para llegar a ella, ni sobre sus efectos; por el contrario, la única información que recibió del FOPAE, fue que su predio no estaba dentro del polígono de ninguno de los barrios estudiados por la administración (barrios Santa Viviana y Caracolí), y que no se encontraba en una zona de alto riesgo, lo que evidencia, de un lado, que la vivienda del accionante no había sido incluida en ningún concepto técnico en el que se individualizara su ubicación y situación riesgo, y del otro, que se le había creado la expectativa legítima de que estaba habitando en un lugar seguro y sin riesgos para él y su familia.

a. Ni el actor, ni su familia, fueron incluidos en el programa de reasentamiento diseñado por la administración para garantizar la adquisición de una vivienda de reposición, antes de que efectuar la demolición, situación que empeoró la condición de vulnerabilidad en la que ya se encontraba. A pesar de que se le brindó la ayuda de arriendo por un mes, no se tomaron las medidas tendientes a obtener una reubicación definitiva, por razones que no pueden ser de recibo para esta Corporación. Efectivamente, arguye la entidad para excluirlo del programa de reasentamiento que su vivienda fue construida después de la resolución de legalización del barrio Caracolí.

4.9. Varias cosas llaman la atención de la Sala en este punto. Como primera medida, en ningún momento las entidades accionadas realizaron un estudio previo a la demolición, de la situación del accionante y su vivienda en el que se verificara si cumplía o no con los requisitos para acceder al programa de reasentamiento. Sin embargo, cuando el actor volvió a solicitar la inclusión en el programa porque su casa ya había sido demolida por estar ubicada en una zona de alto riesgo, el FOPAE, le informó que la misma pertenecía a otro barrio. A pesar de que la entidad reconoció en su escrito que se cometió un error al señalar que estaba ubicada en el barrio Santa Viviana, no tomó las medidas para enmendar su equivocación. Por el contrario, agravó la situación del accionante al negarle la inclusión en el programa de reasentamiento al no haber acreditado el cumplimiento de un requisito que ni siquiera está consignado en los numerales que enlistan las condiciones que deben reunir los habitantes de un predio declarado de alto riesgo para acceder a dicho programa. Ciertamente, pese a que dichas entidades señalan en sus pronunciamientos, la necesidad de haber adquirido el inmueble con anterioridad a la declaratoria, en el artículo 8 del Decreto 094 de 200326, que prevé los requisitos para ser incluido en el programa de reasentamiento, tal requisito no está contemplado.

4.10. En segundo término, esta Corporación ya ha abordado asuntos similares al que ahora ocupa la atención de la Sala, en otras oportunidades. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que existe vulneración del derecho a la vivienda digna cuando la vivienda es demolida por la administración, sin haber incluido previamente a los afectados en un programa de reubicación, independientemente de que la vivienda hubiese sido habitada o construida con posterioridad a la declaratoria de alto riesgo. En ese sentido,

en la sentencia T-585 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto) la Corte indicó que la administración no puede fundamentar la decisión de excluir del programa de reasentamiento, a la personas que habitan zonas de alto riesgo, únicamente en que la misma fue construida con posterioridad a la declaratoria de alto riesgo, puesto que dicho requisito no esta previsto en el artículo 8 del Decreto 094 de 2003, como condición para acceder al programa.

4.11 De igual manera, estimó esta Corporación, que tampoco se podía esgrimir como causal para no incluir a los afectados en el programa de reasentamiento, el hecho de que no hubiesen sido incluidos en un censo previo, toda vez que el deber de mantener actualizado dicho censo recae sobre la administración, sobre todo cuando ha pasado un tiempo considerable desde el momento en que se levantó el censo y la solicitud de evacuación de los predios afectados.²⁷

4.12. Por último, la Sala considera que el FOPAE estaba obligado a realizar, de manera previa a la evacuación y demolición de la vivienda del actor, el estudio de los requisitos contemplados en el artículo 8 del decreto 094 de 2003 para acceder al programa de reasentamiento, y en el evento en que el accionante no los cumpliera, debió proceder a notificarle tal decisión, ofreciendo diferentes alternativas que le permitieran menguar el impacto que podía tener sobre el y su familia la demolición de la vivienda que habitaban.

4.13. En ese estado de cosas, esta Sala concluye que el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias y la Caja de Vivienda Popular, cada uno en lo de su competencia, violaron los derechos fundamentales al debido proceso y la vivienda digna del actor y de su grupo familiar, al demoler su vivienda de manera irregular, (i) sin antes haber establecido si efectivamente se encontraba localizada en una zona de alto riesgo no mitigable, (ii) haber informado la decisión de demolición y los efectos de la misma, (iii) sin haberle señalado las actuaciones adelantadas para tomar esa decisión y sus fundamentos, y por último (iv) sin haberlo incluido en un programa de reasentamiento, después de verificar si cumplía con los requisitos, y en caso contrario, brindarle alternativas de alivio.

4.14. En consecuencia, la Corte procederá entonces, a revocar la sentencia proferida, en única instancia, por el por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, el once (11) de febrero de dos mil once (2011), por medio de la cual negó el amparo de los derechos

fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna del señor Yair Hoyos y de su familia, y le ordenará a la Caja de Vivienda Popular del Distrito Capital, incluir al señor Yair Hoyos y a su grupo familiar en un programa de reasentamiento, en el cual les garantice el acceso a todas aquellas prestaciones a que tienen derecho las personas cuya vivienda ha sido demolida por estar ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable y, en desarrollo de este programa, brinde el apoyo económico necesario que les asegure una vivienda temporal, hasta que se garantice su reasentamiento definitivo, y una vez logrado éste, deberá realizar el acompañamiento tendiente a garantizar el pleno restablecimiento de las condiciones de vida de su hogar.

III. DECISIÓN

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

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el once (11) de febrero de dos mil once (2011), por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, que resolvió negar el amparo solicitado, y en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna del señor Yair Hoyos.

Segundo.- ORDENAR a la CAJA DE VIVIENDA POPULAR del Distrito Capital, que en el plazo improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, incluya al señor Yair Hoyos y a su grupo familiar en un programa de reasentamiento, en el cual se les garantice el acceso a todas aquellas prestaciones a las que tienen derecho las personas cuya vivienda ha sido demolida por estar ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, en aplicación de las normas que rigen la materia.

Tercero.- ORDENAR a la CAJA DE VIVIENDA POPULAR del Distrito Capital que (i) continúe brindando el aporte económico necesario que le asegure al accionante y su grupo familiar una vivienda temporal, hasta que garantice su reasentamiento definitivo; y una vez logrado éste, (ii) realice el acompañamiento integral tendiente a garantizar el pleno restablecimiento de las condiciones de vida de su hogar.

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.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 9 del cuaderno principal del expediente.

2 De acuerdo con el sistema de información que apoya la administración de la información relacionada con el proceso de gestión de riesgo y atención de emergencias de Bogotá- SIRE- El proceso de legalización de barrios “Es el procedimiento mediante el cual la Administración Distrital reconoce y aprueba los planos de loteo de los desarrollos humanos realizados clandestinamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos. Este procedimiento culmina con la expedición del acto administrativo por parte de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante el cual se efectúe el reconocimiento del desarrollo y se definen los condicionamientos, afectaciones y restricciones al uso del suelo en el mismo.” Los conceptos relacionados en esta base se realizaron para el programa de legalización y regularización de barrios. Dado que el factor antrópico es una variable determinante en la evaluación del riesgo haciéndolo dinámico y muy sensible al cambio, y que en algunos sectores los procesos de urbanismo enmascaran los posibles procesos de remoción en masa, los conceptos técnicos son de carácter temporal” Consultar en <http://www.sire.gov.co/portal/page/portal/sire/componentes/legalizacion>

3 -En la actualidad, Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE- entidad que por medio de las Resolución No. 413 de 2010 asumió las funciones que venia desarrollando la -DPAE-.

4 Insumos técnicos contenidos en los CT-4225 de 2005 que es el documento en el que se delimita el polígono y loteo del barrio Santa Viviana, y se definen las condiciones del mismo, y CT-4226 y CT-4862 de 2007 que delimita el polígono y loteo del barrio Caracolí, y se definen las condiciones del mismo.

5 Folio 10 cuaderno principal del expediente.

6 Folio 42 cuaderno principal del expediente.

7 Folio 46 del cuaderno principal del expediente.

8 Folios 17-21 cuaderno principal del expediente. Escrito de Tutela, en el hecho No. 8 afirma el actor lo siguiente: “Mi predio Fue demolido de improvisto, pues siempre la DPAE consideró que el predio no se encontraba en zona de alto riesgo, todas las personas que habitábamos en ella nos vimos obligadas a abandonarla, y conseguir un sitio para vivir”.

9 Folio 6 cuaderno principal del expediente. Oficio RO-44647.

10 El Acta No. 007238 del 4 de mayo de 2010, se levantó el día de la diligencia de solicitud de evacuación de la vivienda habitada por el actor y su familia. En ella se consignó como ubicación del predio el lote 2 de la manzana 77 del barrio Santa Bibiana, zona que había sido declarada como de alto riesgo no mitigable. Folio 46 del Cuaderno Principal del Expediente.

11 ARTICULO 51. 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.”

12 Aprobado en Colombia por medio de la Ley 74 de 1968.

13 Al respecto consultar la Sentencia T-079 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En esa oportunidad la Corte examinó, entre otras cosas, la procedibilidad de la acción de tutela para

exigir el amparo del derecho a la vivienda digna a pesar de su naturaleza prestacional.

14 En ese sentido consultar la Sentencia T-203-1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa). En esta providencia, se negó la tutela del derecho a la vivienda, bajo la consideración de que el derecho a la vivienda digna, por su carácter prestacional solo era factible de amparo en razón de la conexidad con un derecho fundamental, presupuesto que no se comprobó en ese caso.

15 La Corte en la Sentencia T-363 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas) Señaló que también era procedente el amparo del derecho a la vivienda cuando se trata de personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, pues la vivienda puede hacer parte de la realización de la dignidad humana.

16 La Corte en la Sentencia T-079 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil) consideró que también la acción u omisión de quien abusa de su posición dominante, cuando ello pone en riesgo la propiedad de la vivienda, puede hacer procedente la acción de tutela.

18 Se llega a esta conclusión sobre la base de que el lote fue comprado, según afirmación del actor, el seis (6) de julio de 2005, por un valor de dos millones de pesos (\$2.000.000), en que la vivienda que allí se construyó no estaba incorporada en el concepto técnico No. 4862 de junio 13 de 2007, correspondiente al barrio Caracolí, y en que la misma fue demolida el 4 de mayo de 2010. Ver folios Nos. 4 y 46 del expediente.

19 Ley 388 de 1997 modificó la Ley 9 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”

20 El Artículo 3 de la ley 388 de 1997 señala Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. (...) Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común

n, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

21 Deber contemplado en el Numeral 5 del artículo 13 de la ley 388 de 1997.

22 En el mismo sentido el artículo 292 del Decreto 619 de 2000 revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004 “por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”, define el programa de reasentamiento como aquél que “consiste en el conjunto de acciones y actividades necesarias para lograr el traslado de las familias de estratos 1 y 2 que se encuentran asentadas en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación. Las zonas objeto de intervención por obra pública o la que se requiera para cualquier intervención de reordenamiento territorial .Las acciones y actividades incluyen la identificación y evaluación de las condiciones técnicas, sociales, legales y económicas de las familias, el traslado a otro sitio de la ciudad que ofrezca viviendas dignas y seguras, propendiendo por la integración social y económica que garantice el bienestar de las familias y la protección y rehabilitación de las zonas intervenidas.”

23 Consultar la guía de trámites de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Consultar en www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=24153.

24 En esta fase el FOPAE establece la pertinencia de la evacuación temporal de las familias, para lo cual dispone de una ayuda económica por un mes. En adelante, si la familia requiere continuar en la vivienda temporal, la Caja de Vivienda Popular continuará brindando el aporte económico hasta el reasentamiento definitivo, para lo cual deberá diligenciar el formato de “Contrato de Arrendamiento” presentando los siguientes documentos en la oficina de la Entidad.

* Fotocopia del contrato anterior que el FOPAE respaldó económicamente.

- * Fotocopia de los documentos de identidad del arrendador y del arrendatario.
- * Fotocopia de recibo de pago de servicios públicos del inmueble.
- * Certificación de cuenta bancaria a nombre del arrendador que indique: Nombre del titular, número de documento de identidad, número de cuenta y tipo de cuenta. Ibíd.

25 Folio 46. cuaderno principal del expediente.

26 Artículo 8 Decreto 094 de 2003. 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 (...)"

27 En la mencionada sentencia la Corte estudió el caso de una familia a la que se le había negado la inclusión en el programa de reasentamiento porque había adquirido la vivienda con posterioridad a la declaratoria de alto riesgo y por ende no aparecía en el censo de las familias afectadas. Al respecto señaló la Sala de Revisión: "En estos términos, la Sala advierte que, debido a una interpretación equívoca de las normas en la materia, la Caja de Vivienda Popular omitió incluir en el programa de reasentamientos al señor Eucardo Rojas Moreno y a su núcleo familiar, desconociendo en tal sentido, el derecho a acceder a los beneficios que en el marco de dicha política pública pueden procurarse, del cual tales sujetos son titulares. Conducta que a su vez, constituye una clara vulneración del derecho a la vivienda digna de estos sujetos y que en consecuencia corresponde conjurar al juez de amparo en esta oportunidad.

No sobra advertir que, el hecho de no haber actualizado el censo con fundamento en el cual se ejecuta la política pública en comento, negando la consecuente inclusión del actor y su núcleo familiar en el programa de reubicación, constituye así mismo una suerte de vulneración del habeas data en cuanto éste incluye la posibilidad de solicitar ser incluido en una determinada base de datos -como lo es el censo efectuado por el Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias- especialmente cuando de tal hecho puedan derivarse efectos favorables para el solicitante como en el caso concreto sucedía"