

T-099-14

Sentencia T-099/14

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Protección constitucional y alcance

El derecho de petición es, además de un derecho fundamental per se, una manifestación directa de la facultad de acceso a la información que le asiste a toda persona (art. 20 Const.), así como un medio para lograr la satisfacción de otros derechos, como la igualdad, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, entre otros. En consecuencia, toda persona puede elevar ante las autoridades públicas y organizaciones privadas, en desarrollo de derechos fundamentales, solicitudes frente a asuntos, tanto de interés general como particular, sobre las cuales se le debe responder en forma oportuna y cabal, según lo dispuesto normativamente.

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Naturaleza jurídica

En virtud de la Ley 432 de 1998, el FNA se transformó en empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente. De conformidad con esta normativa, el FNA tiene por objeto administrar eficientemente las cesantías de los trabajadores afiliados y contribuir a la solución de sus derechos a la vivienda digna y a la educación, con facilidades de crédito, en procura de una mejor calidad de vida. También se ha indicado que aunque la actividad del FNA se rige por normas de derecho privado, la entidad no deja de ser integrante de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, perteneciente al sector descentralizado por servicios. Por ello, su actividad debe tener en cuenta los principios constitucionales de la función administrativa, en particular los de igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad y buena fe.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia

La tutela del derecho fundamental a la vivienda digna procede de manera directa, sin

necesidad de acudir a la conexidad, sino admitiendo la acción constitucional, a partir del cumplimiento de los requisitos generales que se predicán de cualquier otro derecho fundamental, según el artículo 86 de la carta y el Decreto 2591 de 1991.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-No vulneración por cuanto el Fondo Nacional del Ahorro contestó al accionante el derecho de petición de manera clara, precisa, completa y de fondo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Requerir al FNA y a Alcaldía evaluar la viabilidad de legalización del predio adquirido por el accionante

Referencia: expediente T-4081111

Acción de tutela instaurada por Julio Alberto Martín Corredor contra el Fondo Nacional del Ahorro, FNA

Procedencia: Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero dos mil catorce (2014)

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

SENTENCIA

En la revisión del fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, dentro de la acción promovida por Julio Alberto Martín Corredor contra el Fondo Nacional del Ahorro, FNA.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 17 de octubre del 2013, la Sala 10ª de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES

El señor Julio Alberto Martín Corredor promovió acción de tutela en junio 26 de 2013, contra el Fondo Nacional del Ahorro, en adelante FNA, solicitando la protección de su derecho fundamental de petición, según los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda

1. El actor indicó que en octubre 27 de 2011, presentó derecho de petición ante la entidad accionada, solicitando información sobre el predio que habita “ya que no se encuentra en la zona (localidad de Engativá, Barrio Lituania), según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi... el plano urbanístico no es viable ya que... el predio no existe por tal motivo no se puede expedir certificado de alto riesgo... no tiene resolución de legalización ya que el predio no se encuentra en la zona mencionada”.

2. Afirmó que al no obtener respuesta, acudió en diferentes oportunidades a la Procuraduría General de la Nación, solicitando apoyo frente a la petición efectuada ante el FNA, y en agosto 27 de 2012 se requirió a la entidad, pero tampoco se obtuvo respuesta.

3. En abril 8 de 2013, el FNA se pronunció señalando que “la petición se encontraba en archivo definitivo”, por lo cual el 11 del mismo mes, al no estar de acuerdo con la respuesta, el actor solicitó nuevamente la intervención de la Procuraduría, pero aún no ha obtenido solución a su petición.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente

1. Cédula de ciudadanía 74.335.614 de Tenza, correspondiente al señor Jairo Alberto Martín Corredor, nacido en marzo 25 de 1978 (f. 1 cd. inicial).

2. Oficio del Centro de Atención Ciudadana (“trámite inmediato”) y derecho de petición con copia a la Procuraduría General (abril 24 de 2013, f. 14 ib.), al Departamento de Cartera del FNA (f. 15 ib.) y Control Interno y Disciplinario del FNA (julio 18 de 2012, fs. 2 a 4 ib.), mediante lo cual el señor Jairo Alberto Martín Corredor presentó su solicitud.

3. Informe de “indagación preliminar” donde el FNA reporta el archivo definitivo “de la adelantada con ocasión a la queja interpuesta... en la cual manifestaba los acontecimientos

presentados en el crédito aprobado por parte del Fondo Nacional del Ahorro” (f. 5 ib.).

4. Actuaciones de la Procuraduría General (octubre 27 de 2011, fs. 7 a 9).

5. Solicitud de certificación de riesgo para predios, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación (f. 10 ib.).

6. Informe consolidado de localización del predio, de la Secretaría de Planeación, señalando que “no fue posible ubicar un acto administrativo de aprobación ni plano urbanístico aprobado del sector donde se ubica el predio de la referencia, razón por la cual no es viable expedir la certificación de riesgo”, y respuesta, sugiriendo llevar a cabo ante la Secretaría de Hábitat el reconocimiento del sector en el cual se localiza el predio (mayo 15 de 2013, f. 12 ib.).

7. Ampliación de queja, presentada ante la Procuraduría General (julio 12 de 2011, f. 19 ib.).

8. Solicitud a la Procuraduría General, pidiendo acompañamiento y vigilancia especial de un agente del Ministerio Público (mayo 15 de 2013, f. 24 ib.).

9. “Estudio de títulos, vivienda usada”, efectuado por la Secretaría de Hábitat, que muestra que “no se encontró plano urbanístico, y/o de legalización del predio en consulta... se concluye que... no cumple con las exigencias previstas”, por lo cual decide no realizar el desembolso del subsidio distrital de vivienda asignado al hogar del accionante (julio 19 de 2010, fs. 73 y 74 ib.).

10. “Auto por el cual se ordena un archivo dentro del expediente disciplinario”, y actuaciones de la Secretaría de Hábitat (julio 4 de 2012, fs. 81 a 92 ib.).

C. Respuesta de otras entidades, que fueron vinculadas por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá (f. 36 cd. inicial)

Superintendencia Financiera de Colombia

En junio 20 de 2013, el Subdirector de Representación Judicial de dicha Superintendencia señaló que “una vez revisadas las bases de datos, en especial el Flujo Electrónico de

Documentos FED, no se encontraron antecedentes relacionados con alguna actuación iniciada por el accionante” (f. 44 ib.).

No obstante, indicó que la Superintendencia Financiera “ya está enterada de la existencia de una queja... se procedió a requerir a Mapfre Seguros... para que se pronuncie acerca de los hechos”.

Procuraduría General de la Nación

En oficio de junio 20 de 2013, la apoderada de la Procuraduría, después de indicar cada una de las actuaciones realizadas frente a las solicitudes del actor, anotó que no es esa entidad la causante del daño al derecho fundamental que “la parte actora asevera le ha sido vulnerado y por ende la llamada a responder por los presuntos perjuicios”, además la institución se ha ceñido “no solo a dar respuesta a sus solicitudes sino también ha remitido las mismas a las entidades que legalmente tienen la competencia del asunto” (fs. 66 a 71 ib.).

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Hábitat

En junio 20 de 2013, la Subsecretaria Jurídica de dicha Secretaría pidió declarar improcedente la acción “por falta de legitimación en la causa por pasiva”, pues lo pretendido por el actor “no es competencia de la entidad” (fs. 108 a 113 ib.).

D. Sentencia de primera instancia

El Juzgado 21 Civil del Circuito de Bogotá, mediante fallo de junio 27 de 2013, concedió la tutela pedida por el señor Julio Alberto Martín Corredor contra el Fondo Nacional del Ahorro, FNA, anotando que “no obra en el plenario la respuesta a que está obligado el ente accionado de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución habiendo transcurrido un tiempo más que razonable”, por lo cual ordenó a la entidad accionada pronunciarse en el término de 48 horas, respecto a la solicitud radicada en octubre de 2011 (fs. 116 a 120 ib.).

E. Contestación e impugnación del Fondo Nacional del Ahorro

a. De manera extemporánea la apoderada especial de la entidad accionada, en junio 28 de 2013, señaló que el Fondo Nacional del Ahorro ha dado respuesta a todas las peticiones

del actor, “informándole que no es procedente que el FNA responda económicamente por la situación actual de su inmueble y que puede iniciar las acciones correspondientes ante la justicia ordinaria para hacer valer sus derechos, respuesta que ha sido clara, precisa, completa y acorde a lo solicitado en la petición, pero desafortunadamente el afiliado, no está de acuerdo con las mismas, lo que por sí solo no significa vulneración al derecho fundamental de petición” (f. 168 ib.).

b. En escrito de julio 10 de 2013, el FNA allegó las comunicaciones mediante las cuales aduce haber contestado la petición del actor, e impugnó la decisión del a quo, reafirmando lo expuesto en el escrito presentado tardíamente.

F. Sentencia de segunda instancia

Mediante fallo de agosto 9 de 2013, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, revocó la decisión de primera instancia, al estimar:

“... en ningún momento ha desconocido los derechos alegados por el querellante, no sólo porque ha resuelto cada una de las peticiones que ésta ha elevado, sino también porque ha adelantado los procedimientos correspondientes para darle una solución eficiente a la problemática planteada... por el contrario, de la lectura de los hechos expuestos y de la información obrante en el expediente, se colige que... de manera desacertada, pretendía que, a través de este mecanismo constitucional, se hiciera efectiva la póliza que suscribió con Seguros Mapfre S.A. con ocasión a los perjuicios que le causó la ‘ola invernal’; que disminuya la cuota de crédito que tiene con el Fondo cuestionado; y además, que la Secretaría de Hábitat le otorgara el subsidio de vivienda, peticiones que resultan abiertamente improcedentes... el Juez constitucional no puede desconocer las competencias asignadas a otras entidades” (f. 7 cd. 2).

Agregó que el FNA informó al actor, “que debido a la fuerte ola invernal... se abrió un programa especial para aquellos deudores cuyas viviendas han sido afectadas, consistente en congelar la causación de intereses de sus créditos desde el momento en que demuestren la ocurrencia del desastre...respecto a la disminución de las cuotas le indicó que ‘podía requerir aumentar el plazo mediante la reestructuración disminuyendo el valor de la cuota mensual’ y de manera clara le explicó cuáles son las causales que la Superintendencia Financiera ha establecido para ello”.

También señaló que, frente a la queja interpuesta ante la Procuraduría General de la Nación, el Grupo de Control Interno Disciplinario dispuso la apertura de la indagación preliminar, en los términos del artículo 150 de la Ley 734 de 2002.

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.

Determinará esta Sala de Revisión si el Fondo demandado, u otra entidad de las vinculadas a la actuación, ha(n) vulnerado el derecho fundamental de petición del actor, u otro, debido a que, según aduce, en diferentes oportunidades presentó solicitudes ante el FNA, pidiendo solución respecto al predio que habita “toda vez que para responder por el seguro para garantizar el crédito que obtuvo para la financiación de su vivienda con el FNA, le exigen una certificación expedida por el Comité Local de Prevención de Desastres y el predio donde se encuentra no está legalizado y está en alto riesgo... por encontrarse en la Reserva Forestal del Humedal de Joaque” (sic), sumado a lo cual y por el mismo motivo la Secretaría de Hábitat no le desembolsó el subsidio que había otorgado. También se queja de haber acudido infructuosamente a la Procuraduría General de la Nación.

Tercera. El derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia[1].

3.1. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a presentar “peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

El derecho de petición es, además de un derecho fundamental per se, una manifestación directa de la facultad de acceso a la información que le asiste a toda persona (art. 20 Const.), así como un medio para lograr la satisfacción de otros derechos, como la igualdad, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, entre otros.

En consecuencia, toda persona puede elevar ante las autoridades públicas y organizaciones privadas, en desarrollo de derechos fundamentales, solicitudes frente a asuntos, tanto de interés general como particular, sobre las cuales se le debe responder en forma oportuna y cabal, según lo dispuesto normativamente[2].

3.2. La respuesta puede o no satisfacer los intereses de quien ha elevado la petición, en el sentido de acceder o no a sus pretensiones, pero siempre debe ser una contestación que permita al peticionario conocer, frente al asunto planteado, cuál es la situación y la disposición o criterio del ente respectivo.

Así, se ha advertido que se satisface este derecho cuando se emiten y reciben respuestas que abarcan en forma sustancial y resuelven, en lo procedente, la materia objeto de solicitud, independientemente del sentido, de manera que no puede entenderse vulnerado el derecho simplemente porque la contestación dada al peticionario dentro de los términos dispuestos sea negativa, pues si efectivamente atiende de fondo el asunto inquirido, se ha satisfecho tal derecho de petición.

3.3. Frente a las características esenciales del derecho de petición, cuyo núcleo cardinal se halla en la resolución y contestación cabal y oportuna de la cuestión averiguada, ha reiterado la Corte Constitucional[3]:

3.4. Dentro de este contexto, es claro que el derecho de petición no solo envuelve la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a autoridades y particulares, en los casos señalados por la ley y jurisprudencialmente desarrollados, y efectivamente obtener oportuna, clara, precisa y congruente respuesta de fondo, sino que es también garantía de transparencia. La renuencia a contestar de tal manera conlleva, en consecuencia, vulneración contra el derecho de petición[8].

Cuarta. Naturaleza jurídica del FNA. Reiteración de jurisprudencia.

En virtud de la Ley 432 de 1998, el FNA se transformó en empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente.

De conformidad con esta normativa, el FNA tiene por objeto administrar eficientemente las cesantías de los trabajadores afiliados y contribuir a la solución de sus derechos a la vivienda digna y a la educación, con facilidades de crédito, en procura de una mejor calidad de vida.

La Corte Constitucional en sentencia C-625 de noviembre 4 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, al pronunciarse sobre la exequibilidad de algunos artículos de la Ley 432 de 1998, precisó que “no es una sociedad administradora de cesantías, ni es un establecimiento de crédito de vivienda, sino que es un establecimiento del orden nacional, de naturaleza especial, con régimen propio, que fue transformado de establecimiento público a empresa industrial y comercial del Estado, y cuyo propósito está directamente relacionado con los fines del Estado, especialmente, con lo dispuesto en los artículos 51, 67 y 68 de la Constitución, sobre los derechos de todos los colombianos a tener una vivienda digna y acceder a la educación”[9].

De tal manera, se aclaró también que aunque el FNA ejerce funciones propias de un administrador de fondo de pensiones y cesantías y de establecimiento de crédito y de vivienda, no es ninguno de ellos, puntualizando al respecto que distinguirlo de un establecimientos de crédito tiene efectos prácticos, ya que no todas las disposiciones de la Ley 546 de 1999 le resultan aplicables.

En el mismo sentido, en sentencia T-822 de septiembre 18 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se estimó que el FNA no puede catalogarse como un establecimiento de crédito, debido a que la Ley 546 de 1999 estatuyó (no está en negrilla en el texto original):

“Artículo 1°. Ámbito de aplicación de la ley. Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar las condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, las entidades del sector

solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del Ahorro y cualesquiera otra entidad diferente de los establecimientos de crédito, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana o en unidades de valor real UVR, con las características y condiciones que aprueben sus respectivos órganos de dirección, siempre que los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales.”

Ahora bien, la Ley 489 de 1998 estableció en su artículo 93 que los actos de las empresas industriales y comerciales del Estado, en el desarrollo de su actividad propia o de gestión económica, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado. En consecuencia, para la asignación de créditos a los particulares afiliados al FNA, se suscriben contratos de mutuo, que se regirán por los principios generales consagrados en los Códigos Civil y de Comercio y a la regulación específica para créditos de vivienda, de la Ley 546 de 1999.

También se ha indicado que aunque la actividad del FNA se rige por normas de derecho privado, la entidad no deja de ser integrante de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, perteneciente al sector descentralizado por servicios. Por ello, su actividad debe tener en cuenta los principios constitucionales de la función administrativa, en particular los de igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad y buena fe.

Con todo, el carácter financiero de la referida entidad, aunque goce de la especialidad antes constatada, la coloca en posición dominante frente a sus afiliados y, más aún, sobre quienes han adquirido con ella obligaciones patrimoniales, derivadas del otorgamiento de un crédito para vivienda, conllevando relaciones contractuales caracterizadas por la asimetría del poder de negociación de las partes, estando la entidad en supremacía sobre los usuarios.

Quinta. El derecho a la vivienda digna y la acción de tutela como mecanismo procedente e idóneo para su garantía.

5.1. La Corte Constitucional ha definido el derecho a la vivienda digna como el dirigido a suplir la necesidad humana de disponer de un sitio privado, “sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”[10]. Se encuentra estatuido en el artículo 51 de la carta política, Título II, Capítulo II, “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales”, con los cuales se busca asegurar el

cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, para promover la prosperidad general.

En el desarrollo jurisprudencial, en una primera etapa se consideró que el derecho a la vivienda digna, al igual que los demás derechos contenidos en el referido capítulo, tenía una naturaleza prestacional y, al estar fuera del Capítulo I “De los Derechos Fundamentales”, carecían de tal connotación y no podrían recibir amparo por medio de la acción de tutela.

Para sustentar esa posición, se afirmó que el reconocimiento y realización de los derechos implicaba la asignación de recursos que, desde una escasa fuente presupuestal, debían ser ordenados mediante la definición de políticas públicas, con la intervención de distintas autoridades para fijar los criterios de distribución, así como los requisitos, trámites y procedimientos que debían cumplir los eventuales beneficiarios de las prestaciones, lo cual implicaba que la intervención del juez de tutela solo procedía en aquellos eventos en los cuales, en la distribución de los recursos, se hubiera incurrido en una clara vulneración de derechos expresamente catalogados como fundamentales[11].

La anterior posición ha sido replanteada, al acreditarse que esos derechos sociales, económicos y culturales suelen ir inescindiblemente ligados a otros derechos humanos, lo cual les otorga magnitud fundamental, avance coadyuvado por la aplicación de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos[12] y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[13], destacándose la relación particularmente estrecha con la dignidad humana, lo cual realza su naturaleza fundamental, adoptándose así “una postura más cercana al ideario plasmado por nuestros Constituyentes y adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por nuestro Estado a nivel internacional”[14].

Para mayor precisión, debe reiterarse que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, observación N° 4 de 1991, predica que el derecho a la vivienda digna es de fundamental importancia para poder disfrutar de otros derechos, siendo menester su realización en la mayor medida posible.

5.2. Ahora, la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna procede de manera directa, sin necesidad de acudir a la conexidad, sino admitiendo la acción constitucional, a

partir del cumplimiento de los requisitos generales que se predicen de cualquier otro derecho fundamental, según el artículo 86 de la carta y el Decreto 2591 de 1991.

Así consta en la sentencia T-585 de junio 12 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, donde se afianzaron tres hipótesis a partir de las cuales procederá la protección del derecho fundamental a la vivienda digna en sede de tutela:

“... (i) hipótesis referidas a la faceta de abstención o derecho de defensa de la vivienda digna, (ii) pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios que conlleven a superar la indeterminación inicial en cuanto al contenido normativo propio del derecho a la vivienda digna y (iii) eventos en los cuales las circunstancias de debilidad manifiesta en... que se encuentran los sujetos considerados de especial protección constitucional, a la luz de las normas superiores y de la jurisprudencia de esta Corporación, tornan imperiosa la intervención del juez de tutela con miras a la adopción de medidas que permitan poner a estas personas en condiciones de igualdad material haciendo efectiva, en el caso concreto, la vigencia de la cláusula del Estado Social de Derecho (artículo 1º superior).”

Lo anterior impone la obligación de evitar y/o hacer cesar las interrupciones antijurídicas que quebranten el ejercicio apropiado de tan valioso derecho subjetivo fundamental, que además atenúa y propicia la erradicación de las desigualdades materiales que contrarían la dignidad humana.

Sexta. El caso bajo estudio.

6.1. Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si el demandado Fondo Nacional del Ahorro, o la Superintendencia Financiera de Colombia, la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Hábitat y la Procuraduría General de la Nación, vinculadas por el Juzgado de primera instancia, han vulnerado el derecho fundamental de petición del demandante, ya que, según manifestó el actor, en diferentes oportunidades presentó solicitudes ante el FNA pidiendo una solución respecto al predio que habita, acudiendo igualmente a la Procuraduría en busca de apoyo.

Además, de acuerdo con los hechos y la narración efectuada por el actor, y por la prevalencia del derecho sustancial, además de la facultad que tiene el juez de tutela de

extender la cobertura del amparo a otros derechos fundamentales, distintos de los expresados en la demanda[15], es pertinente evaluar si hubo vulneración del derecho a la vivienda digna del demandante Julio Alberto Martín Corredor.

6.2. En el presente caso, atendiendo los presupuestos jurisprudenciales y dependiendo de la valoración que dimana de los elementos de comprobación incorporados al expediente, es necesario tener en cuenta los siguientes puntos:

6.2.2. Según señaló y anexó pruebas, el Fondo Nacional del Ahorro contestó al accionante mediante comunicaciones “2013-2303-055495-1 de 27 de junio de 2013, CS120776678 del 10 de agosto de 2012, CS11203967 del 13 de mayo de 2011, CS11200053 del 5 de mayo de 2011, CS112110934 del 1 de junio de 2011, CS11222760 del 6 de julio de 2011”, en las cuales se le informó de manera clara, precisa, completa y de fondo “que el FNA no puede asumir el pago de los perjuicios que solicita, en razón a que la entidad solamente otorgó el crédito y el inmueble fue hipotecado a su favor, que al momento del estudio de títulos previo al desembolso, no se vislumbraba la ilegalidad del inmueble que informa ahora y que en todo caso, la reclamación la debe hacer al vendedor del inmueble” (186 ib.).

6.3. Lo referido permite deducir que al demandante no se le vulneró el derecho de petición por parte del FNA, pues sus solicitudes sí fueron respondidas.

Sin embargo, la situación sigue siendo problemática para el actor, en cuanto al disfrute de la vivienda adquirida mediante el crédito hipotecario que le concedió el FNA, pues el predio no está legalizado y se encuentra en zona de alto riesgo, bajo cuestionamientos de salubridad, funcionalidad, seguridad, calidad y estabilidad, que comprometen la titularidad y condujo a que no se le desembolsara el subsidio distrital de vivienda que le había sido otorgado.

Por ello, no puede esta corporación desentenderse frente al grado de vulnerabilidad en el que se encuentra el demandante, afectado en su derecho fundamental a disponer de un sitio digno de habitación, desde donde, con los miembros de su familia, puedan realizarse vitalmente, lo cual conduce a que la Corte manifieste su acuerdo con la decisión tomada en las instancias de no tutelar el derecho de petición, pues no ha sido en realidad quebrantado, lo cual no obsta para que se asuma la posibilidad de que el juez de tutela prevenga a quien corresponda, para evitar o atenuar la conculcación de alguna garantía

fundamental que aparezca en riesgo, como en este caso lo está el derecho a la vivienda digna.

6.4. En consecuencia, la Sala Sexta de Revisión confirmará el fallo que se revisa, proferido en agosto 9 de 2013 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, que en su momento revocó el dictado en junio 27 de 2013 por el Juzgado 21 Civil del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada contra el FNA, a la cual fueron también vinculadas la Superintendencia Financiera, la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Hábitat y la Procuraduría General de la Nación.

Esa sentencia de segunda instancia que se confirma, será adicionada con la solicitud al Fondo Nacional del Ahorro y a la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Hábitat, para que propicien conjunta y armónicamente, dentro de la órbita de las respectivas atribuciones, la evaluación de la viabilidad de legalización del predio adquirido por el accionante y se constaten las condiciones en que fue otorgado el crédito hipotecario, que generó las obligaciones subsiguientes.

Adicionalmente, se oficiará al Procurador General de la Nación, al Personero Distrital de Bogotá y al Defensor del Pueblo[16], para que, en cumplimiento de las respectivas funciones supervisen la situación, incoen las acciones a que hubiere lugar y controlen la cabal solución de lo considerado en esta sentencia, en procura de preservar el derecho a la vivienda digna.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida en agosto 9 de 2013 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, que en su momento revocó la dictada en junio 27 de 2013 por el Juzgado 21 Civil del Circuito de la misma ciudad, dentro de la acción de tutela instaurada por Julio Alberto Martín Corredor, identificado con cédula de ciudadanía 74.335.614 de Tenza, contra el Fondo Nacional del Ahorro, FNA, a la cual fueron vinculadas

por el mencionado Juzgado, la Superintendencia Financiera, la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Hábitat y la Procuraduría General de la Nación.

Segundo.- ADICIONAR la mencionada sentencia de segunda instancia, en el sentido de REQUERIR al Fondo Nacional del Ahorro, FNA y a la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Hábitat, para que, dentro de las respectivas atribuciones, propicien conjunta y armónicamente la evaluación de la viabilidad de legalización del predio adquirido por el accionante y se constaten las condiciones en que fue otorgado el crédito hipotecario, que generó las obligaciones subsiguientes.

Tercero.- OFICIAR al Procurador General de la Nación, al Personero Distrital de Bogotá y al Defensor del Pueblo, para que, en cumplimiento de las respectivas funciones, supervisen la situación, incoen las acciones a que hubiere lugar y controlen la cabal solución de lo considerado en esta sentencia, en procura de preservar el derecho a la vivienda digna.

Cuarto.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere 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

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA T-099/14

DERECHO A LA VIDA-Medidas de reubicación para habitantes de zonas de alto riesgo
(Aclaración de voto)

Al resolver el amparo debió haberse considerado que las autoridades locales tienen la obligación de adoptar medidas de reubicación cuando las personas se encuentren localizadas en zonas donde y se pongan en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno. En este sentido la Ley 715 de 2001, en su artículo 76, prescribió que las administraciones municipales deben prevenir y atender los desastres ambientales o de salubridad que ocurran en su jurisdicción, así como reubicar los asentamientos que se encuentren en zonas de alto riesgo.

Referencia: expediente T- 4081111

Acción de tutela instaurada por el señor Julio Alberto Martín Corredor contra el Fondo Nacional del Ahorro.

Magistrado Ponente:

Nilson Pinilla Pinilla

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, hago explícitas las razones que me llevan a aclarar el voto en la presente sentencia:

Debo señalar que comparto la decisión adoptada, pero considero necesario aclarar mi voto en el sentido de que las medidas que se adoptaron para garantizar el derecho del accionante a gozar de una vivienda digna resultan insuficientes, porque si bien el problema que inicialmente se planteó sobre este punto estuvo determinado por la circunstancia de

que el inmueble adquirido no estaba legalizado por encontrarse ubicado en una zona de Reserva Forestal del Humedal Joaque, situación que no fue advertida por el FNA al otorgar el crédito para la adquisición de dicha vivienda. Esta situación también le trajo las siguientes consecuencias: i) que no se expidiera un certificado de alto riesgo; ii) que no se hiciera efectiva la póliza que suscribió con Seguros Mafre para el pago de los perjuicios que le causó la ola invernal; iii) que el FNA no disminuyera la cuota del crédito suscrito o suspendiera su cobro y iv) que la Secretaría de Hábitat no le otorgara el subsidio de vivienda.

Se puede inferir entonces, que el accionante se encuentra en una situación de inferioridad respecto del sistema financiero, toda vez que el FNA continuó con el cobro del crédito sin tener en cuenta las circunstancias particulares del accionante y su núcleo familiar, pues según acredita el accionante ha sido víctima de la ola invernal.

Al resolver el amparo debió haberse considerado que las autoridades locales tienen la obligación de adoptar medidas de reubicación cuando las personas se encuentren localizadas en zonas donde y se pongan en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno. En este sentido la Ley 715 de 2001, en su artículo 76, prescribió que las administraciones municipales deben prevenir y atender los desastres ambientales o de salubridad que ocurran en su jurisdicción, así como reubicar los asentamientos que se encuentren en zonas de alto riesgo.

De acuerdo con lo anterior y con el fin de garantizar el derecho a la vivienda digna el fallo debió incorporar medidas que atendieran a la condición de damnificado de la ola invernal que aduce el accionante.

Por último, las órdenes dadas a la administración y al Fondo Nacional del Ahorro para restablecer el derecho a una vivienda digna del accionante pueden resultar ineficaces para proteger el derecho, de llegar a verificarse la imposibilidad de legalizar el predio por encontrarse efectivamente ubicado en una zona de humedal. Luego la idea de requerir al Fondo y a las Autoridades Locales para que evalúen la viabilidad de legalización del predio adquirido, debieron completarse con medidas adicionales encaminadas a que la administración distrital verificara si el inmueble se vio afectado por la ola invernal a través del Comité Local para la Prevención de Desastres y de esta manera accediera a los

beneficios establecidos para este tipo de emergencias. Así mismo, considero necesario advertir que en el presente caso procedía la viabilidad de su reubicación, el uso del subsidio dispuesto por parte de la Secretaría del Hábitat y la asesoría en la adquisición de un nuevo predio de ser necesario.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

[1] Cfr. T-574 de agosto 26 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre muchas otras.

[3] T- 249 de febrero 27 de 2001, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[4] T-695 de agosto 13 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

[5] T-1104 de diciembre 5 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[6] T-294 de junio 17 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[7] T-219 de febrero 22 de 2001, M. P. Fabio Morón Díaz.

[8] T-077 de febrero 11 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[9] Cfr. también T-865 de noviembre 3 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[10] Cfr. T-079 de enero 31 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-585 de junio 12 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-331 de mayo 4 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; y T-908 de noviembre 7 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre muchas otras.

[11] Cfr. T-499 de noviembre 8 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

[12] Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

[13] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 3º: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.”

[14] T-585 de 2008, ya citada.

[15] Cfr. T-028 de febrero 4 de 1993, M. P. Fabio Morón Díaz; T-532 de junio 27 de 1994, M. P. Jorge Arango Mejía; T-886 de julio 17 de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-979 de noviembre 27 de 2006, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-553 de mayo 29 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-425 de junio 7 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

[16] Art. 282.1 Const.: “Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.”