

SANEAMIENTO DE BIENES INMUEBLES DEL ICBF-Procedimiento fijado en resolución No.0935 de 2005

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido

En la sentencia T-958 de 2001, reiterada en la sentencia T-676 de 2005, se argumentó que la dificultad para definir la naturaleza jurídica de éste derecho radica en que su configuración positiva es compleja, ya que de la disposición constitucional que lo consagra se desprenden distintas normas con diversos contenidos. Al respecto, se señaló que en efecto, el primer inciso del artículo 51 reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos, enunciado normativo de contenido abierto similar al empleado para consagrar otros derechos de carácter fundamental, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Pero, a pesar de la estructura abierta e indeterminada, de este enunciado normativo, bajo determinadas circunstancias se pueden derivar derechos subjetivos tutelables, como por ejemplo, casos concretos en los cuales las autoridades estatales no han incumplido sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual, en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares. El alcance y contenido de estos distintos elementos integrantes del derecho a la vivienda digna serán precisados y conformados jurídicamente, como antes se dijo, por el legislador y por la administración en sus distintos niveles territoriales, y una vez conformados jurídicamente adoptan la estructura de derechos subjetivos los cuales podrán ser objeto de protección en ciertos casos por medio de la acción de tutela.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedimiento establecido para el manejo de bienes de propiedad del ICBF garantizan el acceso de la demandante y su núcleo familiar

No se puede pues presumir, en el estado en que se encuentra el trámite para determinar la venta del inmueble ocupado por la tutelante y su núcleo familiar, que ello terminará con la iniciación de un proceso judicial de restitución del bien, y la consecuente orden de desalojo. Y no sólo por lo anterior, sino también porque los mismos demandados presentaron una propuesta de compra, que en principio representa su interés en que ello no sea así. A juicio de esta Sala, tampoco puede afirmarse que el desarrollo del proceso adelantado por el ICBF,

para recuperar el bien, o sanearlo si es que lo vende a los tenedores demandantes o a terceros, implica una amenaza inminente del derecho a la vivienda digna de los mencionados ocupantes. Y esto, por los mismos argumentos que se han expuesto; es decir, resulta imposible determinar cómo culminará el estudio del ICBF, en relación con la venta o no del inmueble, y en caso de lo primero, es igualmente indeterminado cuál será la formula de venta que se utilice. Tal como se explicó en el acápite pertinente al alcance del contenido del derecho a la vivienda en casos concretos, a juicio de la Sala, el procedimiento establecido en las distintas regulaciones del manejo de bienes de propiedad del ICBF, garantizan razonablemente tanto el acceso de la tutelante y su núcleo familiar, como la estabilidad jurídica en su calidad de tenedora del bien.

Referencia: expediente T-1718590

Acción de tutela interpuesta por Luz Mila Madrigal Parra contra ICBF.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil ocho (2008).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández, y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela, en el asunto de la referencia, dictado por el Juzgado Trece (13) Civil del Circuito de Medellín, del 16 de agosto de 2007, en única instancia.

I. ANTECEDENTES

Hechos

1. La señora Luz Mila Madrigal Parra habita desde hace 14 años en el inmueble ubicado en la calle 68 # 50 A -17, de la ciudad de Medellín, de propiedad del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF). Alega que dicha ocupación se basa en un contrato de comodato, en su favor.

1. La ciudadana en mención, alega ser madre cabeza de familia, y relata que su núcleo familiar está conformado por su compañero permanente, mayor de 70 años, una hija de 12 años, un hijo de 28 años con discapacidad mental que tiene una compañera permanente con limitación sensorial auditiva, de cuya relación hay dos menores.

1. El ICBF informó a la tutelante y a su compañero sobre el adelantamiento del proceso de saneamiento de los bienes inmuebles que posee dicha entidad, y por tanto su intención de iniciar los trámites necesarios para su recuperación.

1. A raíz de lo anterior, los demandantes presentan una propuesta de compra (17 de mayo de 2007) del bien mencionado, que está siendo evaluada por el Comité de Gestión de Bienes de la Sede Nacional del ICBF.

1. La señora Madrigal Parra, presenta acción de tutela (admitida el 8 de agosto de 2007) contra el ICBF, solicitando la suspensión del desalojo del inmueble. Considera la tutelante que si resulta desalojada, se vulneran gravemente sus derechos a la vivienda digna, y a la protección reforzada en su condición de madre cabeza de familia. Además, se desprotege igualmente a su núcleo familiar conformado en su mayoría por sujetos de especial protección constitucional: personas de la tercera edad, discapacitados y menores de edad.

Pruebas relevantes que obran en los expedientes.

1. Escrito de la demanda de tutela (Fls. 1-4)

1. Fallo de tutela de única instancia (Fls. 73 a 75)

1. Registro civil del nacimiento de la hija menor de la demandante (Fl. 8).

1. Registros civiles de los hijos menores del hijo de la demandante (Fls. 13 y 14)

1. Solicitudes a la comisaría de familia y al Instituto de Medicina Legal para que certifiquen la supuesta discapacidad del hijo de 28 años de la demandante, y de su compañera permanente (Fls. 6 y 7)

1. Respuesta a la demanda de tutela pro parte del ICBF (Fls. 23 a 30)

1. Fallo del proceso de sucesión testamentaria en el que se adjudica el bien inmueble objeto de la presente tutela al ICBF (Fl. 38)

1. Copias de los contratos de arrendamiento del bien inmueble objeto de la presente tutela, suscritos entre el compañero permanente de la actora y el ICBF (Fls. 39 y 40)

1. Certificado de Matricula Inmobiliaria, que acredita al ICBF, como propietario del inmueble objeto de la presente tutela (Fl. 72)

Fundamentos de la Tutela

La demandante alega que si resulta desalojada, junto con si núcleo familiar, del inmueble en el que habita, se verá obligada a vivir en la calle, pues no tiene medios económicos para sostenerse ni a su familia. Afirmo que el sustento económico lo deriva de “una modesta venta que [tiene] en una de las habitaciones del inmueble”. De otro lado, agrega que si bien el inmueble es propiedad del ICBF, a dicha entidad le asiste el deber de ayudar a las madres cabeza de familia en precarias condiciones económicas, como es su caso. Además de que, en su opinión la entidad demandada debe tener en cuenta la conformación de su núcleo familiar y flexibilizar su postura para recuperar el bien, a costa del desalojo, que implicaría la vulneración del derecho a la vivienda digna de personas que requieren medidas reforzadas de protección.

Respuesta del ICBF.

La entidad demandada argumenta que no resulta procedente la solicitud de la demandante, por cuanto el Comité de Gestión de Bienes de la Sede Nacional del ICBF, se encuentra estudiando la propuesta de compra del bien inmueble referido, presentada por el compañero permanente de la demandante. En segundo término, dice que no existe orden de desalojo por parte del ICBF, por que no tiene competencia para ello, ni por parte de autoridad judicial alguna, porque no se ha iniciado procedimiento judicial para dicho fin. Y la razón de ello, es justamente, que está en estudio la propuesta de compra en mención.

De otro lado, aclara que la demandante y su núcleo familiar, ocupan el bien inmueble objeto del caso, en virtud de contratos de arrendamiento y no de comodato (anexa copia de los mismos), los cuales entre otras cosas han sido incumplidos sistemáticamente, tanto respecto del pago de los cánones, como de las obligaciones tributarias y de servicios públicos.

Relata el ICBF, que al cabo de las diligencias pertinentes dentro del proceso de saneamiento de bienes inmuebles de su propiedad, el 9 de octubre de 2006, el Grupo Administrativo

informó a la Coordinadora del Grupo Jurídico, que las personas que habitan el bien inmueble comentado, reconocen que es propiedad del ICBF Regional Antioquia. Por ello, el procedimiento seguido por la entidad en mención, no fue el que generalmente se sigue, cual es el de realizar una declaración extrajuicio por parte de un funcionario que conozca la situación del inmueble, con el fin de anexarla como requisito necesario para iniciar la respectiva acción judicial de restitución del bien, mediante demanda de comodato precario. Sino, que se acordó con los demandantes, esperar la realización de un avalúo comercial sobre el bien, para que estos presentaran una propuesta de compra a la entidad (Fls. 26, 28 y 71).

Ahora bien, insiste el ICBF, en que se está a la espera del pronunciamiento, por parte del Grupo interno correspondiente, sobre dicha propuesta de compra. Y, agrega que "...la venta del bien la realizaríamos con el compañero permanente de la accionante, una vez haya sido aprobada por el Comité de Gestión de Bienes de la sede Nacional, en caso de no prosperar dicha propuesta, tendríamos que ver la manera de recuperar físicamente el inmueble, para posteriormente analizar [la viabilidad de su utilización para construir], Sedes administrativas, Centros Zonales, Hogares Múltiples [entre otros].

Decisión judicial objeto de revisión.

Sentencia de única instancia

El Juez de tutela considera que, resulta improcedente el amparo por cuanto la vivienda digna es un derecho de los denominados derechos sociales, a partir de los cuales no es posible derivar un derecho subjetivo de manera directa, sino que ello depende de la disposición institucional y presupuestal de las entidades del Estado correspondientes. Por ello, agrega, no puede la accionante pretender que se establezca la obligación en cabeza del ICBF, consistente en la entrega de la propiedad del inmueble, sin atender a los procedimientos y obligaciones que tiene dicha entidad respecto de los inmuebles que son de su propiedad. Por otro lado, dice que no se configura realmente vulneración ni la amenaza de sus derechos (de la demandante), ni de los de su núcleo familiar, pues no está en proceso el cumplimiento de orden alguna de desalojo, y ni siquiera se ha iniciado un procedimiento judicial en tal sentido; y, por el contrario están en curso los trámites correspondientes a evitarlo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Planteamiento del caso y del problema jurídico.

El ICBF informó a la tutelante y a su compañero permanente el adelantamiento del proceso de saneamiento de los bienes inmuebles que posee, y por tanto su intención de disponer los trámites necesarios para la recuperación del inmueble en mención. Como consecuencia de lo anterior los tutelantes presentaron una propuesta de compra del bien mencionado, que está siendo evaluada por el Comité de Gestión de Bienes de la Sede Nacional del ICBF. A su turno, en virtud de la propuesta en comento, el ICBF no inicia el trámite judicial de restitución, en espera del pronunciamiento del Comité referido, y el desarrollo de las negociaciones pertinentes.

No obstante, la señora Madrigal Parra, presenta acción de tutela contra el ICBF, solicitando la suspensión del desalojo del inmueble. Considera la tutelante que si resulta desalojada, se vulneran gravemente sus derechos a la vivienda digna y a la protección reforzada, en su condición de madre cabeza de familia. Además, de que se desprotege igualmente a su núcleo familiar conformado en su mayoría por sujetos de especial protección constitucional: personas de la tercera edad, discapacitados y menores de edad.

El ICBF, responde a la demanda de amparo, y manifiesta que no resulta procedente la solicitud de la demandante, por cuanto el Comité de Gestión de Bienes de la Sede Nacional del ICBF, se encuentra estudiando la propuesta de compra del bien inmueble referido, presentada por el compañero permanente de la demandante. Además, agrega que no existe orden de desalojo por parte del ICBF, porque no tiene competencia para ello, ni por parte de autoridad judicial alguna, porque no se ha iniciado procedimiento judicial para dicho fin.

De otro lado, aclara que la demandante y su núcleo familiar, ocupan el bien inmueble objeto del caso, en virtud de contratos de arrendamiento y no de comodato, los cuales entre otras cosas han sido incumplidos sistemáticamente, tanto respecto del pago de los cánones, como de las obligaciones tributarias y de servicios públicos.

El Juez de tutela no concede el amparo, en razón a que no se ha configurado amenaza ni vulneración de los derechos de la actora, ni de su núcleo familiar, pues no existe orden de desalojo, ni procedimiento judicial en curso, en tal sentido. De otro lado, dice que en virtud del derecho constitucional de vivienda digna, no se configura una prestación según la cual se deba permitir a los demandantes seguir ocupando el inmueble sin legalizar dicha situación. Y esto, porque dicho derecho es de contenido programático, luego las obligaciones directas del Estado para su garantía, requieren políticas públicas previas que las sustenten y las hagan viables.

Problema Jurídico

3.- De conformidad con lo anterior corresponde a esta Sala de Revisión, determinar si se ha vulnerado el derecho a la vivienda digna de la señora Luz Mila Madrigal Parra, a partir de los trámites para sanear los bienes fiscales de propiedad del ICBF, adelantados por la misma entidad, dentro de los cuales se incluye la solicitud de devolución del inmueble, y el procedimiento de estudio de la propuesta de compra del mismo, por parte de la demandante y su compañero permanente, así como otros procedimientos de carácter administrativo e interno adoptado por dicho Instituto.

Asuntos previos: alcance del problema jurídico y procedimiento de saneamiento de bienes de propiedad del ICBF.

4.- Esta Sala, considera pertinente aclarar primero, el alcance del problema jurídico de carácter constitucional que se pretende abordar en la presente sentencia de revisión, a la luz de los hechos relatados, las pruebas encontradas en el expediente y la solicitud presentada en la demanda de tutela.

La actora consigna como pretensión de la acción de amparo, que se ordene suspender la orden de desalojo dictada por el ICBF, respecto de inmueble que habita. De los hechos y pruebas encontrados, se deriva que el ICBF está adelantando el procedimiento pertinente para sanear el bien de su propiedad; procedimiento que incluye la solicitud de devolución de dicho bien, así como los trámites propios para autorizar la viabilidad de la venta del inmueble en cuestión a los demandantes.

De lo anterior se concluye, de un lado, que no existe una orden de desalojo emanada por un

Juez, luego la pretensión de la demanda de tutela resulta impertinente en dicho sentido. Y de otro, que la solicitud de devolución del inmueble realizada por el ICBF, no puede ser interpretada como una orden de desalojo, ya que en el sistema jurídico colombiano no existe dicha posibilidad en cabeza de las autoridades administrativas, salvo las acciones de policía y las acciones restitutorias de bienes de uso público en cabeza de entidades públicas expresamente facultadas para ello, que no es el caso. Pues, el ICBF está adelantando el procedimiento de saneamiento de bienes fiscales a que está obligado en virtud de la reglamentación pertinente, por lo cual debe promover necesariamente la acción judicial correspondiente para recuperar la tenencia de dichos bienes.

No obstante lo anterior, en virtud del principio *pro actione*¹, que obliga a interpretar los requisitos formales en los procedimientos judiciales, de tal manera que se pueda brindar una solución de fondo a los asuntos jurídicos de relevancia constitucional planteados por los ciudadanos, se encuentra que

de los hechos relatados por la actora, se deriva la situación según la cual, ésta considera amenazado su derecho a la vivienda digna, y el de su núcleo familiar, por la solicitud del ICBF de devolver el inmueble, y las gestiones que adelanta para tal fin. En este orden, en atención a lo esgrimido por la actora, se debe determinar si los mencionados procedimientos adelantados por el ICBF, representan una amenaza inminente a su derecho de vivienda digna y al de su núcleo familiar, teniendo en cuenta la especial condición en que alega encontrarse. En conclusión, el caso no puede analizarse desde la perspectiva de una orden de desalojo inexistente, sino a partir de la garantía, o falta de ella, brindada en desarrollo de los trámites que el ICBF adelanta para sanear el bien que es ocupado por los demandantes.

Procedimiento de saneamiento de bienes de propiedad del ICBF, en el caso bajo análisis

5.- El numeral 2.19 de la Guía para la Gestión de los Bienes en el ICBF, adoptada mediante la Resolución # 0935 del 02 de Junio de 2005, denominada “saneamiento jurídico de los inmuebles”, establece que “Las regionales y Agencias deben precisar cuáles son los inmuebles del ICBF bajo su responsabilidad que tienen hipotecas, embargos, demandas y demás limitaciones y adelantar las actuaciones administrativas y jurídicas encaminadas a sanear tal situación”.

A su turno, el numeral 2.9 de la Guía en comento, denominado “Utilidad de los inmuebles

ingresados a los activos”, se dispone que, “Para que los inmuebles que ingresan a los activos del instituto tengan la destinación más conveniente, es necesario determinar si se requieren o no para los servicios o programas de la entidad o del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y definir cuál es la destinación más conveniente que debe dárseles, teniendo en cuenta que la prioridad del ICBF es, en primer lugar, la venta del predio y en segundo lugar el traspaso a otras entidades públicas”. Esto es, que dispone la realización de un estudio de los bienes de propiedad del ICBF, con el fin de determinar si se requieren para el desarrollo de la misión propia de dicha entidad, cual es la de proteger de manera integral la Familia y en especial la niñez, mediante la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, a través de alguno de los programas implementados para ello 2. Y, con la obligación subsidiaria de vender en caso de no configurarse lo primero.

De otro lado, en el numeral 2.23 de la Guía referida, establece dentro de las modalidades de venta de bienes inmuebles, por parte del ICBF, la denominada “Venta de inmuebles a tenedores y poseedores”³, de la que se deriva la regla general según la cual, se debe invitar a éstos (tenedores y/o poseedores), para que adquieran el bien; y agrega en el último inciso que, “Si dichos ocupantes -tenedores, poseedores- no están interesados en el inmueble, debe procurarse su venta a los demás terceros”.

6.- El anterior procedimiento ha sido aplicado por el ICBF, y está en desarrollo, respecto del trámite de saneamiento del bien que ocupa la tutelante. Y, como se explicó anteriormente, no se ha ordenado desalojar, ni se ha iniciado procedimiento alguno para tal fin. Además, recientemente el ICBF emitió la Resolución 3809 del 28 de diciembre de 2007⁴, que establece, según la cuantía del bien, la posibilidad de venta de los inmuebles de su propiedad, por licitación pública (arts. 6 y 7), venta por martillo (arts. 8, 9 y 10), y por contratación directa de menor cuantía (arts. 11 y 12) y de mínima cuantía (arts. 13 y 14).

De conformidad con esto, se analizará si el desarrollo del procedimiento que se acaba de describir brinda las garantías suficientes de protección del derecho a la vivienda digna, y de ser así, se deberá determinar en el análisis del caso concreto si su alcance da cuenta de la situación particular de sujetos de especial protección.

Naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna. Alcance y contenido. Reiteración de Jurisprudencia.

7.- El derecho a la vivienda digna está consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política. Dicha disposición le impone al Estado el deber de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho en favor de todos los colombianos, entre otros, mediante la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de dichos planes. Por ello, puede afirmarse que en principio, 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 creadas para tal fin.

8.- En múltiples pronunciamientos, esta Corte ha reiterado que los derechos económicos, sociales y culturales no son *prima facie* protegibles mediante la acción de tutela. Dicha postura tiene fundamento en la idea de que in abstracto, tales derechos no confieren derechos subjetivos a los ciudadanos⁵. Sin embargo, se han distinguido algunos casos en los cuales el derecho económico y social en juego adquiere la estructura de un derecho subjetivo, por transmutación⁶, o por su especial incidencia en la garantía efectiva de otros derechos fundamentales o por la afectación del mínimo vital⁷, casos en los cuales es posible que se brinde la protección mediante el mecanismo de protección consagrado en el artículo 86 constitucional.

También se ha sostenido que, conforme la interpretación internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política, tales derechos contienen elementos que son de inmediata exigibilidad, como ocurre respecto de las obligaciones estatales que emanan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tal como han sido interpretadas por el órgano internacional encargado.

9.- En este orden, en la sentencia T-958 de 2001, reiterada en la sentencia T-676 de 2005, se argumentó que la dificultad para definir la naturaleza jurídica de éste derecho radica en que su configuración positiva es compleja, ya que de la disposición constitucional que lo consagra se desprenden distintas normas con diversos contenidos. Al respecto, se señaló que en efecto, el primer inciso del artículo 51 reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos, enunciado normativo de contenido abierto similar al empleado para consagrar otros derechos de carácter fundamental, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Pero, a pesar de la estructura abierta e indeterminada, de este enunciado

normativo, bajo determinadas circunstancias se pueden derivar derechos subjetivos tutelables, como por ejemplo, casos concretos en los cuales las autoridades estatales no han incumplido sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual, en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares⁸.

Adujo en esa oportunidad la Corte, "...que esta pluralidad de contenidos normativos del derecho a la vivienda digna, y en general de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido puesta de relieve por la doctrina, la cual, no obstante, coincide en señalar que tal multiplicidad no puede ser simplificada atribuyéndole al derecho en su conjunto un carácter meramente programático y negando que algunos de sus contenidos tienen el carácter de derechos subjetivos de carácter fundamental⁹"¹⁰.

10.- En este sentido, en sentencia C-936 de 2003 sostuvo la Corte Constitucional que la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas establece criterios para determinar el contenido del artículo 51 constitucional, especialmente en su parágrafo octavo, el cual fija algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada que sirven de orientación para la interpretación de la disposición constitucional.

Tales aspectos del derecho a la vivienda digna enunciados en la Observación en mención se refieren a la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural.

11.- Sobre el contenido específico de los anteriores elementos esta Corte precisó en la sentencia C-936 de 2003, que éstos se refieren a (i) condiciones de la vivienda en relación con su habitabilidad, referida de un lado al estado material de la misma, para garantizar la integridad física de quienes la habitan, y de otro al acceso a bienes y servicios públicos que garantizan dicha habitabilidad en condiciones dignas. Y a (ii) condiciones de asequibilidad, referidas a la oferta de vivienda y a condiciones jurídicas y económicas razonables, tanto para el acceso, como para estabilidad de los derechos de propiedad.

El alcance y contenido de estos distintos elementos integrantes del derecho a la vivienda digna serán precisados y conformados jurídicamente, como antes se dijo, por el legislador y

por la administración en sus distintos niveles territoriales, y una vez conformados jurídicamente adoptan la estructura de derechos subjetivos los cuales podrán ser objeto de protección en ciertos casos por medio de la acción de tutela.

Así, precisadas normativamente las facetas prestacionales del derecho a la vivienda digna, éstas adquieren carácter iusfundamental y son susceptibles de protección por medio del mecanismo de garantía de los derechos fundamentales.

A la luz de los anteriores criterios se analizará el caso concreto objeto de revisión.

Caso concreto.

12.- La señora Luz Mila Madrigal Parra habita desde hace 14 años en el inmueble ubicado en la calle 68 # 50A -17, de la ciudad de Medellín, de propiedad del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), y aclara, que ello se da en virtud de un contrato de comodato en su favor. Afirma que es madre cabeza de familia, responsable de su núcleo familiar¹¹. El ICBF informó a la tutelante y a su compañero permanente el adelantamiento del proceso de saneamiento de los bienes inmuebles que posee dicha entidad, y por tanto su intención de disponer los trámites necesarios para la recuperación del inmueble en mención. Como consecuencia de lo anterior los tutelantes presentaron una propuesta de compra del bien mencionado, que está siendo evaluada por el Comité de Gestión de Bienes de la Sede Nacional del ICBF¹².

La señora Madrigal Parra, presenta acción de tutela contra el ICBF, solicitando la suspensión del desalojo del inmueble. Considera la tutelante que si resulta desalojada, se vulneran sus derechos a la vivienda digna y a la protección reforzada, en su condición de madre cabeza de familia.

El ICBF responde a la demanda de amparo, y manifiesta que no existe orden de desalojo de su parte, porque no tiene competencia para ello, ni por parte de autoridad judicial alguna, porque no se ha iniciado procedimiento judicial para dicho fin. Aclara también, que la demandante y su núcleo familiar, ocupan el bien inmueble objeto del caso, en virtud de contratos de arrendamiento y no de comodato, los cuales entre otras cosas han sido incumplidos sistemáticamente, tanto respecto del pago de los cánones, como de las obligaciones tributarias y de servicios públicos.

El Juez de tutela no concede el amparo, en razón a que no se ha configurado amenaza ni vulneración de los derechos de la actora, ni de su núcleo familiar, pues no existe orden de desalojo, ni procedimiento judicial en curso, en tal sentido.

13.- A partir del análisis que esta Sala realizó de los hechos que enmarcan el caso, se consideró necesario clarificar el alcance del problema jurídico discutido ante el juez de instancia, para efectos de asumir la revisión de la sentencia bajo estudio. En dicho sentido, se aclaró que resultaba impertinente plantear el problema jurídico respecto de la pretensión descrita en la demanda de tutela, cual es la de ordenar la suspensión de la orden de desalojo decretada por el ICBF. Lo anterior en razón a que tal orden no existe, y, por demás, no es posible que exista porque el ICBF no tiene competencia para ello. Además de que, se verificó que tampoco existe un procedimiento judicial de restitución que sustente una orden en tal sentido. Así, en virtud del principio pro actione, esta Sala consideró que de los hechos relatados por la actora, se deriva la situación según la cual, ésta encuentra amenazado su derecho a la vivienda digna, y el de su núcleo familiar, a raíz de la solicitud del ICBF de devolver el inmueble, y las gestiones que adelanta esta entidad con dicho fin.

Inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales

14.- En atención a lo anterior, la Sala verificó¹³ que el ICBF se encuentra adelantando el trámite relativo al estudio de utilidad del bien, con el fin de determinar si se requieren o no para los servicios o programas de la entidad o del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y de definir cuál es la destinación más conveniente que debe dárseles.¹⁴

De otro lado, en caso de optar por la venta del bien, el ICBF, deberá adelantar los trámites internos relativos a establecer cuál modalidad de venta utilizará. Y, como se vio, dentro de las distintas modalidades está, la contemplada en el numeral 2.23 de la Guía para la Gestión de los Bienes en el ICBF (adoptada mediante la Resolución # 0935 del 02 de Junio de 2005), que contiene la regla general según la cual, se debe invitar a tenedores y/o poseedores, para que adquieran el bien y si dichos ocupantes -tenedores, poseedores- no están interesados en el inmueble, debe procurarse su venta a los demás terceros.

Adicionalmente, según la Resolución 3809 del 28 de diciembre de 2007¹⁵, el ICBF puede vender los inmuebles de su propiedad, por contratación directa de menor cuantía (arts. 11 y 12) y de mínima cuantía (arts. 13 y 14). Para lo cual, se requiere el previo estudio

y recomendación del Comité de gestión de Bienes de la Sede Nacional.

15.- Como se ve, los trámites están aún en curso, pues el ICBF no se ha pronunciado siquiera sobre la viabilidad de la propuesta de compra presentada por los demandantes. Y, según la regulación del procedimiento para la venta de los inmuebles, existen varias posibilidades que permiten a los ocupantes del inmueble hacer valer su permanencia allí, luego garantizar su derecho a la vivienda digna.

No se puede pues presumir, en el estado en que se encuentra el trámite para determinar la venta del inmueble ocupado por la tutelante y su núcleo familiar, que ello terminará con la iniciación de un proceso judicial de restitución del bien, y la consecuente orden de desalojo. Y no sólo por lo anterior, sino también porque los mismos demandados presentaron una propuesta de compra, que en principio representa su interés en que ello no sea así.

A juicio de esta Sala, tampoco puede afirmarse que el desarrollo del proceso adelantado por el ICBF, para recuperar el bien, o sanearlo si es que lo vende a los tenedores demandantes o a terceros, implica una amenaza inminente del derecho a la vivienda digna de los mencionados ocupantes. Y esto, por los mismos argumentos que se han expuesto; es decir, resulta imposible determinar cómo culminará el estudio del ICBF, en relación con la venta o no del inmueble, y en caso de lo primero, es igualmente indeterminado cuál será la formula de venta que se utilice.

16.- De otro lado, tal como se explicó en el acápite pertinente al alcance del contenido del derecho a la vivienda en casos concretos, a juicio de la Sala, el procedimiento establecido en las distintas regulaciones del manejo de bienes de propiedad del ICBF, garantizan razonablemente tanto el acceso de la tutelante y su núcleo familiar, como la estabilidad jurídica en su calidad de tenedora del bien.

En relación con lo primero, como se vio, los distintos trámites internos, permiten a los tutelantes tanto proponer la compra del inmueble, como participar en los procesos pertinentes, si es que la venta se abre a terceros. En relación con lo segundo, se encuentra que a raíz de la oferta de compra presentada por parte de los demandantes de tutela, el ICBF se abstuvo de iniciar el proceso judicial de restitución, en cumplimiento de los trámites internos para sanear el inmueble. Y ello implicó que, en calidad de tenedores del bien, la actora y su grupo familiar, cuentan no sólo con las garantías propias de los procesos jurídicos

de restitución (pese a que no se ha iniciado un procedimiento jurídico para tal fin), sino también con las alternativas para continuar habitándolo, brindadas por las modalidades de venta que el ICBF maneja.

Por lo anterior, la Corte considera que no se configura vulneración ni amenaza del derecho a la vivienda digna de la actora, ni a los derechos de su núcleo familiar.

17.- Con todo, esta Sala de Revisión considera que de acuerdo a las normas que regulan el manejo de los bienes del ICBF, y a las cuales se ha hecho referencia sistemática a lo largo de esta sentencia, debe presumirse la buena fe de los funcionarios que conforman el Comité de gestión de Bienes de la Sede Nacional, y los demás grupos internos que participan en los procedimientos descritos, lo cual implica la interpretación constitucional de dicha regulación. Esto es, que los estudios y recomendaciones que hagan los mencionados funcionarios, deben dar cuenta de la situación especial en la que alega encontrarse la tutelante junto con su grupo familiar, con el fin de que se les permita acceder a la compra del bien, con requisitos razonables, y/o participar adecuadamente en los distintos procesos que se adelantan con este propósito.

III. DECISIÓN.

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

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el fallo dictado por el Juzgado Trece (13) Civil del Circuito de Medellín, del 16 de agosto de 2007, en única instancia; dentro del proceso de tutela adelantado por Luz Mila Madrigal Parra contra ICBF.

SEGUNDO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Este principio, determina que “las normas procesales han de interpretarse siempre <como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio pro actione).>” [Énfasis fuera de texto] T-345 de 1996, citada en la C-731 de 2005 y C-1262 de 2005

2 Cfr. http://www.icbf.gov.co/espanol/quienes_somos/mision_vision/mision_vision.html: “...proponemos e implementamos políticas, prestamos asesoría y asistencia técnica y sociolegal a las comunidades y a las organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial.

(...)El Instituto estableció tres Ejes Misionales, como pilares de su misión institucional: Eje nutriendo (...)Eje creciendo y aprendiendo (...)Eje restablecimiento de vínculos”

3 Guía para la Gestión de los Bienes en el ICBF (adoptada mediante la Resolución # 0935 del 02 de Junio de 2005): “Venta de inmuebles a tenedores y poseedores:

4 C. Ppal. Fls. 18 a 26

5 Al respecto en sentencia T-495 de 1995 se afirmó: “... Así entonces, este derecho de contenido eminentemente social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su 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.”

6 Sentencia SU-599 de 1999

7 Ver, en particular, las sentencias T-462 de 1992, SU-111 de 1997 y SU-995 de 1999

8 Algunos casos examinados por esta Corte en sede de revisión de tutela entran dentro de esta concepción del derecho a la vivienda digna como derecho de defensa frente a ingerencias estatales, tales como el examinado en sentencia T-308 de 1993, en el cual se discutía la afectación del derecho a la vivienda digna de los habitantes de un proyecto de vivienda de interés social que resultaban afectados por la cercanía de un polígono militar, o el resuelto por medio de la sentencia T-309 de 1995, en el que el inmueble propiedad de los actores había sido demolido por las autoridades municipales porque amenazaba ruina sin que éstas posteriormente hubieran cumplido con el compromiso adquirido de reconstruir su lugar de habitación. Respecto a injerencias al derecho a la vivienda digna provenientes de particulares es emblemático el caso de la sentencia T-494 del 2005, en el cual esta Corporación amparó a unos menores que habían sido desalojados de su lugar de habitación por su propio padre. También podría incluirse dentro de esta faceta de defensa del derecho a la vivienda digna la prohibición de desalojos forzados, materia debatida en la sentencia T-316 de 1995. Además en dicho pronunciamiento, se argumentó que los restantes contenidos normativos que se desprenden del artículo 51 constitucional tienen en principio un carácter prestacional y progresivo, por lo tanto estarían en principio sujetos a la definición de políticas públicas estatales. Sin embargo, una vez definidas tales políticas públicas por los órganos con competencia en esta esfera, trátase del poder legislativo o de la administración en sus distintos niveles territoriales, se pueden constituir derechos subjetivos de carácter fundamental, susceptibles de protección por intermedio de la acción de tutela. En relación con esto, se agrega que se trata de las obligaciones que el precepto constitucional en mención radica en cabeza del Estado colombiano in genere, que para hacerse efectiva requieren el concurso de los distintos poderes públicos, tales como fijar condiciones para hacer realidad el derecho; la promoción de planes para atender a la población más pobre; el diseño de sistemas de financiación adecuados; la promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda

9 Cita del aparte transcrito. Ver Victor Abramovich y Christian Courtis, Los derechos sociales como derechos exigibles, Madrid, Ed. Trotta, 2002. Gerardo Pisarello, La vivienda un derecho en construcción, Barcelona, Icaria, 2003.

10 Así, por ejemplo, algunos autores destacan que el contenido normativo del derecho a la vivienda adecuada comprende no sólo los denominados derechos habitacionales, los cuales a su vez varían de conformidad del sujeto titular de los derechos y abarcarían por lo tanto los derechos de los inquilinos, el derecho a la seguridad en la tenencia, el derecho a la regularización de la propiedad de la tierra, el derecho a la protección contra casos de discriminación arbitraria en el acceso a programas públicos, el derecho a ser consultado e informado en materia de programas de vivienda o planes de renovación urbanística; sino también derechos colectivos como el denominado derecho a la ciudad, mediante el cual el derecho a la vivienda se vincularía con el entorno y con el desarrollo urbanístico en general. En todo caso, como antes se dijo, los contenidos normativos de carácter prestacional y programático encierran un conjunto de obligaciones estatales, las cuales han sido precisadas no sólo por la doctrina y por la jurisprudencia comparada, por ejemplo: En contextos por completo disímiles numerosos tribunales han otorgado carácter de derecho constitucional al derecho a la vivienda digna. Así, por ejemplo, en Estados Unidos son conocidos los casos Mont Laurel I y II, resueltos por el Tribunal Supremo del estado de Nueva Jersey en 1975 y 1983, respectivamente, en los cuales se declararon inconstitucionales regulaciones urbanísticas que hicieran imposible física y económicamente, la provisión de casa asequibles para personas de rentas bajas. En la misma tónica, la Corte de Apelaciones de París en el año de 1993 consideró que 23 familias sin techo, al no haber obtenido, después de varios años de espera, ningún resultado tangible de las peticiones presentadas en materia de vivienda, tanto de París como su periferia, se habían visto obligadas a ocupar unos predios abandonados durante varios años, en consecuencia les concedió un plazo de seis meses para encontrar un hogar. Por su parte el Tribunal Supremo de la India, en el año de 1985, en el caso Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation estimó que el desalojo forzoso de unos refugios callejeros privaba a los afectados de su capacidad para ganarse el sustento y que, prima facie, constituía una vulneración del artículo 21 de la Constitución. Finalmente, en el que puede considerarse el leading case del derecho comparado, el caso Grootboom, la Corte Constitucional Sudafricana analizó el derecho a la vivienda de 390 personas mayores de edad y 510 niños obligados a vivir en condiciones deplorables mientras les asignaban su turno para que les asignaran vivienda asequible, y determinó el alcance de este derecho a la

luz artículo 26 de la Constitución y de las observaciones generales del comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En todo caso, como antes se dijo, los contenidos normativos de carácter prestacional y programático encierran un conjunto de obligaciones estatales, las cuales han sido precisadas no sólo por la doctrina y por la jurisprudencia comparada¹⁰ sino también por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Precisamente para definir el alcance de estas obligaciones estatales, esta Corporación ha acudido en gran medida a los criterios fijados por los organismos internacionales encargados de interpretar los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos las observaciones generales formuladas por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.”

11 La demandante alega que su núcleo familiar está conformado por su compañero permanente, mayor de 70 años, una hija de 12 años, un hijo de 28 años con discapacidad mental que tiene una compañera permanente con limitación sensorial auditiva, de cuya relación hay dos menores.

12 Tal como se determinó en el relato de los hechos que enmarcan el presente caso, en virtud de la propuesta de compra presentada por el compañero permanente, el ICBF no inicia el trámite judicial de restitución, en espera del pronunciamiento del Comité referido, y el desarrollo de las negociaciones pertinentes.

13 C. Ppal. Fl. 27

14 Numeral 2.9 de la Guía para la Gestión de los Bienes en el ICBF, adoptada mediante la Resolución # 0935 del 02 de Junio de 2005

15 C. Ppal. Fls. 18 a 26