

Sentencia T-175/08

(Febrero 21 de 2008)

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional contra actos administrativos cuando se demuestre perjuicio irremediable

JUEZ CONSTITUCIONAL-No debe inmiscuirse en el diseño de programas o en la consideración de personas determinadas en listas de elegibles para subsidios o ayudas, salvo en casos de cumplimiento de los requisitos exigidos y el desconocimiento de un derecho fundamental

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Contenido

JUEZ DE TUTELA-No puede individualmente ordenar que se incluya a persona en listado para subsidio

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Regulación normativa

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Contenido social

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Entidades encargadas para la asignación de los subsidios de vivienda

SUBSIDIO DE VIVIENDA-Requisitos

ACCION DE TUTELA-Improcedencia

SUBSIDIO DE VIVIENDA-Incumplimiento de los requisitos exigidos para su inclusión

La Sala estima, que el amparo debe denegarse por cuanto para el caso concreto: i) el actor no demostró que por el hecho de vivir en arriendo, su vida digna o las de sus parientes se vean afectados; ii) se encuentra acreditado que el mismo no se sometió al trámite de postulación a través de los canales institucionales que las normas jurídicas contemplan para el efecto; iii) la sola circunstancia de vivir en arriendo no configura un perjuicio irremediable, ni otorga el derecho de que se le asigne un subsidio de vivienda sin ahorro previo, para acceder a la propiedad de un bien inmueble; iv) la presunta imposibilidad del actor para postularse a la Bolsa de Independientes ante las Cajas de Compensación, no se considera

razón suficiente para la concesión del amparo constitucional.

Accionante: Jorge Guillermo Camargo Pineda

Accionado: Metrovivienda (EIC del Distrito Capital)

Fallo de tutela a revisar: Juzgado Veinticuatro Civil Municipal de Bogotá del (21) de agosto de dos mil siete (2007).

Magistrados de la Sala Quinta de Revisión: Mauricio González Cuervo, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla.

Magistrado Ponente: Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

ANTECEDENTES

1. Pretensión.

El actor instauró acción de tutela¹ invocando la protección de su derecho a la adquisición de vivienda de interés social con subsidio sin la exigencia de ahorro programado, el cual le fue desconocido por la accionada², a su juicio, al negarle solicitud en tal sentido en respuesta a un derecho de petición presentado.

2. Contestación de la demanda

La Secretaría General de Metrovivienda, dio respuesta a la acción de tutela, oponiéndose a la prosperidad de la misma, por las siguientes razones:

2.1. El Decreto 226 de 2005, reglamentó el otorgamiento del Subsidio Distrital, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 338 de 1.997 y 715 de 2001, encargando a la Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital Metrovivienda, de administrar los recursos del Subsidio Distrital de Vivienda transferidos para el efecto.

2.2 El Decreto 226 de 2005, establece los requisitos para ser beneficiarios del Subsidio Distrital de Vivienda, y en su artículo 3º exige como requisito “no pertenecer al sector formal”. Por ello, dados los recursos limitados, la condición de pensionado del actor y la atención prioritaria de las personas más vulnerables y carentes de recursos, no procede la

acción de tutela.

3. Hechos relevantes y medios de prueba.

3.1 El actor como sustento de la petición sostiene que es una persona de la tercera edad,³ casado, cabeza de familia, pensionado⁴, padre de dos hijos y abuelo de cuatro nietos dos de ellos, bajo su custodia.

3.2. Aclara que por falta de información no pudo postularse para la Bolsa de Independientes ante las Cajas de Compensación, pues careció de tiempo para completar la documentación exigida.

3.3. Asevera que “el pago mensual de un canon de arrendamiento para muchas familias colombianas se ha convertido en una forma de discriminación social y de esclavitud, ya que al momento de acordar el habitar una o dos alcobas con servicios, los primeros discriminados son los hijos.”

3.4. Pruebas suministradas por el actor: Se adjuntaron fotocopias de los oficios de respuesta emitidos por la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, derechos de petición enviados a Metrovivienda y al señor Alcalde Mayor de Bogotá y sus respectivas contestaciones, copia de la resolución mediante la cual se otorga pensión de invalidez y fotocopia de la cédula y certificaciones expedidas por la oficina de Catastro Distrital que acreditan que no es poseedor de vivienda.

4. Decisión objeto de revisión (Fallo de Instancia del Juzgado Veinticuatro Civil Municipal de Bogotá)

Decisión: Deniega el amparo.

Razón de la decisión: i) La acción de tutela no debe sustituir las instancias ordinarias previstas por el legislador para el restablecimiento de derechos presuntamente vulnerados por resoluciones o decretos. ii) La negativa de incluirlo como beneficiario del subsidio de vivienda no fue caprichosa: obedeció a su situación de pensionado, por lo que no procede el amparo.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

La Sala se considera competente para la revisión del caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, en cumplimiento del Auto del 4 de Octubre de 2007 de Sala de Selección de Tutela No. 10 de la Corte Constitucional.

5. Problema jurídico.

Debe la Corte establecer, si la negativa de Metrovivienda de otorgamiento del subsidio familiar de vivienda solicitado por el actor -pensionado- vulneró su derecho a la vivienda digna. Para resolver el problema jurídico planteado, esta Corporación analizará: i) procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos; ii) el derecho a la vivienda digna y su conexidad con el derecho a la vida digna; iii) régimen normativo del subsidio demandado. Por último analizará el caso concreto.

5.1. Improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos.

El carácter subsidiario de la acción de tutela impide al juez constitucional interferir en decisiones abstractas, generales e impersonales cuyo conocimiento la Constitución confiere a otras autoridades. La Corte Constitucional se ha referido a la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos -frente a los cuales procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho- salvo al ser utilizada como mecanismo transitorio para evitar perjuicio irremediable. De igual manera ha sostenido que al juez constitucional le está vedado inmiscuirse en el diseño de programas o en la consideración de personas determinadas en listas de elegibles para subsidios o ayudas, salvo la evidencia del cumplimiento de los requisitos exigidos para su inclusión y el desconocimiento de un derecho fundamental⁵ o la necesaria y urgente protección del mínimo vital de una persona en condiciones de vulnerabilidad extrema.

Así, en principio, la acción de tutela no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las autoridades administrativas han establecido con una finalidad justificada en el mismo ordenamiento constitucional⁶, ni para alterar el listado de potenciales beneficiarios de una prestación social.

5.2. El derecho a la vivienda digna.

El artículo 51 de la CP establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático -de desarrollo legal y progresivo- su consagración constitucional⁷ no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurran las condiciones que permitan que “el derecho adquiriera una fuerza normativa directa”⁸. De igual manera, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede ser considerado como fundamental, mas por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela.

En cuanto a su efectividad, el derecho a la vivienda digna no se realiza solamente en la adquisición del dominio sobre el inmueble, sino, también, en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo⁹, esto es, que permita el acceso real y estable a un lugar adecuado en donde una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad.

5.3. El subsidio familiar de vivienda.

Para desarrollar la política social de vivienda de las clases menos favorecidas, el Estado creó el Sistema de Vivienda de Interés Social, y diseñó el subsidio familiar como uno de los mecanismos idóneos para su realización efectiva¹⁰. El régimen normativo del subsidio establece requisitos y condiciones especiales dirigidas a posibilitar la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos, de modo que mediante actos positivos se pueda concretar el derecho constitucional del 51 de la CP y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad. ¹¹

De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, los recursos que destine el Gobierno Nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social que se canalizan por conducto del Fondo Nacional de Vivienda se dirigirán prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre, dentro de la cual se encuentran las personas no vinculadas al sistema formal de trabajo. De igual manera las personas afiliadas al sistema formal de trabajo deberán ser atendidas en forma prioritaria por las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 y los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y Ley 789 de 2002.

El artículo 68 de la Ley 49 de 1990, establece específicamente que el subsidio para vivienda

otorgado por las Cajas de Compensación Familiar será destinado conforme a las siguientes prioridades: 1o. A los afiliados de la propia caja de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. 2o. <Numeral modificado por el artículo 9o. de la Ley 281 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> A los afiliados de otras cajas de compensación, del Instituto para la Seguridad Social y el Bienestar de la Policía Nacional y a los de la Caja Promotora de Vivienda Militar, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. 3o. A los no afiliados a las cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. (Subrayado adicionado)

De otro lado cabe mencionar que el numeral 2º del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 asignó a los Distritos las mismas funciones que a los Municipios y Departamentos, entre ellas, las que corresponden a la promoción y apoyo a los programas y proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, si existe disponibilidad de recursos para ello, de conformidad con los criterios de focalización nacional. En igual sentido, el artículo 96 de la Ley 388 de 1997, estableció como otorgantes del subsidio entre otros, a las instituciones públicas constituidas en los entes territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la ley, cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas. El artículo 5º del Decreto 1168 de 1996, por su parte estableció, que la cuantía del subsidio familiar de vivienda será definida por las autoridades municipales competentes, de acuerdo con los recursos disponibles, las condiciones socioeconómicas de los hogares y el tipo y valor de la solución.

El Concejo Distrital expidió Acuerdo 15 de 1998, por medio del cual se creó "METROVIVIENDA" como una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, entidad a la cual se le asignaron funciones de Banco de Tierras y de Promoción de la Vivienda de Interés Social. El Decreto 226 de 2005 "por el cual se reglamenta el otorgamiento del subsidio distrital de vivienda" establece en su artículo 5º, que pueden ser beneficiarios del Subsidio Distrital de Vivienda "los hogares que habiten en Bogotá y no tengan vivienda; o los que aun siendo propietarios de sus viviendas, éstas no cumplan con las mínimas condiciones de habitabilidad, o el núcleo familiar se encuentre vinculado a los programas de reasentamiento por alto riesgo no mitigable; siempre y cuando, los ingresos totales del hogar mensualmente no superen los dos (2) SMMLV, y ningún miembro del hogar este afiliado a una Caja de Compensación Familiar." A su vez el artículo 3º del mismo decreto, define el Subsidio Distrital

de Vivienda en Bogotá como “un aporte Distrital en dinero, otorgado una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, el cual constituye un complemento de su ahorro y del crédito inmobiliario cuando sea del caso, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución habitacional, complementando el Subsidio Familiar de Vivienda de la Nación.”

En el párrafo del mismo artículo 3o, señala como exigencia no pertenecer al sector formal de trabajo. En efecto dice el texto en mención:

“párrafo: para efectos del presente decreto se entiende por solución habitacional el conjunto de operaciones que permiten a un hogar que carece de recursos suficientes y no pertenece al sector formal de trabajo, disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de infraestructura, o iniciar el proceso para obtenerlas, entre otras, la adquisición de vivienda, la construcción en sitio propio, el mejoramiento de la vivienda, y la legalización de títulos de propiedad, con el fin de garantizar su inclusión en los programas de vivienda de interés social.”(subrayado adicionado)

La norma en mención, además de estar acorde con la legislación aplicable en el ámbito nacional, protege al sector de la población informal respecto de quienes generalmente se incumple la obligación de realizar aportes a la seguridad social agudizando su vulnerabilidad y desprotección. Y fue con fundamento en el párrafo del artículo 3º del Decreto 226 de 2005 que se negó la petición formulada por el actor en la que solicitaba el subsidio de vivienda.

6. Caso concreto

6.1. La valoración de los requisitos para la comprobación del perjuicio irremediable debe ser analizado, en concreto, para cada caso. La sola circunstancia de ser persona sujeto de especial protección constitucional no implica la acreditación del perjuicio irremediable, pero sí impone unos criterios valorativos acordes con la protección prevalente y la realización de principios de igualdad real, a través de los cuales sea posible concluir que se está efectivamente en presencia de un perjuicio, inminente, urgente, grave, que requiere de la ejecución de medidas impostergables¹².

6.2. En ejercicio de las facultades que les ha otorgado el legislador, las autoridades públicas

del orden nacional o territorial, pueden diseñar los mecanismos de atención a los diversos sectores determinados de la población -por ejemplo, sector informal-, brindando las ayudas ordenadas a las personas más desasistidas y vulnerables como desplazados, reinsertados, etc. Y, en principio, el juez de tutela no debe inmiscuirse en el diseño de estos programas, ni en los listados de personas elegibles para un subsidio o una ayuda específica, y en tal medida no le corresponde ordenar la inclusión de persona determinada para la asignación de tales recursos, salvo que sea ostensible la violación de un derecho fundamental¹³ -y se esté ante el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación correspondiente-, de modo que resulte necesario y urgente proteger el mínimo vital de un ser en condiciones de vulnerabilidad extrema.

6.3. El derecho a la vivienda digna es una modalidad de los derechos de contenido social que no otorga a la persona la facultad de exigirlo en forma inmediata y directa del Estado -o de las entidades encargadas para su realización-, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible. Específicamente, el derecho a la vivienda digna requiere un desarrollo legal previo y debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que busquen beneficiarse de los programas y subsidios.

6.4. El Gobierno Nacional, quien otorga los recursos económicos para los subsidios de vivienda, encargó a las Cajas de Compensación Familiar las tareas de información y divulgación de los procedimientos necesarios para que la población pueda acceder al precitado subsidio. A su vez, las Cajas de Compensación tienen la responsabilidad de recibir y tramitar las postulaciones de las familias que participen en el proceso de asignación periódica del subsidio de vivienda. En ese orden de ideas, el juez constitucional debe respetar los procedimientos previstos para la asignación de este beneficio, pues por proteger los derechos fundamentales del accionante puede dar lugar al desconocimiento de derechos de igual rango en cabeza de otras personas postulantes.

6.5. Como se expuso antes, el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 y los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y Ley 789 de 2002 establecen que las personas afiliadas al sistema formal de trabajo deben ser atendidas en forma prioritaria por las Cajas de Compensación Familiar. De igual manera el artículo 68 de la Ley 49 de 1990, estipula que el subsidio para vivienda

otorgado por las cajas de compensación familiar será destinado conforme a las siguientes prioridades: 1o. A los afiliados de la propia caja de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.(..) 3o. A los no afiliados a las cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

6.6. En el proceso de adjudicación debe respetarse la igualdad de oportunidades, siendo requisito indispensable haber participado en el proceso de selección ante la entidad competente para conceder el subsidio y haberse sometido a la metodología de priorización, mediante la cual se hace una valoración de las condiciones socioeconómicas de los aspirantes al subsidio y se selecciona del más necesitado al menos necesitado, de conformidad con la ponderación que se le atribuya a cada uno. No fue el caso del actor, como ha quedado establecido, quien no presentó su postulación.

6.7. La acción de tutela no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las respectivas autoridades administrativas han establecido y que tienen una finalidad justificada en el mismo ordenamiento constitucional¹⁴. Tampoco para alterar el listado de potenciales beneficiarios de una prestación social que se han presentado oportunamente al proceso de selección, por los canales institucionales que las normas jurídicas han diseñado para el efecto.

6.8. Además, periódicamente se abren las convocatorias para participar en el proceso de selección de las Cajas de Compensación Familiar en las que pueden participar sus afiliados como los no afiliados, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

6.9. Conclusión.

En ese orden de ideas, la Sala estima, que el amparo debe denegarse por cuanto para el caso concreto: i) el actor no demostró que por el hecho de vivir en arriendo, su vida digna o las de sus parientes se vean afectados; ii) se encuentra acreditado que el mismo no se sometió al trámite de postulación a través de los canales institucionales que las normas jurídicas contemplan para el efecto; iii) la sola circunstancia de vivir en arriendo no configura un perjuicio irremediable, ni otorga el derecho de que se le asigne un subsidio de vivienda sin ahorro previo, para acceder a la propiedad de un bien inmueble; iv) la presunta imposibilidad

del actor para postularse a la Bolsa de Independientes ante las Cajas de Compensación, no se considera razón suficiente para la concesión del amparo constitucional. En consecuencia y por las razones anotadas, se procederá a confirmar el fallo de única instancia.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR en su integridad y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el fallo proferido el 21 de agosto de dos mil siete (2007), por el Juzgado Veinticuatro Civil Municipal de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Jorge Guillermo Camargo Pineda contra la Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, Metrovivienda.

Segundo.- Por Secretaría General, 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.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 EL 17 de julio de 2007.

2 El 17 de mayo de 2007

3 Nació el día 4 de agosto de 1933.

4 Mediante Resolución 008157 de 1996, el ISS le reconoció la pensión de invalidez en cuantía de un salario mínimo.

5 Sentencia T-029 de 2001 y T-225 de 2005.

6 En el mismo orden de ideas ver la sentencia T-166 de 2007 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

7 Ver sentencias T-646 de 2007, T-831 de 2004, T-308 de 1993. T-495 de 1995. y T - 1027 de 2003.

8 Al respecto sostuvo en la sentencia T-251/95: “El derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, al igual que otros derechos de contenido social, económico o cultural, no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del Estado en una forma directa e inmediata su plena satisfacción. En efecto, el precepto constitucional citado establece que “El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho”, lo cual necesariamente implica, por razones ante todo de índole material y económica, que dichas condiciones no pueden lograrse con la celeridad que fuera deseable y, por ende, que sería vana pretensión el que la efectividad de este derecho, con tan loable intención consagrado por el constituyente, se hiciera plenamente efectivo para todos los colombianos en corto o mediano plazo. Por ello, el mismo artículo 51 dispone que el Estado “promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Así, los derechos constitucionales de desarrollo progresivo, como es el caso del derecho a la vivienda, sólo producen efectos una vez se cumplan ciertas condiciones jurídico-materiales que los hacen posibles, por lo que en principio dichos derechos no son susceptibles de protección inmediata por vía de acción de tutela. Sin embargo, una vez dadas las condiciones antes señaladas, el derecho toma fuerza vinculante y sobre su contenido se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin.

Así entonces, el derecho a la vivienda digna es mas un derecho objetivo de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración, de conformidad con la ley, para ser prestado directamente por ésta, o a través de entes asociativos creados para tal fin, previa regulación legal”8. (..)

9 El comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación general No 4, ha señalado sobre el contenido del derecho a la vivienda digna, entre otros aspectos, que tal derecho involucra en primer lugar, las condiciones materiales de la vivienda; en segundo lugar, los elementos que de integran el concepto de seguridad en el goce de la vivienda y finalmente, las distintas formas de la tenencia de la vivienda que incluye la propiedad individual, colectiva, arriendo, leasing etc.

10 La Ley 03 de 1991, dispone en el artículo 1: “Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza.

Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional.

El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social”.

11 Sentencia T-831 de 2004 (M.P.: Jaime Araújo Rentería)

12 Sentencia T-335 de 2007

13 Sentencia T-029 de 2001 y T-225 de 2005.

14 En el mismo orden de ideas ver la sentencia T-166 de 2007 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).