

T-203-99

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Carácter prestacional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental por conexidad

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reparar daños ocasionados a derechos legales

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Exclusión pago de impuesto predial a estamento sobre lote de viviendas no afecta derechos fundamentales

JUEZ DE TUTELA-Incompetencia para definir quien debe asumir una carga fiscal

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversia sobre titularidad de una obligación pecuniaria

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Titularización del derecho a la propiedad e indemnización de daños materiales

Referencia: Expediente T-186.530

Peticionario: María Emma Méndez y otros

Procedencia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Alfredo Beltrán Sierra y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T-186.530, adelantado por la señora María Emma Méndez y otros 79 ciudadanos cuyas firmas son visibles a folios 10 a 12 del

expediente, en contra de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y la sociedad Arquial R.A.F. Asociados Construcciones y Prefabricados.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Doce de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, mediante Auto del 3 de diciembre de 1998, la acción de tutela de la referencia.

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

1. Solicitud

Los peticionarios solicitan la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al mínimo vital y a la igualdad, supuestamente vulnerados por las entidades demandadas, de acuerdo con los hechos que se relatan enseguida.

2. Hechos

A. Historia reglamentaria y contractual del programa de vivienda “Urbanización San Mateo”

Los demandantes aseguran ser damnificados de la tragedia de Armero, ocurrida en el año de 1985.

En noviembre de 1987, el extinguido Instituto de Crédito Territorial (I.C.T.) y la entidad Resurgir firmaron un Convenio Macro para construir 200 viviendas en el Municipio de Soacha, las cuales serían adjudicadas a un grupo de familias desplazadas desde Armero a causa de la avalancha del Nevado del Ruiz.

En desarrollo de dicho Convenio, el 29 de Diciembre de 1987 se firmó el contrato N° 228 entre Resurgir y el consorcio Arquial Ltda, R.A.F. y Asociados (Construcciones y prefabricados), empresa que se encargaría de levantar las 200 viviendas en la Urbanización San Mateo y de entregarlas, a más tardar, en enero de 1989.

Con arreglo a lo dispuesto por el Decreto 2663 de 1988, Resurgir entró en liquidación, por lo que todos sus proyectos, así como los recursos presupuestales, quedaron a cargo del I.C.T.

El 18 de diciembre de 1989, el I.C.T. y Arquial Ltda. modificaron el contrato N° 228, gracias a lo cual los contratistas se obligaron a otorgar las escrituras de compraventa de los inmuebles a los beneficiarios del programa y a construir, reparar y entregar algunas de las construcciones que no habían sido levantadas, arregladas ni entregadas a tiempo.

En el año de 1991, el I.C.T. se transformó en el Instituto Colombiano de Vivienda de Interés Social y la Reforma Urbana (INURBE), entidad que asumió la responsabilidad de la ejecución del contrato N° 228. Posteriormente, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del I.C.T., creada por el Decreto 1565 de 1996, recibió los bienes administrados por el INURBE y asumió la responsabilidad de culminar los programas pendientes.

B. Problemática en la ejecución del plan de vivienda

Los demandantes aseguran que en el largo trayecto recorrido por el plan de vivienda diseñado para las víctimas de la tragedia de Armero, las obras han presentado innumerables tropiezos.

En primer lugar, señalan que la interventoría del proyecto denunció en 1989 serias deficiencias estructurales en las construcciones, tales como humedades, agrietamiento de las placas, fisuras en los muros, falta de estructura antisísmica y ausencia de sistema de drenaje en las plantas altas, defectos cuya refacción los habitantes debieron asumir con su propio patrimonio.

Además, los trámites reglamentarios relacionados con la subrogación de la responsabilidad en la ejecución del plan, trajeron consigo dificultades en el desembolso de las cuentas y reiteradas suspensiones de las obras.

Finalmente, aseguran que el contrato N° 228, con sus modificaciones, radicó en cabeza del I.C.T. la obligación de correr con los gastos de escrituración de las 200 viviendas, de cancelar el Impuesto de Registro y anotación y los derechos registrales, así como los impuestos ocasionados por la cesión de zona de uso público o comunal, pues para ello existía una partida presupuestal de seis millones de pesos aproximadamente; para tales efectos el

consorcio Arquial Ltda debía legalizar ante la alcaldía de Soacha el desenglobe del terreno efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El 11 de noviembre de 1991, Arquial Ltda le manifestó al INURBE que había cumplido su parte del convenio, adjuntando los documentos necesarios para la escrituración, incluido el paz y salvo notarial del lote vigente hasta diciembre de 1991, pero que se abstenía de tramitar lo relacionado con el año de 1992 porque no estaba en capacidad de continuar pagando el elevado costo del impuesto predial, en razón de que la obra, programada para realizarse en ocho meses, se había dilatado por más de cuatro años y aun no había sido terminada.

Dicen los demandantes que en comunicación enviada al Defensor del Pueblo de Cundinamarca por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del I.C.T, que como se dijo, es la encargada de velar por la liquidación del contrato, ésta aseguró que los adjudicatarios debían cancelar el impuesto predial a partir de la fecha de entrega de los inmuebles. Ante dicha declaración manifestaron su inconformidad arguyendo que es el INURBE la entidad que ha debido asumir dicha deuda pues dejó de cancelar ese impuesto desde el momento en que Arquial Ltda. le entregó el paz y salvo notarial correspondiente a 1991, además de que no ha procedido a efectuar la escrituración de los lotes. En suma, advierten que mientras no existan las escrituras, ellos no están obligados tributariamente.

Los demandantes señalan que la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del I.C.T y el INURBE al incumplir sus obligaciones y no promover el cumplimiento por parte del contratista mediante la liquidación del contrato, ha impedido la correspondiente escrituración de los predios y la legalización de los servicios públicos.

3. Pretensiones

Mediante la acción de tutela, los peticionarios pretenden que se ordene a la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del I.C.T y al INURBE, pagar el impuesto predial de las viviendas de la Urbanización San Mateo en Soacha, con el fin de que la escrituración de sus viviendas sea posible. Los demandantes solicitan la firma de las escrituras, la legalización del barrio y de los servicios públicos, la devolución de los dineros adeudados por concepto de los arreglos que debieron hacerles a sus construcciones, la terminación del salón comunal y la reparación de las fallas estructurales que presentan sus

viviendas.

Señalan que debido a la falta de un contrato de promesa de compraventa que puedan hacer valer contra los demandados -pues apenas son adjudicatarios de las viviendas -, carecen de cualquier otro mecanismo judicial de defensa para obtener la protección de sus derechos.

II. ACTUACION JUDICIAL

1. Unica instancia

Según providencia del 28 de septiembre de 1998, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió denegar la protección solicitada.

Se considera pertinente transcribir a continuación la totalidad de la parte motiva de la Sentencia:

“Se pretende en este proceso la tutela de los derechos fundamentales al mínimo vital, en la modalidad de vivienda y a la igualdad que los actores consideran les fueron vulnerados.

“Anota la Sala, en primer término, que no se encuentra probado que se haya vulnerado el derecho a la igualdad, no consignándose, además, en el escrito de demanda la razón o razones por las cuales los actores consideran les fue vulnerado el citado derecho, a la vez que los hechos que conforman tal violación no se desprenden de ella.

“De otra parte, si los actores, en calidad de adjudicatarios de viviendas de la urbanización San Mateo del Municipio de Soacha, consideran que se han incumplido las obligaciones derivadas de tal decisión, disponen de otros mecanismos de defensa judicial para obtener la protección de los derechos que se afirman conculcados.

“Cabe anotar, que la acción de tutela como mecanismo transitorio precede siempre que se trate de evitar un perjuicio irremediable, el cual para la fecha de presentación de la tutela, ya se había consumado.

“En las circunstancias anteriores, la acción de tutela resulta improcedente, a la luz del Artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.”

1. Material probatorio

Los siguientes son los documentos más importantes que fueron aportados al proceso:

A.- Copia del contrato inicial suscrito entre Resurgir y la firma Arquial Ltda., para la construcción de las viviendas destinadas a albergar a los damnificados de la tragedia del Nevado del Ruiz y copia de las modificaciones agregadas al contrato inicial (folio 55 y ss).

B.- Acta de liquidación del contrato N° 228/87 propuesta para ser firmada entre Resurgir y Arquial Ltda, en la cual consta la historia del convenio con sus contratos, modificaciones, etc. (Folios 33 al 41, II), así como un concepto técnico-jurídico sobre la liquidación del contrato en el que se hace énfasis en torno al pago del impuesto predial por parte de la entidad mientras no se haga la entrega de los lotes y no se lleve a cabo la escrituración de los mismos (Pág 42 y ss II importante folio 45, folio 49, acta sin forma).

D.- Informe rendido por la oficina jurídica del INURBE en el que se hace un análisis de las dificultades afrontadas en la ejecución del contrato y en el que se plantean algunas posibles salidas jurídicas (folios 110 y 123)

E.- Reclamación fechada el 24 de noviembre de 1993 de la junta de acción comunal al gerente general del INURBE en la que se denuncian las irregularidades surgidas durante el desarrollo del plan de vivienda (folio 181).

F.- Informe rendido por la División Técnica RSBTA en el que se hace un inventario de los desperfectos que presentan las edificaciones (folio 188).

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

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

2.- La decisión que se revisa

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, actuando en la tutela de la referencia como juez

de instancia, decidió denegar la solicitud de amparo por considerar que no existía prueba de la vulneración del derecho a la igualdad de los peticionarios y porque, ante la ausencia de un perjuicio irremediable – puesto que se trataba de un hecho consumado –, los actores disponían de otros mecanismos judiciales para obtener la protección de sus derechos fundamentales.

3. El derecho a la vivienda digna

A la luz de la Carta Política (art. 51 C.P.) y de la jurisprudencia Constitucional, la opción de poseer una vivienda en condiciones dignas no es un derecho fundamental sino prestacional. Es esta la razón por la cual se encuentra en principio excluido del amparo constitucional de la tutela¹.

En efecto, la circunstancia de que éste se ubique entre los llamados derechos económicos, sociales o culturales no le otorga al pretendido titular la facultad de exigir del Estado la satisfacción directa e inmediata de su necesidad de vivienda.

Esa prevalencia, de la que sólo gozan los derechos fundamentales por su inherencia con la esfera esencial de la persona, se mediatiza en tratándose de los derechos prestacionales o asistenciales, debido a que la realización efectiva de los mismos está supeditada a que se den las condiciones sociales y económicas propicias y se expida la normatividad pertinente para reglamentar su reclamación. Ya que el Estado no posee a plenitud los recursos necesarios para garantizar a todos los asociados el mismo nivel de necesidades satisfechas, lo que vincula al aparato estatal con la comunidad es un compromiso programático de poner en marcha los instrumentos necesarios para permitir la realización del derecho, más no una obligación incondicional, inmediata y permanente de garantizarlo. Así lo reconoce el artículo 51 de la Carta cuando señala que Estado tiene la obligación de “fijar las condiciones para hacer efectivo este derecho”.

Ahora bien, aunque se ha dicho que el derecho a la vivienda digna no es exigible directamente por vía de tutela, lo cierto es que esta restricción desaparece cuando su quebrantamiento vulnera o pone en peligro derechos fundamentales. Ciertamente, la Corte Constitucional ha reconocido en prolija jurisprudencia que, en virtud del factor de conexidad, los derechos de segunda generación v.gr. los derechos a la salud, a la seguridad social o a la vivienda digna, pueden ser protegidos de la misma forma que los derechos fundamentales. A

este respecto, la Corte ha dicho:

“Los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueran protegidos en forma inmediata los primeros, se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos.”².

Por otro lado, existe una amplia gama de derechos de orden legal, derivados de los que tienen rango constitucional, que por ser de inferior jerarquía no gozan del amparo prevalente de la tutela, aunque están protegidas por los mecanismos corrientes de garantía diseñados por el Estado de Derecho. Es así como la Corte en su jurisprudencia ha reiterado la posición según la cual, el juez constitucional tiene el deber de declarar la improcedencia de la tutela cuando por su intermedio se pretenda reparar el daño infligido a un derecho de naturaleza legal.

1. El caso particular

Sea lo primero advertir que los datos ofrecidos por el material probatorio demuestran claramente que el plan de vivienda promovido en su momento por el I.C.T. y Resurgir, ejecutado por la firma Arquial Ltda, administrado después por el INURBE y actualmente manejado por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del I.C.T., no ha culminado como correspondía según el propósito del convenio inicial.

Por esta razón se entiende que -en términos generales- el contenido de las pretensiones sea el de obtener la culminación real del programa de vivienda de la Urbanización San Mateo, para lo cual son necesarias, al decir de los peticionarios, la cancelación del predial por parte del INURBE, (diligencia que en su opinión conduciría a la escrituración de los predios y a la legalización de los servicios públicos), la devolución de los dineros pagados por refacciones acometidas en sus viviendas, la corrección de las fallas estructurales de las mismas y la terminación del salón comunal.

No obstante, a la luz de los conceptos vertidos en el capítulo anterior, ¿habría lugar a pensar

que esa situación fáctica conlleve la vulneración del derecho a la vivienda digna o a la igualdad de los adjudicatarios y quebrante o amenace quebrantar por conexidad un derecho fundamental, abriéndole la posibilidad a la tutela de actuar como mecanismo idóneo de salvaguardia? Esta Sala de Revisión considera que no. Como en su momento se advirtió, para que la protección por vía de tutela de un derecho que no es fundamental sea factible por razón de la conexidad, se requiere que la integridad del derecho fundamental esté comprometida de manera inescindible. Pero ese nexo no puede determinarse a priori sino a partir de las circunstancias del caso debatido.

Esta Sala no encuentra que en el sub judice se dé una conexidad de tal naturaleza, pues, en primer lugar, en nada afecta los derechos fundamentales de los peticionarios la circunstancia de que la Unidad Administrativa Liquidadora de los Asuntos del I.C.T. pretenda excluir al INURBE del pago del impuesto predial sobre el lote en el cual se asientan las viviendas. La Sala no observa que tal actitud vulnere o ponga en peligro, por ejemplo, los derechos a la vida, a la salud, a la libertad personal, a la personalidad jurídica, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la honra, al trabajo, a la educación o al debido proceso de los peticionarios.

En efecto, el espectro esencial íntimo de salvaguardia jurídica de la persona, que por definición describe la órbita de sus derechos fundamentales, en el caso de los tutelantes no alcanza a verse afectado, siquiera levemente, por la incertidumbre que genera el no pago de aquel crédito fiscal. Si es al INURBE a quien le corresponde cancelar el impuesto predial de las viviendas en conflicto, y así parece que lo es, según lo advierte el concepto técnico emitido sobre la liquidación del contrato N° 228 por el jefe de la División de Construcciones de la misma entidad y, además, por el hecho de que los predios aun no han sido escriturados a favor de los adjudicatarios; si es el INURBE el responsable de esa obligación - se repite - ese hecho no le corresponde definirlo al juez de tutela, pues éste sólo debe centrar su atención en aquellas circunstancias que aparejan el posible quebrantamiento de los derechos fundamentales de la persona. Definir en materia tributaria y, para un caso particular, a quién le corresponde asumir la responsabilidad de una carga fiscal es asunto que desborda los límites de competencia del juez de tutela. Además, se trata de una discusión sobre la titularidad de una obligación pecuniaria, conflicto típico que se debe ventilar ante los estrados de la justicia ordinaria y es ajeno a los de la jurisdicción constitucional, a no ser que por circunstancias extremas se ponga en peligro el mínimo vital del demandante, que no es

el caso³.

Tampoco encuentra la Sala que las entidades demandadas hayan violentado, por conexidad con el derecho a la propiedad privada, un derecho de rango fundamental. Para que la tutela fuera viable por ese camino, el daño tendría que poseer una fuerza tal que comprometiese la inmunidad de los derechos a la vida, la igualdad y la dignidad humana del titular, según se desprende de la extensa jurisprudencia constitucional. Los extractos que a continuación se transcriben ilustran convenientemente este punto:

“La posibilidad de considerar el derecho a la propiedad como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Dentro de este marco general, el reconocimiento de la propiedad, entendido como un derecho fundamental se presenta siempre que sea ejercido dentro de los límites que imponen las leyes y el orden social. “. (Sentencia T-506/92. M.P. Ciro Angarita Barón).

“Si bien el carácter de fundamental del derecho a la propiedad privada es relativo, la Corte Constitucional ha reconocido que, en los casos en los que su desconocimiento conduzca a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y a la dignidad humana, éste adquiere el carácter de derecho fundamental”. (Sentencia No. T-125/94. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

“El derecho a la propiedad, sólo puede tutelarse cuando de su violación se desprenda claramente que también se vulnera otro derecho fundamental -vida, salud, seguridad social, etc.-, cuya efectividad debe restablecerse con urgencia, pues de lo contrario, los efectos de la conculcación incidirían desfavorablemente en la supervivencia del afectado y sus legitimarios o en las condiciones que la hacen digna”. (Sentencia T-483/94. M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Por lo demás, haciendo abstracción del factor de conexidad, esta Sala tampoco encuentra que la actitud de los demandados hubiese ido en contra del derecho que tienen los

peticionarios a disfrutar de una vivienda en condiciones dignas. De hecho, los solicitantes son beneficiarios de un plan de reubicación que pretendió – y en verdad lo hizo – restituir la vivienda a quienes la perdieron en la avalancha del Nevado del Ruiz. Así las cosas, aquellos recibieron del Estado la protección debida ante su desamparo y fueron objeto de un programa urbanístico que les devolvió la posibilidad de disfrutar de un albergue decoroso. Visto de ese modo, con el mencionado proyecto de reubicación la Administración cumplió con el deber de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, en los términos del artículo 51 de la Carta Política.

Así las cosas, esta Sala de Revisión encuentra que las pretensiones de los tutelantes van encaminadas a obtener la protección de derechos que carecen de jerarquía constitucional, pues tal es el caso de la titularización del derecho de propiedad y la indemnización de los daños materiales causados por un tercero; pero como de lo dicho se tiene que este tipo de prerrogativas, por su jerarquía, no pueden hacerse efectivas por el camino de la tutela, aquellos tendrían que acudir a las vías apropiadas de defensa para hacer sus reclamaciones.

Ciertamente, a pesar de no mediar contrato de compraventa, por ser los accionantes adjudicatarios directos de las viviendas, la reparación de las fallas estructurales de las mismas, la culminación de las obras, tanto las de refacción como las que atañen al salón comunal y la devolución de los dineros pagados por concepto de los arreglos hechos a las construcciones, son pretensiones cuya vía de reclamación está prevista en la normatividad de la jurisdicción contencioso administrativa.

Por lo demás, no cabría conceder la protección constitucional del artículo 86 de manera transitoria, para evitar con ello un perjuicio irremediable, pues a tiempo que no existe un perjuicio de esta gravedad, la decisión a la que se vería abocado el juez de tutela suplantaría, por sus connotaciones definitivas, la que tendría que adoptar el juez en la competencia ordinaria.

DECISION

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR la Sentencia de única instancia, proferida el 28 de septiembre de 1998 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección tercera, que denegó la solicitud de tutela presentada por María Emma Méndez Muñoz y otros contra la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y la sociedad Arquial R.A.F. Asociados Construcciones y Prefabricados.

Segundo: DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado sustanciador

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 Cfr. Sentencia T-258/97 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

2 T-491/92 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Cfr, además, las Sentencias T-571/92; T-200/93; T-005/95; T-220/95, entre otras.