

Sentencia T-333/11

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES

ACCION DE TUTELA COMO MECANISMO SUBSIDIARIO DE PROTECCION ANTE LA EXISTENCIA DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN CONEXIDAD CON EL DERECHO A LA VIDA Y OTROS DERECHOS-Situaciones especiales de amparo

DERECHO DE PETICION-Naturaleza y protección Constitucional-DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que se vulneró por cuanto no cumple las exigencias básicas de dignidad y habitabilidad/POLIZA DE CALIDAD Y ESTABILIDAD PARA VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL

Advierte la Corte que la vivienda de interés social adquirida por la actora ha venido en franco deterioro, no por descuido, intervenciones indebidas o construcciones vecinas no autorizadas, como afirma Provinsa en liquidación, sin llegar a probarlo, sino por fallas de construcción que han constatado las autoridades locales y, aun en mayor medida y compromiso, técnicos vinculados a esa firma y a Cusezar (cfr. fs. 17 a 20, cd. inicial), sin que hayan realizado las reparaciones debidas, provocando así justas reacciones de la afectada, situación que, a instancia suya, aconsejó la apertura de proceso administrativo por amenaza de ruina, factores estos indicativos de la gravedad y de la vulneración del derecho a la vivienda digna y otros conexos como la vida, la salud, la integridad, la familia, la niñez, el mínimo vital, etc. La “dignidad” de la vivienda no se reduce a una concepción ideal puesto que involucra la noción de “habitabilidad”, referida a la calidad del inmueble, de forma que satisfaga las necesidades básicas de protección y seguridad. A su vez, la habitabilidad comporta una serie de actividades por parte de los responsables de la construcción, enfocadas al establecimiento de las condiciones idóneas para su ocupación y recuperación si llegara a presentar daños, ajenos a la conducta del propietario o poseedor. La vivienda de la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, por las razones expuestas, no cumple las exigencias básicas de dignidad y habitabilidad, lo cual también significa una afectación al mínimo vital, puesto que con la pensión (un salario mínimo legal), constituye su medio de subsistencia,

inmueble que, por ese constante deterioro, adicionalmente, está poniendo en peligro la vida y la salud de personas merecedoras de especial protección, que moran allí. En consecuencia, sin perjuicio de la medida transitoria que esta corporación disponga, al evidenciarse la vulneración del derecho a la vivienda digna en conexidad con otros derechos fundamentales, solidariamente las empresas Cusezar y Promociones de Vivienda S. A., Provinsa en liquidación, con prontitud, deberán (i) costear, adelantar y acreditar los estudios técnicos, peritajes, apuntalamientos y las obras de reparación que requiere el inmueble de propiedad de la demandante. De la misma manera, darán aplicación a la obligación consagrada en la sentencia C-444 de julio 8 de 2009, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en cuanto a la póliza de calidad y estabilidad establecida para las viviendas de interés social que enajenan, en la medida en que aquella constituida con la asegurada Liberty Seguros S. A. (Póliza de Hogar N° 5021000005), no cumpla tales requerimientos legales y constitucionales (fs. 151 a 153, cd. inicial). En orden a las circunstancias descritas, la accionante no podrá tener, bajo ningún motivo, la carga de sufragar ni realizar obras en su inmueble, relacionadas con la afectación, que resulten de los estudios técnicos, peritajes y apuntalamientos mencionados, de las medidas de prevención que Cusezar y/o Provinsa en liquidación llegaren a disponer y/o de la aplicación de la póliza de calidad y estabilidad en su condición de vivienda de interés social.

Referencia: expediente T-2846349

Acción de tutela presentada por la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas contra la Alcaldía de Soacha y otros.

Procedencia: Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha, Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha, que confirmó el dictado por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Soacha, en la acción de tutela incoada por la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas.

El asunto llegó a esta Corte por remisión que hizo el Juzgado de segunda instancia, según lo ordenado por los artículos 86 inciso 2° de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991, siendo escogido para revisión por la Sala de Selección N° 12 en diciembre 10 de 2010, luego de insistencia de dos Magistrados de esta corporación, conforme a lo previsto en el artículo 33 de dicho decreto.

I. ANTECEDENTES

En julio 21 de 2010 la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas presentó ante el Juez Civil Municipal de Soacha (reparto), acción de tutela contra la Alcaldía de Soacha, las Secretarías de Gobierno y Planeación Municipal, la Dirección de Apoyo a la Justicia, la Inspección Primera Municipal de Policía, el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres, Clopad y la Constructora Cusezar, por estimar vulnerados los derechos a la vivienda digna, a la vida y de petición, con base en los hechos que a continuación son sintetizados.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda

Manifiesta la accionante que tiene 41 años de edad, padece lupus eritomatoso sistemático acentuado, síndrome de antifosfolípidos, artrosis, fibrosis y problemas dermatológicos; es madre cabeza de familia, con dos hijos de 20 y 14 años, respectivamente, con quienes reside en un inmueble que amenaza ruina, ubicado en la calle 5 B N° 2 - 05, Manzana 34, Casa 27, del Barrio Quintas de la Laguna del municipio de Soacha, sin que a la fecha se le haya brindado solución oportuna a la problemática de vivienda que atraviesa.

Señala que por haber requerido el adelantamiento de investigaciones ante el otorgamiento ilegal de licencias de construcción y solicitado la intervención de la administración local por modificaciones no autorizadas en predios colindantes que han afectado su vivienda, se ha visto expuesta a insultos, agresiones y amenazas de muerte por parte de residentes del sector, instrumentos utilizados para acallar su inconformidad.

Informa que desde octubre de 2004, la Inspección Primera Municipal de Soacha conoce las infracciones urbanísticas relacionadas con la construcción de las viviendas del barrio, pero a la fecha no se ha facilitado ningún tipo de arreglo.

Agrega que en marzo de 2008, a través de correo electrónico, informó a la constructora Cusezar los problemas que presentaba nuevamente la casa, no obstante el aviso dado a los 6 meses de su entrega y la visita realizada al inmueble en 2002, recibiendo como respuesta que se trataba de “asentamiento normal del terreno” pero que, transcurridos 8 años, la afectación ha aumentado las fisuras y las filtraciones en muros, techos, pisos, cocina y baño.

Indica que en abril de 2008, ofició de nuevo para insistir que la falla no era superficial sino de gravedad, por daños estructurales y del terreno que afectaban la estabilidad de la vivienda, reiterándosele que obedecía al asentamiento de la construcción y posiblemente a ampliación realizada en casa vecina, pero que por no existir fallas estructurales no representaba riesgo para los residentes.

Observa que en ese mismo mes radicó petición ante la Secretaría de Planeación Municipal para indagar sobre la intervención solicitada un año atrás, al no haber recibido respuesta, salvo contestación de la Inspección Primera de Policía acerca de las gestiones y diligencias realizadas, “siendo meramente tramitología, excusitis” que no ha contribuido a brindar solución alguna, como tampoco las respuestas cursadas en mayo y junio de 2008 con ocasión del concepto técnico requerido y no realizado por esa entidad.

Destaca que en septiembre de 2008 presentó queja contra la Secretaría de Planeación Municipal, recibiendo días después visita para verificar la mala calidad de la vivienda y las posibles alteraciones en predios vecinos y, posteriormente, otra respuesta donde se anuncia la determinación del municipio de avocar conocimiento por infracciones urbanísticas.

Adicionalmente manifiesta que en dicho mes la Personería Municipal, como respuesta a la petición, le informó de presuntas irregularidades en el otorgamiento de licencias de construcción y los requerimientos hechos a la Secretaría de Planeación Municipal como a la Curaduría Urbana N° 2.

Subraya que en octubre de 2008, la Alcaldía de Soacha avocó tardíamente conocimiento de la infracción urbanística que había solicitado en 2007, ordenando practicar las pruebas conducentes y aplicar las sanciones previstas en la Ley 810 de 2003.

De otra parte, destaca que en marzo y agosto de 2010 comunicó su grave situación al Comité Local de Atención y Prevención de Desastres, Clopad, al igual que a las Curadurías Urbanas 1 y 2 sobre la necesidad de no expedir licencias de construcción en ese sector. De otra parte, ante requerimiento suyo, la Inspección Primera Municipal de Policía informó que los daños presentados en su inmueble “son producto del asentamiento del suelo que ha debido preverse y advertirse en los estudios de suelo”, a fin de que haber diseñado “una cimentación que soportara estos asentamientos rigidizando en su totalidad el sistema estructural para que no se presenten los daños que se están apreciando y se han venido evidenciando en el inmueble”.

Por último señala que la Personería Municipal, insatisfecha con los trámites administrativos surtidos, requirió a las entidades públicas y a Cusezar para que solucionen en forma definitiva el problema de tantos años, estableciendo compromisos atinentes al aporte por la constructora de los estudios técnicos y a resolver las actuaciones iniciadas en la infracción urbanística, luego de cinco años, lo cual “como ya es usual” fue incumplido.

B. Pretensiones

A partir de los hechos enunciados, la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas pide (i) poder gozar de una vivienda digna, ante la amenaza de ruina del inmueble que habita y el alto riesgo, debiendo ser reubicada para proteger su vida y la de la familia; (ii) se respondan de fondo sus peticiones, brindándosele asesoría y conocimiento de la documentación sobre la difícil situación que afronta; (iii) se le indemnice por los daños causados durante el tiempo que lleva la reclamación.

II. ACTUACION PROCESAL

Mediante auto de julio 21 de 2010, el Juzgado Segundo Civil Municipal de Soacha admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la Alcaldía de Soacha y a sus Secretarías de Gobierno y Planeación Municipal, la Dirección de Apoyo a la Justicia, la Inspección Primera Municipal de Policía, el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres Clopad y a la constructora

Cusezar.

Esta Corporación, por auto de abril 11 de 2011, ordenó vincular a la sociedad Promociones de Vivienda S.A., Provinsa, con la cual la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas celebró contrato de compraventa del inmueble, según escritura pública N° 2518 de diciembre 27 de 2000, sentada en la Notaría 15 del Circuito de Bogotá, para que en ejercicio del derecho de defensa se pronuncie respecto de las pretensiones y el problema jurídico que plantea la demanda, presentando y contradiciendo los elementos de convicción a que hubiere lugar.

A. Respuesta de la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno, la Dirección de Apoyo a la Justicia y la Inspección Primera Municipal de Soacha

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Soacha, actuando a nombre de las dependencias municipales accionadas, mediante escrito de julio 26 de 2010 se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por estimar que no aparecen configurados los elementos, de hecho y de derecho, para predicar la vulneración de los derechos fundamentales reclamados, razón por lo cual aduce que debe declararse improcedente la tutela.

Consideró que la actora obtuvo respuesta a los derechos de petición presentados ante la administración municipal, informándosele los trámites adelantados con ocasión de las infracciones urbanísticas y la amenaza de ruina, actualmente en curso y a la espera de que cumpla los requisitos legales exigidos para esta clase de procesos, lo que se demuestra con la documentación allegada por la interesada al proceso.

Arguye que la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, desde que adquirió la vivienda, no ha estado conforme con ella y si bien dio aviso de los inconvenientes a la constructora, varias veces se ha rehusado a permitir su acceso para acometer las reparaciones necesarias.

Acerca de las actuaciones emprendidas por infracción urbanística, previa verificación realizada por la Inspección Primera Municipal de Policía, señaló que en la casa 24 del Barrio Quintas de la Laguna hubo modificaciones presuntamente irregulares, procediéndose a practicar pruebas con la colaboración de dependencias locales, proceso que se encuentra para fallo, razón por la cual no puede predicarse “falta de gestión frente a la petición de la quejosa”.

En cuanto a la amenaza de ruina, observó el adelantamiento de gestiones a partir de lo expuesto por la actora sobre la afectación de su vivienda a raíz de modificaciones de inmuebles vecinos, no obstante la imposibilidad de intervención de la constructora por falta de colaboración, que condujo a avocar conocimiento de proceso de amenaza de ruina, disponiendo la realización de estudios técnicos, peritajes y apuntalamientos a su costa por ser predio privado, no allegados hasta el momento, lo cual ha impedido continuar el proceso y proferir el fallo, que podría concluir en la orden de demolición de la casa, también a su costa, estando vedado al municipio asumir los gastos.

Agregó que la administración “siempre ha estado presta a realizar el acompañamiento a la señora”, como se demuestra en las contestaciones, las visitas al inmueble por la Secretaría de Planeación Municipal y la Inspección Primera Municipal de Policía y los requerimientos a la constructora Cusezar, a través de la Personería Municipal, para que informe el trámite dado a la queja de la accionante y allegue los estudios indicativos o no de amenaza de ruina y las peritaciones sobre estructura y apuntalamientos, sin haber recibido respuesta.

Finalmente, en cuanto a la indemnización pretendida, estimó que la negativa de la firma aseguradora no determina que el municipio deba asumir esa carga ni la reubicación, por no estar probada su responsabilidad, máxime cuando “la constructora acudió a realizar las reparaciones que son necesarias y la señora no lo permitió”, además de que la actora cuenta con otro medio judicial de reclamación. Añadió entonces que no corresponde a la administración municipal responder por los actos de particulares, siendo que la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas celebró contrato de compraventa con Cusezar, empresa ante la cual debe reclamar por lo que acaezca con el inmueble.

B. Contestación de Cusezar

Con memorial de julio 26 de 2010, la representante legal de esta constructora manifestó no haber enajenado inmueble alguno a la accionante en el Proyecto Inmobiliario Quintas de la Laguna; por el contrario, en los términos del certificado de tradición y libertad aportado al proceso, la sociedad Promociones de Vivienda S.A., Provinsa, fue la compañía que vendió el inmueble, identificado con matrícula inmobiliaria N° 50S-40339494 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Sur, según escritura pública N° 2518 de diciembre 27 de 2000 de la Notaría 15 del Circuito de Bogotá.

C. Contestación de Promociones de Vivienda S. A. Provinsa en Liquidación

Mediante escrito de abril 26 de 2011, la sociedad vinculada, a través de apoderado, consideró que el amparo solicitado por la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, debe ser negado.

En síntesis adujo que, (i) la urbanización y construcción del proyecto inmobiliario Quintas de la Laguna se realizó con el apoyo de empresas ampliamente reconocidas en estudio de suelos y diseño estructural; (ii) el conjunto no fue construido sobre humedal puesto que por intervención de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, se redujo el número de viviendas proyectadas inicialmente; (iii) de acuerdo con el artículo 938 del Código de Comercio, la vendedora debe salir al saneamiento por vicios ocultos, dentro de los seis meses siguientes a la entrega del inmueble; (iv) la presencia de fisuras que la actora manifestó en 2006, obedecieron a asentamientos normales del inmueble, posibles de corregir con labores de mantenimiento; (v) a través de visita realizada en 2008, “se pudo establecer que la estructura del inmueble se encontraba correctamente ejecutada”; (vi) la actora, en escrito de mayo 13 de 2008, impidió la reparación de los sitios inspeccionados; (vii) el trabajo requerido entre la teja y el muro, según registro fotográfico anexo, es carácter estético y no estructural, siendo posible retirar la formaleta de madera “una vez concluyan las labores”; (viii) la visita técnica realizada el pasado 19 de abril, permite evidenciar el buen estado de la vivienda, a pesar de que construcciones no autorizadas en inmuebles colindantes, pudieron haberle causado daños; (ix) en el expediente no reposa prueba técnica que lleve a concluir “razonablemente” amenaza de ruina y necesidad de demolición, resultando “increíble” que solamente una vivienda de las 1616 construidas, se encuentre en tal estado; y (x) compete a las autoridades del municipio pronunciarse sobre las querellas de la accionante, conforme a los procedimientos previstos en la ley.

D. Fallo de primera instancia

El Juzgado Segundo Civil Municipal de Soacha, mediante providencia de agosto 3 de 2010, decidió no tutelar los derechos reclamados por la accionante.

Consideró esa autoridad judicial que la administración local ha venido adelantando trámites legales, ante las quejas presentadas por la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, dando respuesta a las peticiones elevadas sobre el inmueble que habita. Ello convierte en

improcedente lo alegado, pues aunque lo expresado por las dependencias municipales no haya sido de su satisfacción, “no puede tomarse como parte del derecho de petición una prerrogativa que lleve forzosamente a que la administración defina de manera favorable las pretensiones del solicitante”, y porque según jurisprudencia de esta Corte, “el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso en particular y, en esa medida podrá ser negativa o positiva. La obligación del Estado no es acceder a la petición sino resolverla (Sentencia T-492 de 1992)”.

Finalmente, observó que la tutela no constituye, para el caso, un mecanismo idóneo, pues si bien la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas busca proteger su derecho a poseer una vivienda digna, conforme al artículo 51 de la Constitución Política, cuenta sin embargo con otro medio de defensa judicial, “como es acudir a la jurisdicción ordinaria para reclamar la resolución del contrato e indemnizaciones a que haya lugar”, al no aparecer demostrado el perjuicio irremediable alegado.

E. Impugnación

Mediante escrito de agosto 9 de 2010, la accionante impugnó la decisión del a quo, por estimar que realmente sus garantías y derechos se encuentran seriamente vulnerados y no remediados. Aprecia indispensable el examen del caso “en toda la extensión jurídica” para que se tomen medidas de acuerdo con las circunstancias que atraviesa.

Posteriormente, en documento de agosto 18 del mismo año agregó, en síntesis, que (i) corresponde a la constructora Cusezar y no a la sociedad Promociones de Vivienda S.A., Provinsa, asumir la responsabilidad sobre los daños del inmueble adquirido; (ii) las respuestas del municipio han sido, además de extemporáneas, incompletas y no “consustanciales” a lo pedido, desconociendo el fallador de instancia la trascendencia que caracteriza a este derecho fundamental; (iii) las actuaciones administrativas no han arrojado los resultados esperados, a pesar de la intervención de la Personería Municipal, razón por la cual la vulneración continúa y “es aún más clara”; (iv) la indemnización por vía ordinaria no le impide pedir protección constitucional, ante el riesgo inminente contra su vida y la de la familia y el perjuicio irremediable que padecen; (v) las obras civiles de apuntalamiento requeridas por la administración local, conllevan abandonar el inmueble, sin obtener previamente una solución de vivienda, pasando a ser “una habitante de la calle”; (vi) debe

considerarse la decisión adoptada por la CAR contra la firma Provinsa, por no respetar la ronda hídrica del humedal Neuta, sector donde se encuentra ubicada la urbanización y el inmueble afectado y (vi) el acervo probatorio aportado al expediente precisa de evaluación exhaustiva por el administrador de justicia.

F. Fallo de segunda instancia

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha, en sentencia de septiembre 10 de 2010, confirmó la del a quo, luego de examinar las acciones y omisiones denunciadas por la accionante, las pruebas allegadas al expediente y la actuación de la primera instancia.

Analizados los fines y naturaleza del derecho de petición, a partir de lo dispuesto en el artículo 23 superior, observó que las entidades públicas accionadas dieron respuesta a lo solicitado por la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, entendiéndose de esta manera superada la vulneración al derecho alegado.

De otra parte, en cuanto a la protección del derecho a la vida y a una vivienda digna, por el peligro inminente en el que afirma encontrarse la actora, llamó la atención de que haya esperado más tres años para utilizar el instrumento constitucional, obviando el ordenamiento procesal establecido, “esto es, acudir a la jurisdicción ordinaria, para reclamar la resolución del contrato e indemnización”.

Finalmente, con relación al perjuicio irremediable, advirtió la necesidad de que fuera probado, “máxime cuando se trata de daños sufridos en el inmueble consistente en fisuras, asentamiento del terreno, que al poner en conocimiento de la constructora, estos procedieron a repararlos, sin poder materializar dichos arreglos, toda vez que la señora ESTUPIÑAN VARGAS, no lo permitió”, agregando sin sustento que la accionante amplió la construcción, sin las correspondientes autorizaciones y trámites.

III. PRUEBAS A ANALIZAR

Serán considerados como elementos de prueba para sustentar la decisión a tomar, los documentos aportados por la actora en la demanda acerca de la adquisición del inmueble afectado, las gestiones adelantadas por esta causa, las actuaciones del municipio de Soacha

y de la constructora, como aquellos enviados a la Corte en escrito de abril 11 de 2011, en cuanto a la promoción y ubicación del proyecto habitacional.

Así mismo, se estudiará el acervo suministrado por la sociedad Promociones de Vivienda S. A. Provinsa en liquidación, con memorial de abril 26 de 2011, referido a la entrega de la vivienda, las salvedades de la actora, la visita técnica realizada al inmueble en abril 19 de 2011, el plano de la urbanización Quintas de la Laguna y los actos administrativos expedidos por la Secretaría de Planeación y la Curaduría Urbana N° 2 del municipio de Soacha, sobre la aceptación del proyecto urbanístico y el otorgamiento de la licencia de urbanismo.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9°) de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Asunto bajo análisis

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si a la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, de acuerdo con los hechos, se le han vulnerado los derechos fundamentales a una vivienda digna, a la vida y de petición, con ocasión de los daños presentados en su casa de habitación, adquirida mediante contrato de compraventa celebrado con una empresa constructora privada.

Para dar solución al problema planteado, se analizará (i) la procedencia de la acción de tutela contra particulares; (ii) la acción de tutela como mecanismo subsidiario de protección, ante la existencia de un perjuicio irremediable; (iii) el derecho a una vivienda digna en conexidad con el derecho a la vida, entre otros; (iv) la naturaleza del derecho de petición y su protección constitucional; (v) finalmente, se abordará el examen del caso concreto.

3. Procedencia de la tutela contra particulares, para quien se encuentra en indefensión

La acción de tutela, conforme a lo establecido en el artículo 86 de la carta, es un mecanismo preferente y sumario que procede para la protección inmediata de los derechos

fundamentales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y de los particulares (i) encargados de la prestación de un servicio público, (ii) cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o (iii) respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión, de acuerdo con los casos que la ley establezca para el efecto.

Con relación al ámbito de cobertura y eficacia de protección de los derechos fundamentales en las relaciones privadas, la Corte¹ ha expuesto:

“... sería errado sostener que como el artículo 86 constitucional señala que la acción de tutela procede contra los particulares que prestan un servicio público, aquellos que con su conducta afecten de manera grave y directa el interés colectivo o en los supuestos de subordinación o de indefensión, la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares queda limitada a esos eventos. Por el contrario, debido precisamente al lugar que ocupan los derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional colombiano y a su efecto de irradiación se puede sostener que el influjo de éstos cubija todas las relaciones jurídicas particulares, las cuales se deben ajustar al ‘orden objetivo de valores’ establecido por la Carta política de 1991. Cosa distinta es que la acción de tutela, como mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares sólo proceda prima facie en los supuestos contemplados por el artículo 86 constitucional.”

Así, cobra especial significación la protección que la Constitución ha dispuesto respecto de las relaciones particulares, en las que una de las partes involucradas resulta afectada por el comportamiento de la otra, en dimensión o abuso tal que resultan seriamente vulnerados derechos fundamentales, los cuales, no obstante posibilitarse su defensa a través de los mecanismos judiciales ordinarios, requieren la utilización inmediata de este medio cautelar, residual y transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En desarrollo del mandato constitucional citado, el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 estableció los casos en que procede la acción de tutela contra particulares, siendo de interés, para el asunto materia de examen, el numeral 9°, que dispone:

“Procedencia. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: ... 9. Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el

cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela.”

La jurisprudencia de la Corte ha entendido que la subordinación se refiere a una relación de índole jurídica, en la que una persona depende de otra, y la indefensión comporta una dependencia, pero originada en circunstancias de hecho, donde la persona “ha sido puesta en una situación que la hace incapaz de repeler física o jurídicamente las agresiones de las cuales viene siendo objeto por parte de un particular, las cuales ponen en peligro sus derechos fundamentales. En otras palabras, no tiene posibilidades jurídicas ni fácticas para reaccionar defendiendo sus intereses. En cada caso, el juez debe realizar un análisis relacional con la finalidad de determinar el estado de indefensión en la (sic) que se encuentra la persona”².

Interesa en el presente caso profundizar sobre el alcance dado al concepto de indefensión³, cuando el titular de la acción constitucional persigue defender sus derechos fundamentales ante la violación o riesgo por la acción u omisión del particular:

“El estado de indefensión se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular se encuentra inerme o desamparada, es decir sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la vulneración o amenaza de su derecho fundamental. El juez de tutela debe apreciar los hechos y circunstancias del caso a fin de establecer si se presenta la indefensión a que se refieren los numerales 4 y 9 del artículo 42 del decreto 2591 de 1991, para que proceda la acción de tutela contra particulares.⁴

De donde se ha concluido que el concepto de indefensión no es un predicado abstracto del cual puedan hacerse generalizaciones que se distancien de la realidad que ofrecen los hechos. Es por el contrario una situación relacional, intersubjetiva en la cual el demandante es uno de los extremos y el demandado es otro. El primero ha sido ofendido o amenazado por la acción del segundo. Adicionalmente, el demandado no tiene posibilidades ni de hecho ni de derecho para defenderse de esta agresión injusta.⁵

Esta Corporación en múltiples decisiones judiciales⁶ ha expuesto reiteradamente que la acción de tutela procede contra particulares, cuando el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión, porque así lo dispone expresamente el artículo 86 de la Carta Política, en concordancia con los numerales 1 a 9 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

La Corte ha entendido, y así lo ha expuesto en su jurisprudencia, que la indefensión hace referencia a una situación relacional que implica la dependencia de una persona respecto de otra, no tiene origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado se configura sobre situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa por acción u omisión para proteger sus derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; es decir que la indefensión es entendida como la posibilidad de dar respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate. Así mismo, ha dicho también esta Corte que el estado de indefensión o impotencia se analizará teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, de las personas involucradas, de los hechos relevantes tales como las condiciones de desprotección, circunstancias económicas, sociales, culturales y los antecedentes personales de los sujetos procesales, por ello el concepto de indefensión es esencialmente relacional. Ello significa que el estado de indefensión en que se encuentra el ciudadano en relación con otros particulares habrá que determinarlo, por parte del juez de tutela de acuerdo al tipo de vínculo que existe entre ambas partes.

En este orden de ideas, estima la Sala que la tutela contra particulares extrae su fundamento socio-político del desvanecimiento de la distinción entre lo público y lo privado que caracteriza a la comunidad contemporánea; el fenómeno de la indefensión está encaminado a proteger a las personas de los abusos provenientes de cualquier poder: económico, social, religioso, cultural, etc.”

Lo anterior significa que la acción de tutela constituye mecanismo excepcional idóneo para enfrentar las agresiones de particulares, contra persona que por sus condiciones o limitaciones se encuentra desposeída de los recursos físicos o jurídicos eficaces para proteger y mantener sus derechos fundamentales, ante situación vulneradora inadmisibles e insostenible.

4. Subsidiariedad y existencia de perjuicio irremediable para la procedencia de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

4.1. La acción de tutela se encuentra instituida desde el ordenamiento superior para garantizar la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los

particulares. No obstante, demanda importantes características de procedibilidad como, para el presente asunto, la subsidiariedad o, excepcionalmente, la demostración de un perjuicio irremediable.

El amparo solamente puede intentarse cuando no existen o han sido agotados otros mecanismos judiciales de defensa, que sean idóneos y eficientes, a menos que se demuestre la inminencia de un perjuicio irremediable, caso en el que procedería como mecanismo transitorio (art. 86, inciso 3° Const.). Así se pronunció esta corporación en sentencia T-406 de abril 15 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño:

“El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

De esa manera, al existir otro medio de defensa idóneo y efectivo, la acción de tutela resulta improcedente. Empero, el agotamiento de recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial debe ser examinado en cada caso concreto, ya que la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial no implica per se la improcedencia de la acción de tutela⁷, pues el amparo será viable si el juez constitucional corrobora que el otro medio de defensa no resulta lo suficientemente idóneo para proteger los derechos invocados. Al respecto, en sentencia T-983 de noviembre 16 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería, la Corte dispuso:

“En desarrollo del principio de subsidiariedad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos en que el accionante tenga a su alcance otros medios o recursos de defensa judicial, la acción de tutela procederá excepcionalmente en los siguientes eventos:

(i) Los medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces

para proteger los derechos presuntamente conculcados;

(ii) Aun cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.

(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela.”

4.2. También el juez debe establecer si se configura la existencia de un perjuicio irremediable, que afecte los derechos fundamentales de quien invoca su protección, haciendo necesario el amparo transitorio pretendido para restablecer la situación y asegurar al agraviado el pleno goce de su derecho. En sentencia T-225 de junio 15 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte precisó sus características:

“A) El perjuicio ha de ser inminente: ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética.

... ..

B) Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud.

... ..

C) No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran

intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D) La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos.

.....

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.”

El perjuicio irremediable exigido se refiere entonces al “grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables”⁸, para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho⁹.

5. El derecho a una vivienda digna en conexidad con la vida y otros derechos. Situaciones especiales de amparo

La Constitución Política contiene una destacada catalogación de derechos sociales, económicos y sociales de cardinal trascendencia, entre ellos el derecho a la vivienda digna,

instituido en el artículo 51 superior y definido por esta corporación como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disfrutar de un área para vivienda, sea propia o ajena, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan desarrollar su vida dignamente¹⁰, siendo obligación del Estado promover las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución¹¹.

En un principio se negó su iusfundamentalidad, por su carácter prestacional, cuyo contenido debe ser desarrollado por las distintas entidades del Estado, de conformidad con las condiciones jurídico materiales disponibles en cada momento histórico¹².

Así, se calificó a la vivienda digna como un derecho asistencial del cual no era posible derivar garantías subjetivas exigibles en sede de tutela, por cuanto su materialización y ejecución es competencia única del legislador y de la administración¹³, pero tal argumento fue siendo superado por el del merecimiento de la protección constitucional por conexidad¹⁴ con derechos como la dignidad humana y los derechos prevalecientes de los niños, entre otros.

La procedencia de la tutela para lograr la protección del derecho a la vivienda digna, ha sido aceptada por la Corte siempre que la lesión de tal prerrogativa pudiera tener como consecuencia la amenaza o vulneración de otros derechos considerados fundamentales per se, como los ya mencionados, la vida, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros¹⁵.

En este sentido, se ha tutelado el derecho a la vivienda digna cuando la poseída amenaza ruina por culpa de la administración pública o un particular, sea por acción o por omisión; se protege especialmente a aquellos grupos familiares que habitan una casa en peligro de caerse, cuando dentro de sus miembros se encuentran sujetos de especial protección constitucional, como niños, adultos mayores o personas con discapacidad.

De la misma manera la Corte¹⁶ ha dispuesto la protección del derecho a la vivienda digna cuando la persona atraviesa especiales situaciones de disminución por razones de salud, contingencias sociales y familiares, precariedad económica o de índole similar, que restringen grave y permanente el goce efectivo de ese derecho fundamental:

“El derecho a la vivienda puede ser protegido por el juez de tutela, cuando dadas las

circunstancias particulares de debilidad manifiesta en que se encuentra quien la posee, es o puede ser injustamente despojado de ella y con ello se afecta su mínimo vital o el de su familia, o cuando adquiere el rango de fundamental por el factor de conexidad con otro derecho fundamental. Las anteriores circunstancias pueden ser consideradas por el juez de tutela, para otorgar una protección bien definitivamente o de manera transitoria, aun tratándose de relaciones contractuales entre particulares, cuando por la acción o la omisión de quien abusando de su posición dominante y vulnerando el principio de confianza legítima, coloca a quien se encuentra en estado de debilidad manifiesta en condiciones de poder la propiedad de la vivienda en la que habita.¹⁷”

En sentencia T-125 de febrero 14 de 2008, con ponencia del Magistrado que ahora cumple igual función, se señaló que para el eventual amparo del derecho a la vivienda digna, es indispensable estudiar las causas materiales y jurídicas presentes en cada caso concreto, analizando los siguientes aspectos:

“(i) la inminencia del peligro; (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo; (iii) la afectación del mínimo vital; (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. Con ello se concluirá si la protección tutelar procede.

Con respecto a la inminencia del peligro a que se encuentre expuesta la persona, debe ser de tal magnitud y actualidad que ponga en riesgo la vida, la salud, la integridad física o la dignidad del interesado y su núcleo familiar, y que no exista otra forma de conjurar dicha situación.

Igualmente, la presencia de menores en el entorno amenazado convierte en más apremiante la situación, ya que los derechos de los niños se encuentran en un rango superior, según disposiciones internacionales y constitucionales, jurisprudencialmente desarrolladas...

... ..

Es importante resaltar, entonces, que el derecho a la vida en condiciones salubres, va también de la mano de la dignidad humana; por esto, las personas no deben estar sometidas en su morada a situaciones que afecten o pongan en peligro su salud y el normal desarrollo

vital, como serían la persistencia de malos olores, humedad constante, peligro de inundación, deslizamientos, amenaza de ruina, etc. La presencia de alguno de estos factores también pondría en el ámbito de la protección constitucional por vía de tutela, el derecho a una vivienda digna.”

La consagración constitucional de este derecho permite que la acción de tutela sea uno de los mecanismos para hacerlo efectivo, cuando exista conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad personal y los derechos de los niños, entre otros.

Dentro de este contexto, es claro que el derecho a la vivienda digna adquiere rango fundamental, por conexidad con un derecho de tal magnitud, como ante evidencia de afectación al mínimo vital, especialmente de personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta¹⁸.

Como ha reiterado esta corporación, la vivienda apropiada registra máxima importancia en la realización de la dignidad del ser humano¹⁹.

Adicionalmente, es preciso indicar que el derecho a la vivienda adecuada también se encuentra consagrado en los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948²⁰ y 11-1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966²¹, al igual que en otros instrumentos internacionales²². De tal manera, se concluye que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra proveerle de un lugar apropiado de habitación²³. Así lo ha expuesto esta corporación²⁴ al acudir a dicha preceptiva, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política²⁵.

6. El derecho de petición comporta una respuesta de fondo, oportuna, congruente con notificación efectiva. Reiteración de jurisprudencia

La Constitución Política, en su artículo 23 consagra que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante

organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

El derecho de petición es una manifestación directa de la facultad de acceso a la información que le asiste a toda persona, así como un medio para lograr la satisfacción de otros derechos, como la igualdad, el debido proceso, el trabajo, el acceso a la administración de justicia, entre otros²⁶.

En consecuencia, toda persona puede elevar ante las autoridades públicas y entes privados, en garantía de derechos fundamentales, solicitudes de interés particular o general.

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

Así, se ha advertido que se satisface este derecho, cuando se emiten respuestas que resuelven en forma sustancial la materia objeto de la solicitud, sin importar el sentido de la misma. No puede entenderse vulnerado el derecho de petición simplemente porque la respuesta dada al peticionario, emitida dentro de los términos normativamente fijados, sea negativa, pues si efectivamente atiende de fondo el asunto inquirido, conlleva la satisfacción del derecho de petición, independientemente de su sentido.

Frente a las características esenciales del derecho de petición, ha sido abundante y reiterativa la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁷, al estimar que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible²⁸; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los

particulares²⁹; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición³⁰ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa³¹; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;³² y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”

Dentro de este contexto, es claro que el derecho de petición no sólo envuelve la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y/o particulares, en los casos señalados por la ley y la jurisprudencia de esta Corte para obtener de los mismos una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente, sino también el derecho a acceder a la información sobre el proceder de las autoridades y/o particulares, conforme a los parámetros establecidos por el legislador, pues cuando se trata de determinar qué clase de información no puede ser divulgada se destaca que, en principio, la misma hace referencia a toda aquella que tenga relación directa con el derecho a la intimidad personal y familiar, obviamente con excepciones.

En conclusión, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de una autoridad a emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y/o por no comunicar la respectiva decisión al peticionario³³.

7. Análisis del caso concreto

7.1. La actora adquirió vivienda de interés social por contrato de compraventa celebrado con la sociedad Promociones de Vivienda S. A., Provinsa, según escritura pública N° 2518 de diciembre 27 de 2000 de la Notaría 15 del Circuito de Bogotá, inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Sur, con matrícula inmobiliaria N° 50S-40339494 (fs. 169 a 178, cd. inicial).

El inmueble mencionado, ubicado en la calle 5 B N° 2 - 05, Manzana 34, Casa 27, Conjunto Residencial Quintas de la Laguna, del municipio de Soacha, Cundinamarca, fue impulsado por la empresa Cusezar, y proyectado y construido por la sociedad Promociones de Vivienda S. A. Provinsa, hoy en liquidación (fs. 30 a 34, 40 a 46, 65 a 67, cd. Corte).

La vivienda, a los 6 meses de entrega, comenzó a presentar fisuras en muros, placas, andenes y terrazas, razón por la cual la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas dio aviso a la constructora, que en julio de 2002, se manifestó acerca de reparaciones que debían adelantarse en la urbanización y que los cambios presentados en el inmueble obedecían al asentamiento normal del terreno, reiterando la respuesta en abril de 2008, ante nuevas reclamaciones y escritos dirigidos al municipio (fs. 16 a 19, 24 a 29, cd. inicial).

Desde esa época la actora ha venido observando el progresivo deterioro de su vivienda, puesto que los “arreglos” efectuados por la empresa y los “trámites” adelantados por la administración, no han producido una solución efectiva y definitiva, situación adversa que por su continuidad desvirtúa la desatención del principio de inmediatez alegado, además de que las medidas oficiales tomadas en octubre 24 de 2008 y marzo 5 de 2010, aún en curso, fueron el resultado de insistentes y justas peticiones, que por su indefinición ante la gravedad del caso condujeron a interponer la acción constitucional en julio 21 de ese año.

Las pruebas allegadas por la accionante dan cuenta de lo anterior, en particular acerca de los actos administrativos expedidos sobre (i) las infracciones urbanísticas por modificaciones irregulares en predios colindantes, previas visitas de verificación; (ii) el proceso por amenaza de ruina ante las condiciones inciertas de habitabilidad, así como (iii) los registros fotográficos y de audio video (CD) que muestran, de un lado, los daños en el inmueble (fisuras, desprendimientos, grietas, filtraciones, materiales defectuosos, humedad, etc.) y, por otro, la actitud de la constructora de desplazar la responsabilidad hacia la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, por “descuido en el mantenimiento del bien” (fs. 1 a 3, 5 a 12, 21 a 23, 43, 46 a 48, 56 a 58, 67, 68, 74 a 76, 124 a 127, cd. inicial).

Las circunstancias fácticas descritas, implican un perjuicio irremediable que está por suceder en la medida en que la constructora, al no acometer debidamente la reparación del inmueble a lo largo de los años de reclamación, ha ocasionado que hoy se encuentre en situación de riesgo, que urge superar con el fin de preservar la integridad de sus moradores.

Empero, Provinsa en liquidación, con ocasión de la visita técnica realizada en abril 19 de 2011, determinó “el buen estado de conservación de la vivienda”, para descartar la amenaza de ruina y el peligro de derrumbe.

Al respecto, la Corte advierte que el informe de visita allegado es general e insuficiente, por

carecer de método (v. gr. análisis y resultado técnico de estructuras, materiales, resistencia, suelos, mecánica, acabados, diseño, fluidos, física, pruebas de laboratorio, etc., aplicables al caso) que permita confirmar adecuadamente lo afirmado, en la medida que contiene únicamente términos, conceptos y afirmaciones sin sustentación, cuando, además, lo argumentado por la empresa se funda en posible causación de daños por construcción colindante no autorizada e intervenciones indebidas de la accionante, lo cual, por las consecuencias que quieren atribuirles, amerita necesariamente una demostración técnica, objetiva y no meramente enunciativa o apreciativa, en tanto quien emite la salvedad es persona jurídica dedicada, conforme a su objeto social, a “ejecutar obras de urbanización”, a “hacer construcciones para vivienda” y “proyectos arquitectónicos” (fs. 48 y 55 a 64, cd. Corte).

La falencia técnica en comento, con todo, no apareja un desconocimiento o desvanecimiento de la realidad que padece la actora, perceptible y tangible; serias fallas en la construcción de la vivienda, verificadas por autoridades municipales competentes, llevan a considerar de manera razonable que el inmueble, por sus menguadas condiciones de habitabilidad, constituye un grave riesgo para quienes lo habitan, a pesar de la apariencia exterior, circunstancia que en marzo de 2010 motivó la apertura de proceso por amenaza de ruina, sin que su no resolución a la fecha pueda ser factor para suponer la desaparición o inexistencia de tal riesgo, como tampoco lo atinente a las actuaciones administrativas que se adelantan por infracción urbanística.

Podría afirmarse que la actora cuenta con otro mecanismo de defensa, esto es, la vía judicial ordinaria para reclamar los daños y perjuicios ocasionados. Empero, la naturaleza de la afectación, más el tiempo que ha transcurrido, conducen a que ese medio no sea suficientemente idóneo ni eficaz, porque su adelantamiento prolongado, como es lo habitual, resultaría abiertamente contrario a las garantías constitucionales, tornándose imperiosa la adopción de un mecanismo inmediato, excepcional y transitorio de protección, que prevenga y contrarreste el perjuicio irremediable.

Además, la accionante afronta problemas de salud (lupus eritomatoso sistemático acentuado, síndrome de antifosfolípidos, artrosis, fibrosis y problemas dermatológicos), que aunado a la condición de madre cabeza de familia, constituye sensible factor de disminución para la defensa eficaz de su interés legítimo y de los hijos (fs. 1 y 15, cd. inicial).

7.2. Indica la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas que las empresas Cusezar y Promociones de Vivienda S. A., Provinsa, concedoras de los daños y las reclamaciones, según la documentación anexa, han asumido una actitud despreocupada y negligente, al punto que los arreglos realizados con ocasión de la visita en 2002, han sido superficiales y de mala calidad, año a partir del cual el inmueble viene en constante deterioro, apareciendo nuevos daños, de los cuales también ha dado aviso.

Por otro lado, profesionales y técnicos que inspeccionaron el proyecto en 2002, vinculados a Cusezar, informan que “las viviendas se encuentran en perfecto estado” y, no obstante los cambios de asentamiento, “no es un daño que amenace la estabilidad de las construcciones pero si es necesario efectuar su reparación”. Adicionalmente, Provinsa en liquidación, manifestó que registro fotográfico reciente, levantado en visita técnica de abril 19 de 2011, “evidencia el buen estado de conservación de la vivienda, en la que no se advierte que amenace ruina ni que esté en peligro de derrumbarse” (fs. 17 a 20 y 37, cd. inicial; 43 y 56 a 64, cd. Corte).

Esta controversia, marcada por el desequilibrio en el diálogo, uno empírico y otro técnico general y difuso, por lo mismo divergente, ha puesto a la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas en un verdadero estado de indefensión, al extremo de hallarse por esa misma condición personal, finalmente supeditada a las decisiones unilaterales de las constructoras, muy a pesar de su inconformidad y del apoyo que ha tratado de obtener para paliar la confrontación.

Así, considera la Corte que tal comportamiento, por repercutirle en forma negativa, incrementa en la actora su situación notoriamente vulnerable para sus derechos fundamentales. Aun cuando la reclamación se funda en daños en la construcción, que plantearían una defensa a través de medio judicial ordinario, no cabe duda que el real estado de la vivienda exige la inmediata aprehensión del mecanismo residual y transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

7.3. De manera reiterada esta corporación ha explicado el derecho constitucional a la vivienda digna, previsto en el artículo 51, que garantice el goce efectivo en armonía con otros derechos declarados fundamentales per se, y ha ordenado su protección por vía tutelar

cuando se le amenace o vulnere, para que se superen pronta y eficazmente las contingencias que dieron lugar a la conculcación.

La “dignidad” de la vivienda no se reduce a una concepción ideal puesto que involucra la noción de “habitabilidad”, referida a la calidad del inmueble, de forma que satisfaga las necesidades básicas de protección y seguridad. A su vez, la habitabilidad comporta una serie de actividades por parte de los responsables de la construcción, enfocadas al establecimiento de las condiciones idóneas para su ocupación y recuperación si llegara a presentar daños, ajenos a la conducta del propietario o poseedor.

La vivienda de la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, por las razones expuestas, no cumple las exigencias básicas de dignidad y habitabilidad, lo cual también significa una afectación al mínimo vital, puesto que con la pensión (un salario mínimo legal), constituye su medio de subsistencia, inmueble que, por ese constante deterioro, adicionalmente, está poniendo en peligro la vida y la salud de personas merecedoras de especial protección, que moran allí.

En consecuencia, sin perjuicio de la medida transitoria que esta corporación disponga, al evidenciarse la vulneración del derecho a la vivienda digna en conexidad con otros derechos fundamentales, solidariamente las empresas Cusezar y Promociones de Vivienda S. A., Provinsa en liquidación, con prontitud, deberán (i) costear, adelantar y acreditar los estudios técnicos, peritajes, apuntalamientos y las obras de reparación que requiere el inmueble de propiedad de la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, ubicado en la calle 5 B N° 2 - 05, Manzana 34, Casa 27, del Barrio Quintas de la Laguna del municipio de Soacha, y (ii) poner en conocimiento de la Alcaldía de Soacha lo realizado, para que obren en las actuaciones y procesos que se tramitan, conforme al auto de octubre 24 de 2008 y la Resolución N° 184 de marzo 5 de 2010.

De la misma manera, darán aplicación a la obligación consagrada en la sentencia C-444 de julio 8 de 2009, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en cuanto a la póliza de calidad y estabilidad establecida para las viviendas de interés social que enajenan, en la medida en que aquella constituida con la asegurada Liberty Seguros S. A. (Póliza de Hogar N° 5021000005), no cumpla tales requerimientos legales y constitucionales (fs. 151 a 153, cd.

inicial).

En orden a las circunstancias descritas, la accionante no podrá tener, bajo ningún motivo, la carga de sufragar ni realizar obras en su inmueble, relacionadas con la afectación, que resulten de los estudios técnicos, peritajes y apuntalamientos mencionados, de las medidas de prevención que Cusezar y/o Provinsa en liquidación llegaren a disponer y/o de la aplicación de la póliza de calidad y estabilidad en su condición de vivienda de interés social.

7.4. Afirma la actora que el municipio de Soacha no atendió, o lo hizo tardíamente, peticiones referidas a su vivienda afectada, vulnerando el derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Constitución, las cuales finalmente dieron lugar a actuaciones administrativas por infracción urbanística y amenaza de ruina.

Observa la Corte la formulación de derechos de petición a la administración local, así como contestaciones dentro del término legal y otras posiblemente extemporáneas, que por su redacción, temática e intervalos de gestión, dificultan determinar la vulneración alegada, además de que contienen aspectos que ya fueron resueltos, así no hayan satisfecho las expectativas de la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, sin que ello constituya desmedro alguno para la protección de la vivienda digna dispuesta por esta corporación, fuente de las peticiones cursadas (fs. 16, 26, 30 a 32, 34 a 36, 38 a 42, 45, 49 a 52, 59, 62, 93, 157, 159 y 161, cd. inicial).

Empero, paralelamente, se observa una administración municipal parsimoniosa en resolver las cuestiones urgentes planteadas, que sin duda constituye escollo reprochable ante los deberes públicos y a las peticiones ciudadanas, lo cual debe corregirse.

Por consiguiente, esta corporación requerirá a la Alcaldía de Soacha y a las dependencias municipales que atienden lo concerniente a la infracción urbanística y a la amenaza de ruina, para que den estricto cumplimiento a los postulados de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución y a los principios generales y orientadores definidos en los artículos 2°, 3° y 4° del Código Contencioso Administrativo, relevando a la accionante, en lo que corresponda, de cargas innecesarias que obstaculicen la protección efectiva de sus derechos fundamentales, procediendo a entregar la documentación que llegare a requerir.

7.5. En tal virtud, será revocada la sentencia dictada en septiembre 10 de 2010 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha, que confirmó la proferida en agosto 3 de dicho año por el Juzgado Segundo Civil Municipal de esa misma ciudad, negando la tutela instaurada por la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas contra la Alcaldía de Soacha, las Secretarías de Gobierno y Planeación Municipal, la Dirección de Apoyo a la Justicia, la Inspección Primera Municipal de Policía, el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres, Clopad y la empresa Cusezar, la cual, por el contrario, debe ser concedida.

En consecuencia, como mecanismo transitorio de protección, se ordenará que solidariamente las empresas Cusezar y Promociones de Vivienda S.A. Provinsa en liquidación, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, reubiquen a la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas en vivienda igual o similar en localización y extensión a la de su propiedad que durante estos años ha venido ocupando, mientras cumplen lo indicado en el párrafo 5° del acápite 7.3. de esta providencia, sin que tal reubicación amerite erogación alguna por parte de la actora.

El mecanismo tutelar mencionado será otorgado de manera excepcional, por la situación especial de debilidad manifiesta e indefensión que atraviesa la actora, adicionalmente a causa de los padecimientos de salud y su condición de madre cabeza de familia.

Adicionalmente, se ordenará que, (i) las empresas mencionadas den aplicación a la obligación consagrada en la sentencia C-444 de julio 8 de 2009, en cuanto a la póliza de calidad y estabilidad establecida para las viviendas de interés social que enajenan; (ii) la Alcaldía de Soacha y las dependencias municipales que adelantan las actuaciones por infracción urbanística y amenaza de ruina, cumplan lo indicado en el último párrafo del acápite 7.4. de esta sentencia; (iii) la Superintendencia de Sociedades proceda a investigar las irregularidades que pudieron haber cometido las empresas Cusezar y Promociones de Vivienda S. A. Provinsa en liquidación, con ocasión de la proyección y construcción del Conjunto Residencial Quintas de la Laguna, ubicado en el municipio de Soacha, Cundinamarca; y (iv) el Personero respectivo y el Juzgado Segundo Civil Municipal de Soacha vigilen el adecuado y oportuno acatamiento de lo dispuesto en esta providencia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida en septiembre 10 de 2010 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha, que a su vez confirmó la dictada en agosto 3 de 2010 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de esa misma ciudad, negando la tutela instaurada por la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas contra la Alcaldía de Soacha, las Secretarías de Gobierno y Planeación Municipal, la Dirección de Apoyo a la Justicia, la Inspección Primera Municipal de Policía, el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres, Clopad y la empresa Cusezar, que, en su lugar, se dispone CONCEDER.

Segundo.- En consecuencia, ORDENAR como mecanismo transitorio de protección, que solidariamente las empresas Cusezar y Promociones de Vivienda S. A. Provinsa en liquidación, por conducto de los respectivos representantes legales o quienes hagan sus veces, si aún no lo han realizado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, reubiquen a la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas en vivienda igual o similar en localización y extensión a la de su propiedad que durante estos años ha venido ocupando, mientras cumplen lo indicado en el párrafo 5° del acápite 7.3. de esta sentencia y en el numeral siguiente, sin que tal reubicación amerite erogación alguna por parte de la actora.

Tercero.- ORDENAR que solidariamente las empresas Cusezar y Promociones de Vivienda S.A. Provinsa en liquidación, por conducto de los respectivos representantes legales o quienes hagan sus veces, si aún no lo han realizado, procedan con prontitud, a (i) costear, adelantar y acreditar los estudios técnicos, peritajes, apuntalamientos y las obras de reparación que requiere el inmueble de propiedad de la señora Ana Margarita Estupiñán Vargas, ubicado en la calle 5 B N° 2 - 05, Manzana 34, Casa 27, del Barrio Quintas de la Laguna del municipio de Soacha, y (ii) poner en conocimiento de la Alcaldía de Soacha lo realizado, para que obren en las actuaciones y procesos que se tramitan, conforme al auto de octubre 24 de 2008 y la Resolución N° 184 de marzo 5 de 2010.

Cuarto.- ORDENAR que solidariamente las empresas Cusezar y Promociones de Vivienda S.A. Provinsa en liquidación, den aplicación a la obligación consagrada en la sentencia C-444 de julio 8 de 2009.

Quinto.- ORDENAR que la Alcaldía de Soacha y las dependencias municipales que adelantan las actuaciones administrativas por infracción urbanística y amenaza de ruina, den cumplimiento a lo indicado en el último párrafo del acápite 7.4. de esta providencia.

Sexto.- OFICIAR a la Superintendencia de Sociedades para que investigue las irregularidades que pudieron haber cometido las empresas Cusezar y/o Promociones de Vivienda S. A. Provinsa en liquidación, con ocasión de la proyección y construcción del Conjunto Residencial Quintas de la Laguna, ubicado en el municipio de Soacha, Cundinamarca.

Séptimo.- OFICIAR al Personero Delegado en Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Soacha, para que vigile el adecuado y oportuno acatamiento de lo dispuesto en esta providencia, lo cual así mismo realizará el Juzgado de primera instancia (Segundo Civil Municipal de Soacha),

Octavo.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-632/07 (agosto 15), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

2 T-1040/06 (diciembre 5), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Cfr. T-277/99 (abril 29), M. P. Alfredo Beltrán Sierra y T-663/02 (agosto 15), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

4“T-265/97 M. P. Carlos Gaviria Díaz.”

5“T-172/97 M. P. Carlos Gaviria Díaz.”

6 “T-506/92, M. P. Ciro Angarita Barón; T-605/92 y T-162/94, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-365/93, M. P. Hernando Herrera Vergara; T-036/95, M. P. Carlos Gaviria Díaz; T-602/96, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.”

7 Cfr. T-972/05 (septiembre 23), M. P. Jaime Córdoba Triviño y T- 719/10 (septiembre 9), M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

8 T-161/05 (febrero 24), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 T-1190/04 (noviembre 25), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

10 T-958/01 (septiembre 6), M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

11 T-323/10 (mayo 6) y T-358/10 (mayo 11), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

12 T-895/08 (septiembre 16), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

13 T-203/99 (abril 7), M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), entre otras.

14 T-895/08 (septiembre 16), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

15 T-894/05 (agosto 26), M. P. Jaime Araújo Rentería.

16 T-275/08 (marzo 12), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

17 “Sentencia T-1091/05.”

18Cfr. T-363/04 (abril 22), M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-756/03 (agosto 28), M. P. Rodrigo Escobar Gil.

19 T-1165/01 (noviembre 6), M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

20 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

21“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

22 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5°, ordinal e, numeral 3°); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14, párrafo 2°); Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27, numeral 3°); Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (art. 10°); Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (párrafo 8° de la sección III); Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (art. 8°, párrafo 1°); y Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores.

23 Cfr. T-569/09 (agosto 25), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

24 Cfr. C-444/09 (julio 8), M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: “Así lo hizo especialmente en la Sentencia C-936 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet. En esta sentencia la Corte sostuvo 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 párrafo octavo, el cual fija algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada que sirven de pauta a la interpretación de la disposición constitucional. Tales elementos se refieren a dos grandes grupos de asuntos: condiciones de vivienda y seguridad del goce de vivienda.”

25 Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: "8 d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes."

26 T-574/09 (agosto 26), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

27 T- 249/01 (febrero 27), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

28 "Sentencia T-481 de agosto 10 de 1992, M. P. Jaime Sanín Greiffenstein."

29 "Al respecto véase la sentencia T-695 de agosto 13 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra."

30 "Sentencia T-1104 de diciembre 5 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda."

31 "Sentencia T-294 de junio 17 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo."

32 "Sentencia T-219 de febrero 22 de 2001, M. P. Fabio Morón Díaz."

33 T-077/10 (febrero 11), M.P. Nilson Pinilla Pinilla.