

ACCION DE TUTELA-Improcedencia frente a asuntos de orden legal

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Contenido y alcance

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Regulación normativa/SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Naturaleza jurídica

DEBIDO PROCESO-Vulneración por falta de notificación por el INURBE de la decisión de negar la movilización de recursos del subsidio familiar de vivienda autorizado

La negativa a la movilización de los recursos por parte de la entidad accionada no fue comunicada directamente a las demandantes. Con el proceder de la entidad demandada no sólo se desconoce el derecho a una vivienda digna, sino que se vulnera el derecho al debido proceso que al tenor del artículo 29 de la Carta se ha de observar en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Lo mínimo que correspondía realizar al INURBE en liquidación, luego de que las accionantes cumplieron con todos los requisitos para acceder al subsidio de vivienda, era notificarlas de la decisión que las perjudicaba pues ello les impedía el pago parcial de las viviendas. En los expedientes no aparece constancia alguna de que la entidad demandada haya notificado o comunicado en debida forma a las accionantes la decisión de negar la movilización de los dineros que por concepto de subsidio familiar de vivienda ya les había autorizado. Siendo ello así, no se les brindó la oportunidad de exponer las razones que le permitían tratar de desvirtuar los argumentos que sirvieron de fundamento al INURBE en liquidación, para dicha negativa.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Vulneración en materia de

vivienda

La actitud asumida por el INURBE en liquidación, también vulnera el principio de la buena fe que consagra la Carta Política en su artículo 83, pues como manifiesta la apoderada de las demandantes, ellas creyeron en la seriedad de la accionada y confiaron en el proceder de la Administración, razón por la cual realizaron todos los trámites exigidos, aunado al hecho de que se les toleró ocupar las viviendas por varios años, desde el momento mismo de su construcción bajo la certeza de que las mismas iban a ser suyas gracias al otorgamiento del subsidio de vivienda familiar por parte del INURBE en liquidación, circunstancia que pone además de presente la vulneración del principio de la confianza legítima.

Referencia: expedientes T-1318919, T-1321987 y T-1324099

Peticionarias: María Rubiela Peña Monroy, Adriana Lucía Taborda González y María Berenice Urrea Mancora

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil seis (2006).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número cuatro ordenó la selección del expediente T-1318919, por auto de 6 de abril de 2006, y de los expedientes T-1321987 y T- 1324099 por auto de 20 del mismo mes y año. Los dos últimos expedientes mencionados fueron acumulados por decisión de la sala de selección para que fueran fallados en una sola sentencia por presentar unidad de materia. La Sala de Revisión mediante auto de 15 de mayo del presente año, dada la similitud de las situaciones fácticas y jurídicas, decidió acumular el primero de los expedientes mencionados a los otros dos para el mismo efecto.

I. ANTECEDENTES

Las presentes acciones de tutela fueron presentadas por la misma apoderada judicial y son semejantes, salvo lo concerniente a la identificación de las actoras, ubicación de las viviendas, pero los puntos centrales de discusión, guardan identidad. Por lo tanto, el resumen de los hechos cobijará las tres demandas, que están encaminadas a que se les protejan los derechos fundamentales al debido proceso, de petición, a la vida en conexidad con el derecho a una vivienda digna y a la igualdad, por los siguientes hechos.

1. Hechos.

Las actoras fueron favorecidas con el otorgamiento de un crédito de vivienda por la Corporación San Isidro, entidad domiciliada en Bogotá. Los proyectos de vivienda de la Corporación fueron declarados elegibles por el INURBE, mediante Resoluciones nos. 108 y 109 del 22 de noviembre de 2001, elegibilidad que, a su vez, fue certificada por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. Findeter.

El 27 de julio de 2001 (T-1318919) y el 31 de diciembre de 2001 (T-1321987, T-1324099), el Gerente General del INURBE les comunicó a las demandantes que el Gobierno Nacional, a través de esa entidad y mediante acto administrativo, les había asignado un subsidio de vivienda en cuantía de \$7.150.000 a cada una1. Que para su legalización requería el otorgamiento y registro de la escritura pública, en la que se manifestara que habían recibido a satisfacción las respectivas viviendas, cuyos valores totales oscilan entre \$10.000.000 y \$11.000.000.

Las actoras, entonces, suscribieron las respectivas escrituras, nos. 5195 de 30 de noviembre de 2001 (T-1318919), 1253 y 1256, de fecha 20 de marzo de 2002 (T-1321987, T-1324099), todas en la Notaría Primera de Bogotá, porque ya tenían aprobados los subsidios de vivienda por el INURBE; además, les había sido aprobado por la Corporación San Isidro el crédito del saldo; y, habían demostrado la tenencia y posesión del 10% del valor de la vivienda, mediante la modalidad de “ahorro programado”, en las Corporaciones Conavi y Colmena.

En virtud del cumplimiento de estos requisitos, el INURBE depositó las sumas correspondientes al subsidio de vivienda en las cuentas de ahorro programado de las actoras.

Sin embargo, el valor de este subsidio, a la fecha de interponer estas acciones de tutela, se encuentra inmovilizado en las respectivas cuentas de las actoras, porque el Gerente Liquidador del INURBE no otorga la autorización para su movilización, bajo el argumento que no se trataba de viviendas nuevas sino usadas.

Las actoras alegan que no es cierta esta afirmación, pues las viviendas cuando se las entregó la Corporación San Isidro eran nuevas y sólo las actoras las han habitado, como se puede comprobar mediante los certificados de libertad. Además, si bien es cierto que el INURBE se encuentra en liquidación, las actoras habían agotado los trámites legales exigidos por el INURBE para obtener el subsidio, el cual fue depositado en sus cuentas programadas.

Ponen de presente que esta no autorización de movilización del subsidio sólo afecta a 27 familias, dentro de las que están incluidas las demandantes, porque, en relación con las otras 123 familias que también fueron favorecidas con el subsidio, antes del cambio de Gerente del INURBE, se habían producido las autorizaciones respectivas.

Explican que se les vulneraron los derechos al debido proceso dado que no obstante que cumplieron el procedimiento establecido para la solicitud y postulación del subsidio familiar, que éste fue aprobado por el INURBE con base en los estudios de factibilidad, a las actoras, la entidad no les notificó de las objeciones del Gerente en el sentido que las viviendas no eran nuevas. Es decir, no se les dio la oportunidad de demostrar que cuando les entregaron las viviendas, éstas eran nuevas. Fue la Corporación San Isidro la que ante la negativa del INURBE de movilizar el subsidio, les informó a las actoras que de no darse el pago subsidiado habría que revertir la negociación.

Esta situación implica para las demandantes que se queden en la calle, en claro

desconocimiento del artículo 51 de la Constitución.

Adjuntaron numerosa documentación encaminada a demostrar el perjuicio en que se encuentran, y que se trata de personas de muy escasos recursos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En efecto, a las soluciones de vivienda proyectadas por la Corporación San Isidro únicamente pueden acceder personas de escasísimos recursos.

Se trata de “una entidad sin ánimo de lucro, administra los ingresos del Colegio Anglo Americano y por acuerdo con la sociedad propietaria de la institución, destina la totalidad de sus excedentes en la construcción para familias de extrema pobreza”, cuyos proyectos de vivienda están dirigidos a las siguientes familias :

“Las familias postuladas para estos programas son de extrema pobreza, en su mayoría habitantes de tugurios o de inquilinatos donde comparte el baño tres o cuatro familias con varios niños, y les entrega un apartamento para que lo habiten en calidad de arrendatarios durante un mínimo de dos años, pagando una mensualidad de aproximadamente el 12% del salario mínimo mensual, valor que pagarían por una pieza de inquilinato. El objetivo es observar el comportamiento de la familia durante este período.

Transcurrido este tiempo, se realizan directamente los trámites ante las cajas de compensación para que las familias se postulen, reciban un subsidio de vivienda y puedan comprar el apartamento. El precio del apartamento es de \$15.000.000 , para los dos últimos proyectos mencionados”.

Solicitud :

Las demandantes le solicitan al juez de tutela que le ordene al Gerente del INURBE en liquidación emitir las autorizaciones respectivas para movilizar el subsidio familiar de vivienda que les fue debidamente aprobado y se encuentra depositado en las cuentas de ahorro programado, para ser entregado a la Corporación San Isidro, entidad vendedora de los inmuebles de las demandantes.

2. Trámite procesal.

Los Juzgados: Veinte de Familia de Bogotá, en el expediente T-1318919; Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá, en el expediente T-1321987; y Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, en el expediente T-1324099, admitieron estas solicitudes de tutela y ordenaron notificar a la entidad demandada.

II. FALLOS JUDICIALES QUE SE REVISAN

Sentencias de primera instancia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los despachos judiciales coincidieron en denegar estas acciones de tutela.

1. El Juzgado Veinte de Familia de Bogotá, en sentencia de 31 de enero de 2006, en la tutela T-1318919 negó el amparo constitucional solicitado bajo el argumento que la acción de tutela fue concebida por el Constituyente de 1991 como un mecanismo subsidiario de defensa de los derechos de las personas, cuando el lesionado no cuente con otro medio de defensa judicial o, cuando aun teniéndolo, la procedencia de la tutela sea indispensable para evitar un perjuicio irremediable, siempre y cuando se den los presupuestos que para el efecto ha acuñado la jurisprudencia constitucional, a saber: necesidad, urgencia, gravedad e inminencia.

Aduce que analizado el caso concreto, se observa con claridad que la demandante cuenta con los procedimientos ordinarios ante la jurisdicción contenciosa administrativa para reclamar el derecho que considera conculado, una vez agote los recursos de vía gubernativa ante la entidad pública en liquidación. Se trata, agrega, de un procedimiento amplio que le permite un gran despliegue probatorio que garantiza su derecho de defensa, en el cual además podrá pedir la reparación patrimonial de los derechos que considera vulnerados, así como la tasación de los perjuicios sufridos.

Por otro lado, considera que de la exposición de los hechos narrados en la demanda, no se deduce la existencia de un perjuicio irremediable, porque la demandante se encuentra habitando la casa que adquirió en compraventa, no hay una decisión de desalojo inmediato ni próximo que la obligue a su desocupación o entrega, como tampoco un hecho que atente contra su vida o la de su núcleo familiar. No se observa, la vulneración del derecho de petición pues en esa materia la actuación fue agotada por la Corporación San Isidro [su vendedora], entidad frente a la cual también si es el caso, podrá iniciar las acciones pertinentes ante la jurisdicción civil para sanear la venta con ella convenida.

2. El Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá, en sentencia del 26 de enero de 2006, en

la tutela T-1321987, señaló que el INURBE en liquidación, no ha vulnerado los derechos de la actora. Se les ha dado trámite a sus solicitudes y la entidad al estar en liquidación no permite realizar actos diferentes a los que tiendan a una liquidación rápida y efectiva. Además, no sólo a la actora se le ha impedido la movilización de dineros, sino que lo mismo ha sucedido con otras personas que se encontraban en iguales circunstancias. Existen impedimentos de orden legal para no acceder a lo pedido por la demandante, dado que el crédito de vivienda solicitado no es para vivienda nueva.

3. El Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, en sentencia del 30 de enero de 2006, en la tutela T-1324099, denegó esta acción al considerar que si bien la situación de la actora puede constituir una violación a un derecho de tipo legal, esta circunstancia no alcanza a generar la violación a ningún derecho fundamental, por tratarse de una reclamación estrictamente patrimonial.

Impugnación

Inconformes con los fallos proferidos por los jueces constitucionales de primera instancia, las demandantes a través de su apoderada judicial presentaron escrito de impugnación, en el que en términos generales se esgrimen los mismos argumentos aducidos en las demandas.

Sentencias de segunda instancia.

Impugnadas estas sentencias, en segunda instancia, también se denegaron las acciones de tutela.

1. El Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala de Familia, en sentencia de 27 de febrero de 2006, en la tutela T-1318919, confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Veinte de Familia de Bogotá, para lo cual expresó de manera brevísimamente que los funcionarios públicos sólo pueden actuar con sujeción a la Constitución, las leyes y los reglamentos que definen sus competencias y facultades así como el desarrollo de los cometidos estatales, de suerte que la trasgresión de sus competencias les puede acarrear responsabilidad civil y penal si fuere el caso.

Así las cosas, no puede reprocharse la actitud asumida por la entidad demandada “pues si la vivienda que ocupa la demandante ya se encontraba construida en el momento del otorgamiento del subsidio, tal como se admite en el libelo, circunstancia que desechaba su concesión, conforme con lo establecido en el estatuto respectivo, es obvio que ningún derecho fundamental ha podido vulnerársele a aquella, pues la concreción de la ayuda estaba sujeta al cumplimiento de todo lo prescrito para ello, sin que quepa entrar a especular acerca de la interpretación que debe dársele a las disposiciones a que se alude, habida cuenta de que el de la acción de tutela no es el escenario adecuado para el efecto, pues la posición del Instituto no resulta abiertamente torticera o absurda, como para desquiciarse en un trámite sumarísimo como el presente”.

2. En la tutela T-1321987, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Laboral, en sentencia del 22 de febrero de 2006, confirmó la acción impugnada. Señaló que no se le ha vulnerado el derecho de petición a la demandante porque ésta ha recibido respuesta oportuna a su solicitud, por esto mismo, no se ha desconocido el debido proceso. Lo que existe es un impedimento legal para autorizar la movilización del subsidio, y para ello no es procedente la acción de tutela.

3. En la tutela T-1324099, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Civil, confirmó la denegación del a quo, porque la demandante tiene otro medio de defensa judicial. Además, las razones expresadas por el INURBE en liquidación, ponen de presente la existencia de un

impedimento legal frente al tipo de vivienda, por no ser viviendas nuevas.

Respuesta del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana “INURBE”, en liquidación.

En su escrito de respuesta a las acciones de tutela interpuestas en su contra, el INURBE en liquidación, expresa que resulta necesario para dar mayor claridad a los supuestos fácticos que se debaten, hacer referencia a lo estipulado en el Decreto 2620 de 2000, el cual constituía la normatividad aplicable para la fecha de asignación del subsidio familiar de vivienda asignado a las accionantes. Para el efecto, transcribe los siguientes artículos:

“Artículo 2. Noción. El subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto es un aporte estatal en dinero o en especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Artículo 15. Modalidades de soluciones de vivienda a las cuales puede aplicarse el subsidio. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata éste decreto se podrá aplicar a programas de soluciones de vivienda nueva, a construcción en sitio propio y a soluciones de mejoramiento de vivienda.

“Artículo 16. Modalidades de soluciones de vivienda nueva. Las soluciones de vivienda nueva a adquirir o construir, mediante la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda, podrán

ser unidades básicas por desarrollo progresivo, unidades básicas y viviendas mínimas.

La adquisición de vivienda es el proceso mediante el cual el beneficiario de un subsidio familiar obtiene su solución de vivienda en el mercado, mediante la celebración y registro de un contrato de compraventa dentro de los planes declarados elegibles por la entidad competente.

La construcción en sitio propio se refiere al proceso en el cual el beneficiario del subsidio obtiene su solución de vivienda mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad o de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante, o participa como afiliado en programas colectivos de construcción, a través de una entidad que promueva tales programas”.

Una vez transcribe los artículos referidos, la entidad demandada manifiesta que de los escritos de tutela se puede establecer que el punto en discordia es si la vivienda es nueva o usada, punto que pretende aclarar transcribiendo la definición que sobre dichas expresiones trae el Diccionario Enciclopédico de C. Cabanellas (...).

Posteriormente, realiza las siguientes consideraciones:

1. Que la postulación realizada por las accionantes para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda, es de carácter individual, es decir no la realizó a través de ninguna organización.
2. El subsidio asignado a las accionantes, debía ser aplicado en cualquier tipo de proyecto de vivienda de interés social con elegibilidad vigente.

3. La Resolución No. 109 de 2001, expedida por el Director Regional de Bogotá, por medio de la cual se declara exequible el Proyecto de Vivienda Conjunto San Isidro, en su artículo primero, dispone:

“Declarar elegible el Proyecto Individual de Adquisición de Vivienda Nueva denominado CONJUNTO SAN ISIDRO, ubicado en la Carrera 17F No. 70-12 Sur, del municipio de Bogotá D.C., el cual consta de 57 soluciones de vivienda, modalidad individual, Adquisición de Vivienda Nueva y sus correspondientes áreas y servicios comunales distribuidos en tres (3) bloques de cinco pisos, cuyo valor total por solución es de (40) aptos de \$10.000.000.00 y (17) aptos de \$11.000.000.00 con vigencias hasta el 30 de junio de 2002, presentado por el Oferente CORPORACION SAN ISIDRO, de acuerdo con los términos expuestos en la parte motiva de la presente resolución”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto que se debate

Las accionantes afirman que el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, -INURBE- en liquidación, vulneró sus derechos al debido proceso, vivienda digna en conexidad con la vida, e igualdad, al negar la autorización para la movilización de los dineros que por concepto de subsidio de vivienda familiar les fueron asignados por esa entidad y se encuentran consignados en las cuentas de ahorro programado abiertas por las demandantes, bajo el argumento de que los inmuebles que aspiran adquirir no corresponden a vivienda nueva.

El Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE- en liquidación, se opuso a la prosperidad de las acciones, bajo el argumento de la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, por cuanto esa entidad se encuentra sujeta a la regulación legal que rige en materia de subsidios y un actuar contrario se situaría en la esfera de lo delictual. Siendo ello así, la movilización de los recursos que por concepto de subsidio familiar les fue inicialmente otorgado, no puede ser autorizada pues, no se trata de viviendas nuevas como lo exige ordenamiento legal que rige la materia.

Los jueces de instancia coinciden en la improcedencia de las acciones de tutela, por la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, pues consideran que se trata de un asunto legal, susceptible de ser resuelto por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Corresponde a la Sala de Revisión determinar, si como lo sostienen los jueces constitucionales se trata de un asunto meramente legal, o si por el contrario se está en presencia de una cuestión con relevancia constitucional que debe ser resuelta por medio de la acción de tutela, dado el alcance y contenido de los derechos que las actoras consideran vulnerados.

3. Procedencia de la acción de tutela frente a asuntos legales como el que se debate

Argumentan los jueces de instancia que el artículo 86 de la Constitución Política establece con claridad que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no cuente con otro mecanismo judicial, a menos que se trate de evitar un perjuicio irremediable evento en el cual sería procedente de manera transitoria. Añaden que teniendo en cuenta que las normas legales que rigen el subsidio familiar de vivienda imponen que el inmueble que se aspira adquirir revista las características de “nuevo”, mal puede la entidad accionada proceder a movilizar unos dineros en contra de lo dispuesto por la ley, pues los funcionarios públicos se encuentran sujetos al principio de legalidad, so pena de incurrir en las sanciones jurídicas a que haya lugar. Siendo ello así, las demandantes cuentan con los procedimientos ordinarios para procurar la reparación de los derechos que consideran vulnerados e incluso el pago de perjuicios si se llegaren a presentar.

Efectivamente como se expresa en las sentencias que se revisan, la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha sostenido que los asuntos de orden legal deben ser sometidos al control de los jueces ordinarios dado el carácter subsidiario de la acción de tutela. El ordenamiento jurídico ha sido estructurado para la protección de los derechos de las personas, de ahí que históricamente se haya buscado dotar a la legislación de instrumentos judiciales que le permitan a los asociados ventilar las controversias de orden jurídico en escenarios que garanticen el reconocimiento pleno de sus derechos que no es otro que los estrados judiciales. A quienes administran justicia les corresponde la importantísima función de aplicar e interpretar la ley garantizando la supremacía de los derechos constitucionales y la primacía de los derechos inalienables de las personas (CP. arts. 4 y 5), y el derecho de acceder a la administración de justicia (CP. art. 229).

En esa línea de pensamiento uno de los grandes avances del Constituyente de 1991, fue la

introducción al ordenamiento constitucional colombiano de la acción de tutela (CP art. 86), como un mecanismo reservado a la protección de los derechos constitucionales fundamentales siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, evento en el cual adquiere el carácter de mecanismo principal, o ante la presencia de un perjuicio irremediable, caso en el que a pesar de la existencia del otro medio de defensa judicial, la acción de tutela sea procedente para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

El alcance del artículo 86 de la Carta Política, fue precisado en el Decreto 2591 de 19912 que consagra como causales de improcedencia de la acción de tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial a menos que se interponga como mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable, pero dispone que: “[L]a existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”. (Negrilla fuera de texto).

En relación con la idoneidad del otro medio de defensa, recientemente en la sentencia T-1318 de 2005, se recogió la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

“[A]hora bien, aún si están envueltos asuntos de índole iusfundamental en una controversia de carácter contractual ello no supone necesariamente la procedencia de la acción de tutela, pues tal como reza el artículo 86 constitucional, la acción de tutela tiene un carácter residual dado que su procedencia está supeditada a que el afectado carezca de otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El alcance de esta disposición constitucional fue precisado por el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, precepto que al regular la procedencia de la acción de tutela consagra en su numeral primero que ésta no procederá “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla

se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

De conformidad con la precisión introducida por esta última disposición, para que la acción de tutela se torne improcedente no basta la mera existencia de otro medio de defensa judicial, es necesario igualmente precisar su eficacia para la protección de los derechos fundamentales, apreciación que en definitiva implica realizar un estudio analítico del mecanismo judicial “ordinario” previsto por ordenamiento jurídico en cuanto a su idoneidad para conseguir el propósito perseguido, esto es, hacer cesar la vulneración o amenaza de los derechos constitucionales y, adicionalmente, realizar un estudio de las circunstancias del caso concreto en que se encuentra el solicitante.

Desde muy temprana jurisprudencia la Corte Constitucional ha intentado precisar cuales son los requisitos que ha de reunir el otro medio de defensa judicial para que se le considere eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Así, en la sentencia T-003 de 1992 sostuvo esta Corporación que el enunciado normativo del inciso tercero del artículo 86 constitucional debía interpretarse en el sentido que el otro medio de defensa judicial “(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”. Por otra parte, en la sentencia T-006 de 1992, se aseveró que correspondía al juez de tutela indagar si la “acción legal alternativa, de existir, es capaz de garantizar la protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados”. En esa oportunidad la Corte acudió al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos³ para precisar las características que debía reunir el otro medio de defensa judicial para desplazar a la acción de tutela, y concluyó que éste debía ser sencillo, rápido y efectivo⁴, de conformidad a lo previsto en dicho instrumento internacional.

Criterios que han sido reiterados en numerosos fallos posteriores. En definitiva, de la interpretación sistemática del artículo 86 de las Carta y del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, ha entendido esta Corporación⁵, que han de existir instrumentos realmente idóneos para la protección de los derechos; cuando ello ocurre la persona debe acudir a la vía judicial ordinaria y no a la tutela, pues el carácter subsidiario de esta acción así lo exige⁶. Contrario sensu, es posible que en virtud de circunstancias especiales el otro medio de defensa no se proyecte con la suficiente aptitud para salvaguardar los derechos de su titular, caso en el cual la tutela se erige como el instrumento válido de acción judicial⁷.

No obstante, en otras hipótesis el análisis del fallador no debe dirigirse a verificar la existencia e idoneidad de los otros medios de defensa judicial con que cuentan las víctimas de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales. Se trata de aquellos eventos en los cuales la acción de tutela es interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, casos en los cuales el estudio de procedencia debe concentrarse en el análisis de las circunstancias fácticas con el propósito de verificar si están presentes los elementos que configuran un perjuicio irremediable”.

Teniendo en cuenta lo expresado y los criterios jurisprudenciales reseñados, entra la Sala de Revisión al examen de los casos bajo análisis, para lo cual se referirá previamente al derecho constitucional a la vivienda digna y los mecanismos creados por el Estado en procura de su garantía a las personas menos favorecidas.

4. El derecho a la vivienda digna. El subsidio familiar de vivienda

La Constitución Política de 1991 fue expedida con la clara finalidad de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a los integrantes la vida, la convivencia, la igualdad, la paz, entre otros

muchos principios, garantías y derechos, e instituyó a las autoridades de la República para proteger a las personas y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Preámbulo, arts. 1 y 2 C.P.).

Al establecer como principio la igualdad de todas las personas, el Constituyente estableció un mandato general al Estado de promover las condiciones para que esa igualdad sea real y efectiva, y en tal virtud impuso la adopción de medidas a favor de grupos discriminados y marginados (CP. art. 13). Entre las medidas que debe adoptar el Estado está precisamente la adopción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas de vivienda, que permitan el acceso de todos los colombianos a una vivienda digna, como lo dispone el artículo 51 de la Constitución Política.

En abundante jurisprudencia esta Corporación se ha referido al derecho de las personas a tener una vivienda digna. Al efecto, ha sostenido que:

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

programas de vivienda”.

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

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

Más recientemente, en un estudio muy juicioso sobre la naturaleza del derecho a la vivienda digna, su contenido y alcance, la Sala Séptima de Revisión expuso lo siguiente:

“El artículo 51 de la Carta consagra el derecho a la vivienda digna. Respecto a la naturaleza jurídica de este derecho la Corte Constitucional no ha sido unívoca, pues en algunas ocasiones ha destacado una naturaleza fundamental⁹ y, por lo mismo, susceptible de protección directa mediante la tutela. En otras, le ha asignado una calidad prestacional, de manera que está sujeta a desarrollos progresivos¹⁰, razón por la cual de él no se derivan derechos subjetivos¹¹, aunque puede ser protegido mediante tutela cuando opera el factor de conexidad¹² o se afecte el mínimo vital¹³.

Como se señala en la sentencia T-958 de 2001 la dificultad para definir la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna estriba en el hecho que su configuración positiva es compleja, pues de la disposición constitucional que lo consagra se desprenden distintas normas con diversos contenidos. En efecto, el primer inciso del artículo 51 reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos, enunciado normativo de textura abierta similar al empleado para consagrar otros derechos de carácter fundamental, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad. A pesar de su estructura abierta e indeterminada, de este enunciado normativo, bajo determinadas circunstancias se puede derivar derechos subjetivos tutelables, como por ejemplo, casos concretos en los cuales las autoridades estatales han incumplido sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares¹⁴.

Los restantes contenidos normativos que se desprenden del artículo 51 constitucional tiene en principio un carácter prestacional y progresivo, por lo tanto estarían en principio sujetos a la definición de políticas públicas estatales, sin embargo, una vez definidas tales políticas públicas por los órganos con competencia en esta esfera, trátese del poder legislativo o de la administración en sus distintos niveles territoriales, se pueden constituir derechos subjetivos de carácter iusfundamental susceptibles de protección por intermedio de la acción de tutela.

Se trata de las obligaciones que el citado precepto constitucional radica en cabeza del Estado colombiano in genere, que para hacerse efectiva requieren el concurso de los distintos poderes públicos, tales como fijar condiciones para hacer realidad el derecho; la promoción de planes para atender a la población más pobre; el diseño de sistemas de financiación adecuados; la promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda.

Esta pluralidad de contenidos normativos del derecho a la vivienda digna, y en general de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido puesta de relieve por la doctrina, la cual, no obstante, coincide en señalar que tal multiplicidad no puede ser simplificada atribuyéndole al derecho en su conjunto un carácter meramente programático y negando que algunos de sus contenidos tienen el carácter de derechos subjetivos de carácter fundamental¹⁵. Así, por ejemplo, algunos autores destacan que el contenido normativo del derecho a la vivienda adecuada comprende no sólo los denominados derechos habitacionales, los cuales a su vez varían de conformidad del sujeto titular de los derechos y abarcarían por lo tanto los derechos de los inquilinos, el derecho a la seguridad en la tenencia, el derecho a la regularización de la propiedad de la tierra, el derecho a la protección contra casos de discriminación arbitraria en el acceso a programas públicos, el derecho a ser consultado e informado en materia de programas de vivienda o planes de renovación urbanística; sino también derechos colectivos como el denominado derecho a la ciudad, mediante el cual el derecho a la vivienda se vincularía con el entorno y con el desarrollo urbanístico en general.

En todo caso, como antes se dijo, los contenidos normativos de carácter prestacional y programático encierran un conjunto de obligaciones estatales, las cuales han sido precisadas no sólo por la doctrina y por la jurisprudencia comparada¹⁶ sino también por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Precisamente para definir el alcance de estas obligaciones estatales, esta Corporación ha acudido en gran medida a los criterios fijados por los organismos internacionales encargados de interpretar los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos las observaciones generales formuladas por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

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

"26.1. El primer elemento -condiciones de la vivienda- se refiere a que la vivienda no puede, desde el punto de vista material, equipararse a un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud (...)

En directa relación con lo anterior, la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planos de desarrollo urbano. Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como accesos a trabajo, salud, educación y un ambiente sano. Finalmente deben tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda sin sacrificar el acceso a servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas (...)

26.2. El segundo grupo de elementos se integran bajo el concepto de seguridad en el goce de la vivienda. Este punto es el que interesa directamente en el presente proceso. Según se desprende de la Observación general 4 en comento, tres factores deben considerarse bajo el concepto de seguridad en el goce de la vivienda: asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y "gastos soportables".

Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas.

Finalmente, la seguridad jurídica de la tenencia apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda –propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc.- estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc. Lo anterior equivale a “seguridad jurídica de la tenencia”, como lo ha analizado el Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales en el literal a) del parágrafo 8 de la Observación General 4.”

El alcance y contenido de estos distintos elementos integrantes del derecho a la vivienda digna serán precisados y conformados jurídicamente, como antes se dijo, por el legislador y por la administración en sus distintos niveles territoriales, y una vez conformados jurídicamente adoptan la estructura de derechos subjetivos los cuales podrán ser objeto de protección en ciertos casos por medio de la acción de tutela”¹⁷.

Como se sabe, a fin de materializar la política social del Estado en los aspectos relacionados con la vivienda de las clases menos favorecidas, se creó el Sistema de Vivienda de Interés

Social y se estableció el subsidio familiar de vivienda, como uno de los mecanismos a través de los cuales se pueda realizar ese cometido estatal¹⁸. La Ley 3 de 1991 establece el subsidio familiar de vivienda como “[u]n aporte estatal en dinero o en especie otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley (...)"

Se trata de un concepto que ha venido siendo precisado por la legislación. Así, en el Decreto 2060 de 2000, que reglamentó la Ley 3 de 1991, se definió en los siguientes términos:

“Artículo 2. Noción. El subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto es un aporte estatal en dinero o en especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social. El aporte en especie puede estar representado en lotes de terreno de propiedad de entidades públicas nacionales.

PAR. Los beneficiarios de dicho subsidio que hayan perdido su vivienda por imposibilidad de pago podrán obtener de nuevo el subsidio de vivienda, por una vez más, previa solicitud a las instituciones encargadas de su asignación, de conformidad con lo previsto en el artículo previsto en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999”.

Con posterioridad al ser expedido el Decreto 975 de 2004¹⁹ que derogó la totalidad del Decreto 2060 de 2000, precisó nuevamente el concepto de subsidio familiar:

“El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario sin cargo de restitución por parte de éste, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento, de una solución de vivienda de interés social”.

La Sala Primera de Revisión de esta Corporación, en acciones de tutela presentadas contra la Caja Colombiana de Subsidio Familiar²⁰, ha recogido la normatividad que rige el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), y frente a los casos concretos ha examinado su naturaleza como instrumento que facilita el acceso a la vivienda digna. En las sentencias mencionadas, se expresó que:

“[D]ada la difícil situación económica por las que atraviesa el país, el acceso a la vivienda de gran parte de la población colombiana se ha convertido en un anhelo difícil de realizar, por lo que el Estado ha tenido que intervenir para suplir las carencias económicas existentes, es así como el subsidio familiar de vivienda se asigna con preeminencia a aquellos hogares que carecen de recursos para adquirir una vivienda o para mejorarla.

El Gobierno Nacional es el que otorga los subsidios, para esta tarea encargó a las cajas de compensación familiar de todo el país las cuales deben realizar todas las tareas de información y divulgación de los procedimientos necesarios para que la población pueda acceder al precitado subsidio. A su vez, son las cajas de compensación las que bajo su responsabilidad deben recibir las postulaciones de las familias que participen en el proceso de asignación.

(...)

En conclusión, el subsidio familiar de vivienda (SFV) puede ser considerado como aquella herramienta con que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51”.

Ahora bien, el Congreso de la República al expedir la Ley 3 de 1991, reformó el Instituto de Crédito Territorial ICT, y dispuso que a partir de su vigencia se denominaría Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-, cuyo objeto es el de “[f]omentar las soluciones de vivienda de interés social y promover la aplicación de la Ley 9 de 1989 o las que se modifiquen, adicionen o complementen, para lo cual prestará asistencia técnica y financiera a las administraciones locales y seccionales y las organizaciones populares de vivienda, así como administrará los recursos nacionales del Subsidio Familiar de Vivienda” (Art. 11).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Si bien la normatividad que regula la materia establece una serie de requisitos y condiciones a los cuales se han de sujetar quienes se postulen para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, lo cierto es que la tarea gubernamental encomendada a las entidades encargadas de su otorgamiento, se encuentra encaminada a propender por el logro efectivo de sus atribuciones como es el de facilitar la adquisición de una vivienda digna a las personas de escasos recursos económicos, de suerte que mediante actos positivos se pueda

concretar el derecho constitucional que consagra el artículo 51 de la Carta Política.

De las pruebas que obran en los procesos, surge con toda claridad que todo el procedimiento adelantado por las demandantes para obtener el subsidio familiar de vivienda se sujetó a la normatividad establecida. Así mismo se observa que se cumplieron todas las condiciones exigidas por el plan de vivienda aprobado legalmente a la Corporación San Isidro, suscribiendo incluso las escrituras públicas de compraventa con esa institución, lo que conllevó a que la entidad demandada girara a la cuenta de ahorro programado de las demandantes el valor del respectivo subsidio.

No obstante lo anterior, cuando mediante el ejercicio del derecho de petición la Corporación San Isidro requirió a la entidad accionada para obtener el desembolso del subsidio de vivienda familiar de las actoras, la respuesta del INURBE en liquidación, fue negativa bajo dos argumentos: i) que de conformidad con los Decretos 254 de 2000 y 554 de 2003, al liquidador se le prohíbe expresamente efectuar “[a]ctos diferentes a los que tiendan a una liquidación rápida y efectiva”; y, ii) por existir impedimento legal dada la naturaleza del tipo de vivienda, pues no son viviendas nuevas.

Podría aducirse a favor del primer argumento, que en efecto la entidad accionada al momento en que se solicitó la movilización de los recursos del subsidio familiar de vivienda, se encontraba en proceso de liquidación y en tal virtud el liquidador sólo puede realizar los actos que tiendan a ese objetivo. Sin embargo, el Decreto 554 de 200321 en aras de respetar los procedimientos iniciados antes de su vigencia, dispuso en el artículo 10 lo siguiente:

“[L]os bienes y derechos cuyo titular sea el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE- en liquidación y de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial -ICT- harán parte de la liquidación, salvo lo que por compromisos derivados del Instituto de Crédito Territorial deban ser transferidos a personas

que hayan acreditado estar al día en sus obligaciones con esa entidad, los que podrán ser transferidos a favor de estas personas mediante Resolución. En igual forma se procederá con la transferencia de los bienes a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda en especie y complementarios asignados en desarrollo de la Ley 808 de 2001 hasta la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto”.

A fin de respetar sus propios actos, y teniendo en cuenta que las demandantes adelantaron las gestiones necesarias para el otorgamiento del subsidio familiar de vivienda con anterioridad a la expedición y vigencia de mencionado acto administrativo, ese argumento no puede ser admitido como justificación de la negativa del INURBE para la movilización del dinero del subsidio familiar de vivienda que les fue aprobado por esa entidad.

En relación con el segundo argumento esgrimido por la accionada, esto es, el impedimento legal frente a la naturaleza del tipo de vivienda, no aparece en los expedientes ningún acto previo ni posterior de la entidad accionada tendiente a verificar dicha cuestión. Adicionalmente, no tuvo en cuenta en ninguno de los tres casos, las escrituras públicas de compraventa ni el certificado de tradición, documentos con los que se puede constatar que las actoras han sido las únicas propietarias de los inmuebles luego de su construcción por parte de la Corporación San Isidro, es decir, que al momento en que los recibieron y los comenzaron a habitar eran viviendas nuevas.

Ahora bien, la negativa a la movilización de los recursos por parte de la entidad accionada no fue comunicada directamente a las demandantes, quienes sólo se enteraron de la misma mediante el derecho de petición que elevó la Corporación San Isidro, circunstancia que les impidió defender sus intereses a fin de demostrar que las únicas personas que han habitado los inmuebles desde su construcción han sido ellas, así al momento de la solicitud de desembolso del dinero el apartamento ya tuviera unos años de uso.

Con el proceder de la entidad demandada no sólo se desconoce el derecho a una vivienda digna, sino que se vulnera el derecho al debido proceso que al tenor del artículo 29 de la Carta se ha de observar en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Lo mínimo que correspondía realizar al INURBE en liquidación, luego de que las accionantes cumplieron con todos los requisitos para acceder al subsidio de vivienda, era notificarlas de la decisión que las perjudicaba pues ello les impedía el pago parcial de las viviendas.

En un asunto que guarda cierta similitud con el que ahora se examina, se reiteró la jurisprudencia de la Corte con relación a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso²². Se dijo en esa oportunidad:

“[C]orresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad.

Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación

jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normaliza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias”.

En la misma sentencia T-039 de 2001, se refirió la Corte a la importancia de la notificación de los actos proferidos bien sea en una actuación judicial o administrativa, como mecanismo idóneo que permite el ejercicio del derecho de defensa mediante el conocimiento por parte de los sujetos procesales o de los administrados de los actos jurídicos o administrativos que se surtan. En ese sentido, citando la sentencia T-099/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se puso de presente que:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La notificación en debida forma asegura que la persona a quien concierne una determinación se halla enterada de su sentido y define simultáneamente -con fecha cierta- en qué momento ha tenido lugar la transmisión oficial de la respectiva información. Se asegura, entonces, no solamente que, conocida la decisión de que se trata, podrá el afectado hacer uso de los medios jurídicamente idóneos para la salvaguarda de sus intereses, sino que se preserva la continuidad del trámite judicial o administrativo correspondiente, pues la fecha de la notificación define los términos preclusivos dentro de los cuales podrá el notificado ejecutar los actos a su cargo. Resultan, por tanto, realizados el valor de la seguridad jurídica y los principios procesales de celeridad y economía.

La falta probada de notificación, en especial la de aquellos actos o providencias que tocan con derechos de quienes participan en el proceso o actuación, repercute necesariamente en las posibilidades de defensa de tales personas y perturba en alto grado el curso normal de los procedimientos, dando lugar por ello, en algunos casos, a la nulidad de lo actuado, y en otros a la ineffectuación o carencia de efectos jurídicos de los actos que han debido ser materia de la notificación. Todo depende de las normas legales aplicables, según la clase de trámite.

De todas maneras, de las exigencias constitucionales del debido proceso se deriva que ni los jueces ni la administración pública pueden actuar de espaldas a los interesados, ni fundar sus decisiones sobre la base de la ignorancia de ellos en torno a las decisiones que adoptan".

En los expedientes no aparece constancia alguna de que la entidad demandada haya notificado o comunicado en debida forma a las accionantes la decisión de negar la movilización de los dineros que por concepto de subsidio familiar de vivienda ya les había autorizado. Siendo ello así, no se les brindó la oportunidad de exponer las razones que le permitían tratar de desvirtuar los argumentos que sirvieron de fundamento al INURBE en liquidación, para dicha negativa.

Llama la atención la posición asumida por la entidad demandada, la cual fue creada precisamente para buscar soluciones de vivienda a las clases menos favorecidas, centrándose la discusión al aspecto de si la vivienda era nueva o usada, cuando era absolutamente claro que las demandantes y su núcleo familiar son quienes han venido habitando y disfrutando del inmueble, que por lo demás hoy son de su propiedad, según consta en las escrituras públicas de compraventa suscritas entre las demandantes y la Corporación San Isidro, como uno de los requisitos exigidos por el INURBE, en liquidación para el otorgamiento del subsidio familiar de vivienda.

No significa lo anterior que se puedan pasar por alto los requisitos que para la obtención del subsidio familiar de vivienda establece la ley. No. Lo que se espera de esa entidad gubernamental es que para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales para los cuales fue creada, no sorprenda a las personas con requisitos y condiciones que no han sido verificados previamente. Entrar en una discusión semántica sobre lo que se entiende por nuevo o usado, sin profundizar en la real situación fáctica de las accionantes resulta por decir lo menos, inquietante, pues no se ha tenido en cuenta la situación de las actoras y su grupo familiar. Antes de proceder al otorgamiento del subsidio de vivienda familiar el orden lógico a seguir por la entidad accionada, era la verificación de la condición de los inmuebles a fin de establecer si se trataba de un inmueble nuevo como lo exigía el Decreto 2620 de 2000 [norma aplicable en ese momento], para poder ser beneficiario del mismo. Sin embargo, ello no se realizó y sólo posteriormente cuando se solicita la entrega del dinero correspondiente para ser destinado al pago parcial de la vivienda, se niega ese desembolso invocando un requisito que no fue verificado ni previa ni posteriormente, según se desprende de las pruebas allegadas a los procesos.

La negativa por parte del INURBE en liquidación, de movilizar los dineros del subsidio de vivienda familiar otorgados a las demandantes, les genera graves y serios perjuicios, pues ellas una vez cumplidos todos los requisitos formales exigidos para poder ser beneficiarias del subsidio, incluido el otorgamiento y registro de las escrituras públicas de compraventa, se comprometieron de manera directa con la Corporación San Isidro a que una vez celebrado lo anterior y previa la autorización para el desembolso del subsidio consignado por el INURBE en liquidación en las cuentas de ahorro programado abiertas para el efecto, cancelarían las cuotas correspondientes, lo que no se ha podido llevar a cabo debido a la negativa de la entidad accionada, aspecto que pone en riesgo los contratos celebrados con la mencionada Corporación.

De todo lo anterior, encuentra la Sala de Revisión que la actitud asumida por el INURBE en liquidación, también vulnera el principio de la buena fe que consagra la Carta Política en su artículo 83, pues como manifiesta la apoderada de las demandantes, ellas creyeron en la

seriedad de la accionada y confiaron en el proceder de la Administración, razón por la cual realizaron todos los trámites exigidos, aunado al hecho de que se les toleró ocupar las viviendas por varios años, desde el momento mismo de su construcción bajo la certeza de que las mismas iban a ser suyas gracias al otorgamiento del subsidio de vivienda familiar por parte del INURBE en liquidación, circunstancia que pone además de presente la vulneración del principio de la confianza legítima.

Esta Corporación en la sentencia T-617 de 2005, se refirió a la vulneración de los principios a la buena fe y a la confianza legítima en el acceso a la vivienda digna. Se dijo en esa oportunidad:

"Ha dicho esta Corte que el acceso a la vivienda se encuentra ligado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, y ha recordado insistente mente el compromiso de las autoridades con el postulado constitucional de la buena fe, de donde se concluye que en los trámites y requisitos señalados para acceder a soluciones habitacionales deberán considerarse las particularidades de la población a la que están dirigidas, dentro de un marco de lealtad y honestidad que no admite duda, de manera que cumplidas las condiciones impuestas los beneficiados no puedan sino hacerse a la solución habitacional esperada.

Así las cosas, calificada como de atención prioritaria la situación que afronta una persona, por parte de las autoridades encargadas de diseñar los planes y programas para dotar de vivienda a la población más vulnerable y entregado el inmueble, no podría sino esperarse la solución del problema, sin que se comprenda por qué el beneficiado tendría que afrontar perturbaciones y acciones de despojo, de parte de los servidores que concurrieron a protegerlo.

Es que esta Corte ha insistido en la necesidad de adecuar los trámites y requisitos para acceder a los planes de vivienda y a la vez ha rechazado las prácticas tendientes a obstaculizar el ingreso de las personas de menores recursos a soluciones habitacionales y los procedimientos que discriminan a los más débiles, destacando la importancia que comporta la confianza de los asociados en los sistemas de ejecución y financiación de programas de vivienda

(...)

En materia de confianza legítima, la abundante jurisprudencia constitucional pone de manifiesto la responsabilidad de las autoridades con la realización de la fórmula del Estado social de derecho, que comporta el ejercicio de las facultades que les han sido confiadas dentro del marco constitucional de la buena fe, del respeto del derecho ajeno y del no abuso de sus potestades y prerrogativas²³, aspectos éstos doblemente reforzados frente al deber de atender la marginalidad, la exclusión y las desigualdades²⁴.

De forma que las entidades encargadas de proveer a la población más vulnerable de soluciones habitacionales incumplen su compromiso institucional cuando dan a entender que solventan problemas apremiantes de espacio mediante entregas precarias de inmuebles que presentan como definitivas, fundadas en trámites previos no surtidos y en requisitos incumplidos, porque el carácter imperativo de los valores constitucionales cominan a las autoridades a obrar con lealtad, respetando las expectativas legítimas e infundiendo confianza y seguridad entre los asociados -artículos 83 y 95 C.P.-.

Así las cosas, quien logra de buena fe la solución de su problema habitacional sin condicionamientos, no tendría que afrontar el despojo del inmueble ni soportar presiones por falencias atribuidas a la autoridad que le hizo la entrega, porque abusa de su potestad el servidor que solventa de cualquier manera y en perjuicio de terceros sus errores y omisiones,

quebrantando la confianza depositada en su gestión y simulando facultades que no posee.

En esta linea, la jurisprudencia constitucional ha valorado las conductas de los servidores públicos desde el postulado constitucional de la buena fe y ha podido concluir que las autoridades no pueden desconocer los estados y las situaciones a que las mismas dieron lugar, así éstas no respondan a los lineamientos y formalidades previamente establecidas, porque la institucionalidad descansa en buena medida en la credibilidad de los asociados, convencidos de que el ejercicio de la autoridad no se alienta en conductas interesadas, ni en objetivos sinuosos”

De todo lo expuesto, surge con claridad que la entidad demandada vulneró los derechos de las ciudadanas demandantes al debido proceso y a obtener una vivienda digna, al sustraerse del cumplimiento de la legalización del subsidio de vivienda familiar mediante el traslado del depósito del dinero aprobado mediante actos administrativos que se encuentran en firme y respecto de los cuales se consagra el principio de legalidad, por cuanto no existe en ninguno de los expedientes constancia alguna de haber sido anulado mediante los trámites legales correspondientes. Así mismo, aparece vulnerado el derecho a la igualdad, pues según las pruebas que obran en los procesos se tiene que a otras personas puestas en las mismas condiciones que las demandantes sí se les ordenó el desembolso de los dineros que por concepto de subsidio familiar de vivienda les habían sido otorgados.

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

RESUELVE:

Primero: Revocar las sentencias objeto de esta revisión, así : expediente T-1318919, la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Familia de 27 de febrero de 2006, en la acción de tutela adelantada por María Rubiela Peña Monroy contra el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE- en liquidación; expediente T-1321987, la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Laboral, de fecha 22 de febrero de 2006, en la acción de tutela adelantada por Adriana Lucía Taborda González contra el mismo instituto; en el expediente T-1324099, la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá, Sala de decisión civil, de fecha 8 de marzo de 2006, en la acción de tutela adelantada por María Berenice Urrea Mancera contra el mismo Instituto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Segundo: CONCEDER el amparo constitucional solicitado y ORDENAR al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE- en liquidación, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, autorice la movilización de los dineros que por concepto de subsidio familiar de vivienda fue asignado y consignado por la entidad accionada en las cuentas de ahorro programado de las señoras María Rubiela Peña Monroy, Adriana Lucía Taborda González y María Berenice Urrea Mancora. Esa movilización del subsidio se debe hacer a favor de la Corporación San Isidro vendedora de los bienes inmuebles, según consta en las escrituras públicas correspondientes.

Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Resolución No. 0383 de 16 de julio de 2001 (T-1318919) y Resolución No. 769 de 28 de diciembre de 2001 (T-1321987 y T-1324099).

2 “Por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”

3 Cuyo tenor es el siguiente:

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

4 Términos cuyo alcance fue precisado de la siguiente manera:

“La “sencillez” del medio judicial se determina según la mayor o menor complejidad del procedimiento y las limitaciones de orden práctico que ello suponga para que el afectado pueda tener posibilidades reales de iniciar y mantener la correspondiente acción, atendidas sus condiciones socio-económicas, culturales y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se encuentre. Las peticiones que a este respecto formulen las personas pertenecientes a los grupos discriminados o marginados deben merecer especial consideración, pues la acción de tutela puede ser una medida de favor que mitigue en algo la desigualdad que tradicionalmente ha acompañado a estos grupos (C.P. art. 13).

La “rapidez” del medio judicial está relacionada con la mayor o menor duración del proceso y el efecto que el tiempo pueda tener sobre la actualización de la amenaza de violación del derecho o las consecuencias y perjuicios derivados de su vulneración, para lo cual deberán examinarse las circunstancias del caso.

La “efectividad” del medio judicial es una combinación de las dos notas anteriores, pero se orienta más al resultado del proceso y por ello se relaciona con la medida de protección ofrecida al afectado durante el proceso y a su culminación. Aquí el juez debe analizar a la luz de los procedimientos alternativos, cuál puede satisfacer en mayor grado el interés concreto del afectado, lo cual en modo alguno implica anticipar su resultado sino establecer frente a

la situación concreta, el tipo de violación del derecho o de amenaza, la complejidad probatoria, las características del daño o perjuicio y las condiciones del afectado, entre otros factores, lo adecuado o inadecuado que puedan ser los medios judiciales ordinarios con miras a la eficaz protección de los derechos lesionados”.

5 Corte Constitucional, sentencias T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001, T-968 de 2001, T-875 de 2001, T-037 de 1997.

6 Ver, entre muchas otras, las Sentencias T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998 y T- 287 de 1995.

7 Cfr., Corte Constitucional, sentencias T-127 de 2001, T-384 de 1998 y T-672/98

8 T-251/95

9 Sentencia T-172 de 1997

10 Sentencia T-495 de 1995, C-383 de 1999 y C-955 de 2000

11 Sentencia T-495 de 1995.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

13 Aspecto que se infiere de la sentencia C-217 de 1999

14 Algunos casos examinados por esta Corporación en sede de revisión de tutela entran dentro de esta concepción del derecho a la vivienda digna como derecho de defensa frente a ingerencias estatales, tales como el examinado sentencia T-308 de 1993, en el cual se discutía la afectación del derecho a la vivienda digna de los habitantes de un proyecto de vivienda de interés social que resultaban afectados por la cercanía de un polígono militar, o el resuelto por medio de la sentencia T-309 de 1995, en el cual el inmueble propiedad de los actores había sido demolido por las autoridades municipales porque amenazaba ruina sin que éstas posteriormente hubieran cumplido con el compromiso adquirido de reconstruir su lugar de habitación. Respecto a injerencias al derecho a la vivienda digna provenientes de

particulares es emblemático el caso de la sentencia T-494 del 2005, en el cual esta Corporación amparó a unos menores que habían sido desalojados de su lugar de habitación por su propio padre. También podría incluirse dentro de esta faceta de defensa del derecho a la vivienda digna la prohibición de desalojos forzados, materia debatida en la sentencia T-316 de 1995.

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

16 En contextos por completo disímiles numerosos tribunales han otorgado carácter de derecho constitucional al derecho a la vivienda digna. Así, por ejemplo, en Estados Unidos son conocidos los casos Mont Laurel I y II, resueltos por el Tribunal Supremo del estado de Nueva Jersey en 1975 y 1983, respectivamente, en los cuales se declararon inconstitucionales regulaciones urbanísticas que hicieran imposible física y económicamente, la provisión de casa asequibles para personas de rentas bajas. En la misma tónica, la Corte de Apelaciones de París en el año de 1993 consideró que 23 familias sin techo, al no haber obtenido, después de varios años de espera, ningún resultado tangible de las peticiones presentadas en materia de vivienda, tanto de París como su periferia, se habían visto obligadas a ocupar unos predios abandonados durante varios años, en consecuencia les concedió un plazo de seis meses para encontrar un hogar. Por su parte el Tribunal Supremo de la India, en el año de 1985, en el caso Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation estimó que el desalojo forzoso de unos refugios callejeros privaba a los afectados de su capacidad para ganarse el sustento y que, prima facie, constituía una vulneración del artículo 21 de la Constitución. Finalmente, en el que puede considerarse el leading case del derecho comparado, el caso Grootboom, la Corte Constitucional Sudafricana analizó el derecho a la vivienda de 390 personas mayores de edad y 510 niños obligados a vivir en condiciones deplorables mientras les asignaban su turno para que les asignaran vivienda asequible, y determinó el alcance de este derecho a la luz artículo 26 de la Constitución y de las observaciones generales del comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

17 T-1318-2005

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

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

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

19 “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”.

20 T-791 y T-831 de 2004

21 “Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y se ordena su liquidación”.

22 La Sala Primera de Revisión en sentencia T-039/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, encontró vulneración del derecho fundamental al debido proceso de unos peticionarios del subsidio de vivienda familiar por parte del INURBE, en tanto no se le dio la oportunidad para defender sus derechos como beneficiarios del subsidio de vivienda otorgado mediante acto administrativo. En esa providencia se reiteró lo que sobre ese derecho fundamental se sostuvo en la sentencia de tutela T-214/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell..

23 Sentencia T-708 de 2004 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

24 Sentencia T- 772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa