

Sentencia T-588/02

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO-Otorgamiento de subsidios para adquisición de inmuebles

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO-Censo de familias afectadas

ACTUACION LEGITIMA DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Se niega subsidio para adquisición de inmueble

La Sala encuentra que el acto administrativo por medio del cual al actor se le negó el subsidio que había solicitado es un acto de poder legítimo. Lo es porque el Director Ejecutivo del Fondo se encontraba habilitado para emitir el acto administrativo cuestionado, porque se basó en hechos que se encontraban demostrados en la correspondiente actuación administrativa y porque existe un claro fundamento normativo que ante situaciones como la del actor, impide la concesión del subsidio. Se está, entonces, ante una actuación legítima de una autoridad administrativa y por tanto a ella no se le puede imputar vulneración de derecho fundamental alguno.

Referencia: expediente T-582.601

Acción de tutela de Carlos Arturo Valencia Cano contra el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., primero (1º) de agosto de dos mil dos (2002).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de la tutela instaurada por Carlos Arturo Valencia Cano contra el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero.

I. ANTECEDENTES

A. Reseña fáctica

El señor Carlos Arturo Valencia Cano le solicitó al Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero -entidad encargada de administrar y autorizar los subsidios girados por el Gobierno Nacional para reconstrucción, reubicación y reparación de vivienda con ocasión del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999- un subsidio directo para no propietarios y no poseedores para compra de vivienda usada.

El Director Ejecutivo del Fondo expidió la resolución No.4162 del 11 de diciembre de 2001 por medio de la cual negó la solicitud argumentando que aparecían inconsistencias en la fecha de nacimiento de sus hijos y que una cuñada del peticionario aparecía como propietaria de un bien inmueble. El actor interpuso recurso de reposición contra ese acto administrativo pero a la fecha de la instauración de la tutela no había sido resuelto.

B. La tutela instaurada

El 17 de enero de 2002 Carlos Arturo Valencia Cano interpuso acción de tutela contra el Director Ejecutivo del FOREC ante el Tribunal Administrativo del Quindío. El actor argumentó que con la negación del subsidio se le habían vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, al debido proceso y el derecho de petición. Ante ello solicitó que se le protegieran esos derechos y que se le ordenara a esa entidad la revocatoria del acto administrativo emitido y la concesión del subsidio. Pidió también que, de negársele tal petición, se le ordenara al FOREC contestar el recurso de reposición interpuesto contra tal resolución.

El Tribunal admitió la demanda e informó de ella a la entidad accionada. Esta, a través de su Director Ejecutivo, solicitó se negara la tutela y para ello planteó los siguientes argumentos:

1. Según el Acuerdo 15 del Consejo Directivo del Fondo, artículo 3°, para efectos de las

ayudas económicas para facilitar la solución de vivienda de las familias afectadas, se entiende por éstas a aquellas que a 31 de diciembre de 1999 habitaban en alojamientos o asentamientos temporales o que estaban recibiendo subsidios por arrendamiento del Fondo, siempre que se trate de familias que no sean propietarias ni poseedoras de un inmueble en ningún lugar del país. Tales hogares deberán figurar en el censo adoptado por la Red de Solidaridad Social y elaborado por el Fondo.

1. Para el mismo fin, un hogar es un grupo conformado por dos o más personas, unidas por unión marital de hecho o por vínculo de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional.

1. Según la ficha de información básica de familias No.010334 suscrita por el actor, su familia está integrada por él, su esposa, dos hijos, un cuñado y una cuñada. Esta, de nombre Erlinda Vásquez, aparece registrada en el Instituto Agustín Codazzi como propietaria de un bien inmueble.

1. De acuerdo con ello, al aparecer miembro de la familia del actor como propietario de un bien inmueble, se presenta una inconsistencia que, de acuerdo con la circular No.120 del Director Ejecutivo del Fondo, es insubsanable y por lo tanto no cumple los requisitos establecidos para la concesión del subsidio. Por ese motivo le fue negado.

1. Al actor no se le ha vulnerado el derecho a la igualdad pues no ha demostrado que se le haya concedido el subsidio a otra familia damnificada que se halle en las mismas condiciones; tampoco se le ha violado el derecho a la vivienda digna pues, a más de tratarse de un derecho prestacional, la negación del subsidio se basó en el incumplimiento de los requisitos reglamentariamente establecidos y, finalmente, tampoco se han vulnerado el debido proceso y el derecho de petición por cuanto para entonces aún no había vencido el término para decidir la reposición interpuesta contra el acto que negó el subsidio.

II. SENTENCIAS JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

A. De primera instancia

El 29 de enero de 2002 el Tribunal Administrativo del Quindío negó la tutela invocada. Para ello argumentó que cuando el actor dispone de otros mecanismos para la defensa de sus derechos, la tutela sólo procede para evitar un perjuicio irremediable y que tal perjuicio no fue demostrado por el demandante. Además, indicó que como se afirma que la resolución del FOREC viola disposiciones de rango legal, el actor puede ejercer contra ella la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

B. De segunda instancia

El 14 de marzo de 2002 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó las pretensiones del actor por encontrar que no se había vulnerado ninguno de los derechos fundamentales cuya protección solicitaba.

III. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Con ocasión del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 195 de 29 de enero de ese año, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en algunos municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca con el fin de conjurar la situación de calamidad pública ocurrida. Luego, a través del Decreto 197 de 1999 creó el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, FOREC, cuyo objeto era la financiación y realización de todas las actividades necesarias para la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica que permita el desarrollo social de la región del eje cafetero afectada por el sismo.

Por medio del Decreto 350 del 25 de febrero de 1999 se dispuso que el FOREC destinara parte de sus recursos a la constitución de un fondo fiduciario administrado a través de uno o varios contratos fiduciarios para estimular el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, y se lo facultó, entre otras cosas, para otorgar subsidios que faciliten a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados el pago de la cuota inicial que pudieran requerir para la adquisición de un inmueble. Posteriormente, estos subsidios se ampliaron a

las familias afectadas no propietarias o no poseedoras.

2. El otorgamiento de los subsidios fue reglamentado por el Consejo Directivo del FOREC. Así, mediante el Acuerdo 13, se dispuso que las beneficiarias eran las familias afectadas por el sismo que a 31 de diciembre se encontraban en alojamientos y asentamientos temporales o estaban siendo subsidiadas con el valor del arrendamiento por el Fondo. Luego, mediante el Acuerdo 15 se determinó que se entendía por hogar afectado el grupo conformado por dos o más personas, unidas por unión marital o de hecho o por vínculo de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que compartan un mismo espacio habitacional y que esas familias sólo serían beneficiarias del subsidio si no eran propietarias ni poseedoras de un inmueble en ningún lugar del país.

Para racionalizar las actividades del Fondo, y entre ellas el otorgamiento de los subsidios a las familias no propietarias o no poseedoras, se realizó un censo de las familias afectadas.

Para ello se visitaron los lugares en que se encontraban asentadas, se recaudó la información por ellos suministrada en cuanto a la composición del núcleo familiar y se levantaron unas fichas que fueron suscritas por los miembros del grupo.

3. La ficha de información básica correspondiente a la familia del actor es la No.010334. En ella consta que ese grupo familiar está integrado por Carlos Arturo Valencia Cano, por su esposa Beatriz Vásquez Nieto, por sus hijos Aníbal y Andrés y por sus cuñados Rodrigo y Erlinda Vásquez. Tal información es confiable pues se trata de un documento que es fruto de la visita practicada a ese hogar, que corresponde a los datos que en ese momento se suministraron y que aparece suscrito por el actor.

Ello no deja de ser así por el hecho de que el demandante haya manifestado luego, al interponer la tutela, que sus cuñados no hacen parte de su grupo familiar y que equivocadamente fueron incluidos como tales en la ficha de información básica por cuanto para el momento en que se realizó la visita ellos se encontraban de visita en su hogar. Esta afirmación no es creíble y se muestra como producto de un esfuerzo orientado a variar la estructura del grupo familiar y a superar la inconsistencia que impidió la concesión del subsidio.

4. De acuerdo con ello, cuando el FOREC revisó la solicitud de subsidio presentada por el actor encontró dos insubsistencias. Una relacionada con la falta de identificación de sus hijos

y otra de acuerdo con la cual uno de los miembros del grupo familiar del peticionario aparecía, según información suministrada por el Instituto Agustín Codazzi, como propietario de un bien inmueble.

La primera inconsistencia no ofrecía mayores dificultades pues se superaba suministrando la información omitida. La segunda inconsistencia, en cambio era insubsanable pues, para evitar que personas que no tenían derecho accedieran al subsidio y que de esa manera se alterara el equilibrio económico que se debía mantener ante el carácter limitado de los recursos disponibles, mediante la circular 120 del Director Ejecutivo del Fondo se había dispuesto que el retiro de un miembro del grupo familiar no tenía validez si con él se pretendía subsanar una inconsistencia con la información suministrada por el Instituto Agustín Codazzi o por el INURBE.

5. En ese contexto, la situación que advierte la Sala es la siguiente:

1. Para racionalizar las actividades del Fondo se levantó un censo de las familias afectadas y en las fichas correspondientes se dejó constancia de la manera como estaban conformados los grupos familiares, información que fue suministrada y suscrita por ellos.

1. De acuerdo con la reglamentación expedida y ante el carácter limitado de los recursos disponibles, el subsidio a las familias afectadas no propietarias o no poseedoras se otorgaba únicamente si alguno de sus miembros no era titular de un bien inmueble, excepción hecha de un lote de terreno. Y para determinar si una persona que aparecía como propietaria o poseedora pertenecía o no a un grupo familiar, se tenía en cuenta la información que constaba en las fichas y que había sido suministrada por cada familia.

1. Lo que ocurrió con el actor fue que uno de los miembros de su grupo familiar, su cuñada Erlinda Vásquez, aparecía como propietaria de un inmueble y ante esa circunstancia no había lugar a la concesión del subsidio requerido.

De acuerdo con ello, la Sala encuentra que el acto administrativo por medio del cual al actor se le negó el subsidio que había solicitado es un acto de poder legítimo. Lo es porque el

Director Ejecutivo del Fondo se encontraba habilitado para emitir el acto administrativo cuestionado, porque se basó en hechos que se encontraban demostrados en la correspondiente actuación administrativa y porque existe un claro fundamento normativo que ante situaciones como la del actor, impide la concesión del subsidio.

6. Se está, entonces, ante una actuación legítima de una autoridad administrativa y por tanto a ella no se le puede imputar vulneración de derecho fundamental alguno.

En ese sentido, no puede afirmarse que al actor se le ha vulnerado el derecho de igualdad pues por ninguna parte aparece demostrado que el FOREC haya otorgado subsidios a grupos familiares en los que alguno de sus miembros aparecía registrado como propietario de un bien inmueble. Por lo demás, la sola invocación del derecho de igualdad como un derecho vulnerado es insuficiente si lo que se pretende es su amparo constitucional pues, tratándose de un derecho relacional, es imperativo que se demuestren los supuestos sometidos a tratamiento administrativo diferenciado y no justificado. No obstante, aún existiendo un supuesto que permita la comparación, la procedencia de la tutela sería cuestionable pues no puede pretenderse que se generen derechos a partir de actos administrativos que desconocen la racionalidad con que se concibieron los subsidios con el fin de que ellos se destinen a las familias que están desprovistas de bien inmueble alguno.

Tampoco concurren argumentos para afirmar que se ha vulnerado el derecho a la vivienda digna. Si bien se trata de un derecho de segunda generación que excepcionalmente puede asumir el carácter de derecho fundamental por conexidad, y en consecuencia tutelable, el caso planteado dista mucho de producir ese efecto. Aquí se está ante un acto administrativo que de manera legítima ha negado un subsidio para vivienda a un grupo familiar que no satisface las exigencias legalmente establecidas para ello y no ante un abuso de poder, alejado de los hechos, desprovisto de fundamento normativo y susceptible de menoscabar derechos fundamentales.

Finalmente, nada evidencia que se hayan vulnerado los derechos al debido proceso y de petición. De un lado, la actuación administrativa del FOREC es cuestionada no porque se hayan desconocido arbitrariamente los fines, formas y contenidos de la función pública sino porque se ha emitido una decisión contraria a la pretensión que se alentaba. Pero, desde luego, que una solicitud se resuelva de manera contraria a la expectativa del interesado, no

implica vulneración de derechos fundamentales de trascendencia procesal. Si así fuera, la acción de tutela constituiría un mecanismo idóneo para cuestionar la validez constitucional de cuanto acto administrativo se profiera. Y, por otra parte, no puede afirmarse que se ha vulnerado el derecho de petición por la no resolución del recurso de reposición interpuesto contra la resolución que negó el subsidio pues el término para decidir no había vencido a la fecha de interposición de la tutela y a esta fecha tal decisión ya se ha emitido.

7. En las condiciones expuestas, como se está ante una actuación administrativa legítima que no vulnera derecho fundamental alguno, no hay lugar al amparo pretendido. Por ello se negará la tutela invocada y se confirmarán los fallos emitidos en el curso de las instancias.

Desde luego, de lo expuesto no se sigue que esa decisión haya de ser aceptada incuestionablemente por quien se siente damnificado con ella. No obstante, para manifestar tal inconformidad y para pretender la reconsideración de esa decisión, el actor debe acudir a los mecanismos que el ordenamiento jurídico le otorga, bien sea recurriendo la decisión, como en efecto lo hizo, o cuestionando su legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. No tutelar los derechos a la igualdad, a la vivienda digna, a la igualdad y de petición al actor Carlos Arturo Valencia Cano.

Segundo. Confirmar la sentencia proferida el 29 de enero de 2002 por el Tribunal Administrativo del Quindío y la sentencia proferida el 14 de marzo de 2002 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Tercero. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ