

DERECHOS ADQUIRIDOS-Definición/PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY-Alcance

Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona. Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes.

MERAS EXPECTATIVAS-Definición/LEY NUEVA-Efecto retrospectivo

Las “meras expectativas”, se reducen a la simple posibilidad de alcanzar un derecho y que, por lo mismo, no son más que una intención o una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto. Por lo tanto, la ley nueva si puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido o se originaron bajo la vigencia de una ley no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva, como un derecho, bajo la ley antigua. No obstante, las expectativas pueden ser objeto de alguna consideración protectora por el legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas o de promover o de asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social. Es así como la ley nueva puede tomar en cuenta hechos o situaciones sucedidos en vigencia de la ley antigua para efectos de que con arreglo a las disposiciones de aquélla puedan configurarse o consolidarse ciertos derechos (efecto retrospectivo).

PROPIEDAD PRIVADA-Limitaciones a situación jurídica consolidada

Cuando el artículo 58 de la Constitución, alude a la garantía de la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, y dispone que tales derechos “no

pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”, indudablemente está otorgando una protección a las situaciones jurídicas que definitivamente han quedado consolidadas bajo la vigencia de una ley y no a las meras expectativas de derechos. Sin embargo, la regla precedente no es absoluta, porque ella misma prevé la posibilidad de que se puedan afectar, los referidos derechos “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida”, evento en el cual “el interés privado deberá ceder al interés público o social”. Ello explica, que no obstante el respeto que merecen los referidos derechos sea posible decretar su expropiación, utilizando las modalidades previstas en la Constitución, o que se puedan imponer limitaciones, obligaciones o cargas especiales, con el fin de asegurar la función social de la propiedad y de la función ecológica que le es inherente.

LEY-Efecto inmediato

Distinto del efecto retroactivo y retrospectivo es el efecto inmediato de la ley, por la vocación de ésta de que sus disposiciones se apliquen en el futuro, desde el momento en que empiece a regir, no permitiendo por consiguiente la subsistencia de la ley antigua ni de las situaciones o hechos nacidos durante su vigencia, pero que no han alcanzado a configurar o consolidar verdaderos derechos.

LEY SOBRE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Contratos en ejecución/CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA-Vigencia de nueva legislación si persiste contrato

La disposición no pretende afectar las situaciones jurídicas nacidas en favor de los arrendatarios en virtud de los contratos de arrendamiento celebrados antes de la ley, por cuanto ella misma advierte, perentoriamente, que los contratos que se encuentren en ejecución con anterioridad a la ley 56 seguirán rigiendo en los términos pactados hasta su vencimiento inicial o el de sus prórrogas. Lo que regula la norma demandada es, por consiguiente, la posibilidad de que la ley 56 produzca efectos inmediatos, como es lo normal, al determinar que si vencido el término del contrato una de las partes no se acogiere a sus disposiciones, la otra parte le asiste el derecho de darlo por terminado, sin indemnización. Es decir, que lo que legítimamente busca el legislador, es que no queden subsistentes las normas que venían rigiendo los contratos celebrados con anterioridad, luego de que ha

expirado el término de su vigencia o sus prórrogas, sino que dichos contratos, si persisten, sean regulados por la nueva ley.

Referencia: Expediente D-1351

Norma acusada:

Actor: Rafael Niño Alvarez

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., marzo diez y nueve (19) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir de mérito sobre la demanda formulada por el ciudadano, Rafael Niño Alvarez, contra el parágrafo único del artículo 27 de la ley 57 de 1985, con fundamento en la competencia que le otorga el artículo 241-4 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto del artículo 27 de la ley 56/85, resaltando en negrilla el parágrafo acusado, así:

LEY 56 DE 1985

Por la cual se dictan normas sobre arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

ARTICULO 27. NORMATIVIDAD JURIDICA. Para todos los efectos, el contrato de arrendamiento de vivienda urbana se registrá:

1. En lo especial por la presente ley.
2. En lo general por las disposiciones consagradas en el Código Civil.

PARAGRAFO. Los contratos que se encuentren en ejecución con anterioridad a la vigencia de la presente ley, seguirán rigiendo en los términos pactados, hasta su vencimiento inicial o el de sus prórrogas.

Vencido el término, en caso de renuencia de una de las partes a acogerse a lo establecido en la presente ley, la otra podrá, sin indemnización, dar por terminado el contrato de arrendamiento.

III. LA DEMANDA.

Según el actor, la norma acusada es violatoria del artículo 58 de la Constitución que protege los derechos adquiridos, porque no se pueden desconocer los derechos que para los arrendatarios se derivan de los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad a la vigencia de la ley 56 de 1985. En efecto, en virtud del contrato de arrendamiento “se adquiere un derecho de tenencia, uso y goce sobre el inmueble por parte del arrendador, cuyas causales de extinción de ese derecho están consignadas a la fecha de celebrarse el contrato con el cual lo adquirió”. Mal podría la ley 56, por lo mismo, facultar al arrendador para terminar el contrato unilateralmente y sin indemnización.

Los contratos de arrendamiento, a juicio del actor, suscritos con anterioridad a la vigencia de la Ley 56 de 1985, deberán seguir existiendo bajo el régimen anterior y excepcionalmente se regirán por otra reglamentación posterior, pero en ningún caso pueden terminarse por la sola voluntad de una de las partes en virtud de lo que disponga una nueva Ley, porque entonces se estaría violando un derecho adquirido con arreglo a las leyes civiles.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS.

1. Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio.

La Superintendencia de Industria y Comercio, por medio de apoderado, intervino en el proceso y solicitó a la Corte declarar exequible el aparte normativo acusado, con base en las siguientes consideraciones:

La norma acusada no quebranta la Constitución; por el contrario guarda armonía con las disposiciones de ésta contenidas en los arts. 2, 4, 13, 23, 29, 45 y 58.

El párrafo del art. 27 no desconoce los derechos adquiridos emanados de los contratos celebrados con anterioridad a la ley.

“Salvo algunas excepciones es regla general LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY es decir, que sus efectos son y deben ser inmediatos (Ley 153 de 1887 artículo 40); si un contrato de arrendamiento se celebró antes de la vigencia de la Ley 56 de 1985 no se discute la aplicabilidad de lo preceptuado por el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 que establece que las normas concernientes a los contratos son las vigentes al momento de su celebración, salvo “LAS LEYES CONCERNIENTES AL MODO DE RECLAMAR EN JUICIO LOS DERECHOS QUE RESULTAREN DEL CONTRATO...”

Según se infiere del contexto literal del citado artículo 27 que dice “....Los contratos que se encuentren en ejecución con anterioridad a la vigencia de la presente ley, seguirán rigiendo en los términos pactados, hasta su vencimiento inicial o el de sus prórrogas...” ello permite establecer sin dificultad que la Ley 56 de 1985 previó el tránsito de legislación y garantizó suficientemente los derechos adquiridos de arrendador y arrendatario que celebraron los contratos de arrendamientos antes de su vigencia”

En conclusión, según el interviniente, con fundamento en el art. 28 de la ley 153/1887, “los contratos de arrendamiento celebrados con posterioridad a la vigencia de la ley 56 de 1985 o las prórrogas de contratos anteriores iniciadas dentro de su vigencia, deben sujetarse sin excepción alguna a su mandato legal; lo anterior tiene como fundamento la obligatoriedad y el acatamiento de una ley a lo cual no podrá sustraerse el ciudadano sin justificación alguna y de manera indefinida”.

2. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico.

También mediante apoderado el Ministerio de Desarrollo Económico intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Los argumentos en que apoya dicha defensa se resumen de la siguiente manera:

El contrato de arrendamiento no genera derechos a perpetuidad, sino por el contrario, es un

derecho limitado en el tiempo y el espacio, como es la tenencia de un inmueble con la facultad de uso y goce del bien. Por lo tanto, “no se violan derechos adquiridos por parte de la norma demandada ya que es un derecho individual y concreto que no se afecta por una norma posterior”.

No puede acusarse de inconstitucionalidad la disposición señalada por el demandante en virtud de que la ley 56 de 1985 se expidió al amparo de la Constitución de 1886 lo que implica que si la disposición referida fuere contraria a la actual Constitución, “por simple lógica queda automáticamente insubsistente y no existente y violatoria de la Constitución como pretende el actor”.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público pide a la Corte declarar exequible la norma demandada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- Por tratarse de una norma de tránsito de legislación es poco probable que ella haya dejado de tener aplicación práctica.

En cabeza del Estado existe la obligación de promover soluciones de vivienda para los trabajadores agrarios (C.P. art. 64), del mismo modo que el artículo 51 de la Constitución preceptúa un derecho colectivo en cabeza de todos los colombianos, al acceso de una vivienda digna.

La aplicación de la ley 56 de 1985 puede interpretarse como un desarrollo de las obligaciones que consagra la Constitución del 91 a pesar de haber sido expedida con anterioridad a la misma.

- Las disposiciones que regulan el arrendamiento de vivienda urbana son normas de orden público que se entienden incorporadas a los contratos, como es el caso de la ley 56 de 1985. Con todo esta ley previó que su normativa solo se aplicaría al vencimiento del contrato o de sus prórrogas. La terminación del contrato, ocurridos los hechos anteriores, no atenta contra el derecho a la propiedad de las partes porque, “esta causal especial de terminación en las condiciones precitadas, no lo afectan ni vulneran como quiera que esta posibilidad es una simple expectativa en los términos ya indicados”.

4. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En su intervención el Ministerio de Justicia y del Derecho aboga por la declaración de exequibilidad del párrafo acusado, en los siguientes términos:

Con el fin de establecer el alcance de la norma acusada, el apoderado del Ministerio se refiere a los conflictos de las leyes en el tiempo, que ocurre cuando a una situación de hecho que venía siendo regida por una norma jurídica, continúa sometida a otra nueva.

Luego expresa, que conforme al artículo 38 de la ley 153 de 1887 a todo contrato se incorporan las leyes vigentes al tiempo de su celebración, excepto las relativas al modo de reclamar los derechos resultantes del mismo y las que señalan penas por el incumplimiento de él. Ese principio de carácter general puede ser reformado por una ley posterior que por ser de carácter especial regula preferentemente el contrato, que es lo que ocurre con la ley 56 de 1985. “Es decir, que la ley 56 de 1985 conserva la regla de que el contrato de arrendamiento se rige por la ley vigente al momento de su celebración, pero una vez vencido su término inicial o la prórroga en curso, se aplica la nueva ley”.

En punto a la retroactividad de la ley advierte que las prórrogas del contrato de arrendamiento posteriores al vencimiento del término inicial que está en curso o de la prórroga, son simples expectativas y no derechos adquiridos que puedan ser modificadas por la nueva ley sin ser retroactiva. La tesis que propugna el demandante, según la cual, la prórroga del contrato posterior al vencimiento del término inicial o de la prórroga en curso, constituye derechos adquiridos, es inaceptable porque se enfrenta a la excepción de la irretroactividad de la ley cuando la nueva norma es de orden público, como ocurre con las leyes de arrendamiento.

Finalmente, invocando la doctrina de los autores y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, distingue entre derechos adquiridos y meras expectativas, y concluye de la siguiente manera:

Cuando la norma acusada dispone que los contratos que se encuentren en ejecución con anterioridad a la vigencia de ella, se seguirán rigiendo en los términos pactados hasta su vencimiento inicial o el de sus prórrogas, se respeta el derecho adquirido a que durante el término de ejecución del contrato se apliquen las normas vigentes a su perfeccionamiento.

Así, pues, “la norma impugnada más que crear una nueva causal de terminación del contrato de arrendamiento, pretende ampliar el alcance de una causal existente en favor del arrendador a otros eventos de incumplimiento de la ley y extenderlo en favor del arrendatario”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

El Viceprocurador General de la Nación, rindió el concepto de rigor y solicitó a la Corte declarar exequible la norma acusada. Apoya su pedimento en las siguientes reflexiones:

La ley 56 constituye un notable esfuerzo destinado a resolver las tensiones sociales que surgen con ocasión de los contratos de arrendamiento de vivienda urbana, particularmente por razón de los precios exorbitantes de los arrendamientos. Además la ley trato de consagrar un estatuto completo sobre el régimen de arrendamiento, porque las normas sobre este particular estaban dispersas y cada año se adicionaban con otras promulgadas a la luz de una ley de autorizaciones, lo cual dificultaba la claridad en el desarrollo de las relaciones jurídicas.

El párrafo del artículo 27 de la ley 56 de 1985 regula dos situaciones: el primer inciso, la relacionada con la aplicación de la ley anterior a los contratos de arrendamiento vigentes hasta su vencimiento; y el segundo inciso, la terminación del contrato sin indemnización en caso de que las partes no se avengan a la nueva regulación legal.

Se deduce de lo anterior, que una vez vencido el término del contrato de arrendamiento, no puede hablarse de derecho adquirido con fundamento en la ley anterior, pues en tal caso, ya no se está en presencia de situaciones jurídicas consolidadas sino en camino de consolidarse, es decir frente a meras expectativas.

1. El problema jurídico planteado.

1.1. Se reduce a determinar si el párrafo del artículo 27 de la ley 56 de 1985, cuya declaración de inexecutable se pretende, implica un desconocimiento del derecho adquirido en favor de los arrendatarios, “a la tenencia, uso y goce” del inmueble arrendado, originado en el contrato celebrado con anterioridad a la fecha en que entró a regir la ley 56/85, dado que las causales de extinción del contrato son las que corresponden a la ley

vigente al tiempo en que fue acordado y, por consiguiente, no pueden ser reguladas por dicha ley.

1.2. Debe la Corte en consecuencia determinar, el contenido y alcance de la noción de “derecho adquirido” y si el aparte normativo acusado implica desconocimiento de derechos consolidados en cabeza del arrendatario.

2. La solución al problema planteado.

2.1. Como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, siguiendo las orientaciones de la doctrina y la jurisprudencia, configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona.

Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes.

La doctrina y la jurisprudencia contraponen a los derechos adquiridos las “meras expectativas”, que se reducen a la simple posibilidad de alcanzar un derecho y que, por lo mismo, no son más que una intención o una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto. Por lo tanto, la ley nueva si puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido o se originaron bajo la vigencia de una ley no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva, como un derecho, bajo la ley antigua.

No obstante, las referidas expectativas pueden ser objeto de alguna consideración protectora

por el legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas o de promover o de asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social. Es así como la ley nueva puede tomar en cuenta hechos o situaciones sucedidos en vigencia de la ley antigua para efectos de que con arreglo a las disposiciones de aquélla puedan configurarse o consolidarse ciertos derechos (efecto retrospectivo).

Cuando el artículo 58 de la Constitución, alude a la garantía de la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, y dispone que tales derechos “no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”, indudablemente está otorgando una protección a las situaciones jurídicas que definitivamente han quedado consolidadas bajo la vigencia de una ley y no a las meras expectativas de derechos.

Sin embargo, es necesario precisar que la regla precedente no es absoluta, porque ella misma prevé la posibilidad de que se puedan afectar, los referidos derechos “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida”, evento en el cual “el interés privado deberá ceder al interés público o social”. Ello explica, que no obstante el respeto que merecen los referidos derechos sea posible decretar su expropiación, utilizando las modalidades previstas en la Constitución, o que se puedan imponer limitaciones, obligaciones o cargas especiales, con el fin de asegurar la función social de la propiedad y de la función ecológica que le es inherente.

2.3. La ley 56 de 1985 inspirada, según se deduce de su objeto, en el principio de equidad, en el reconocimiento del derecho a la vivienda para la familia colombiana como una obligación del Estado y a la necesidad de armonizar el derecho de propiedad y su utilización con el interés público o social, contiene una regulación que pretende garantizar, en condiciones de justicia y equilibrio contractual, las relaciones entre arrendatarios y arrendadores, con motivo de la celebración y ejecución de los contratos de arrendamiento de vivienda urbana. Es así como dicha ley, en esencia, define el contrato de arrendamiento de vivienda urbana, su forma, la prohibición de depósitos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que asume el arrendatario, su clasificación, el subarriendo y la cesión, el término de su duración y su prórroga, el canon de arrendamiento y la forma de reajustarlo, las obligaciones de las partes y los motivos o causales para su terminación.

2.4. Igualmente la ley se ocupó de establecer previsiones destinadas a resolver los posibles conflictos que podía generar su aplicación inmediata y, por consiguiente, contempló la situación de los contratos en ejecución a la fecha de su vigencia. De este modo, en el párrafo acusado, el legislador adoptó el criterio de que los contratos celebrados con anterioridad a su vigencia, continuarían rigiendo en los términos pactados, hasta su vencimiento inicial o el de sus prórrogas, con lo cual acogió las reglas tradicionales, según las cuales el contrato se rige por las normas vigentes al tiempo de su celebración, de suerte que las situaciones jurídicas particulares y concretas que conforme a dichas normas surgieron para las partes no pueden ser objeto de modificación en virtud de una nueva ley.

Consecuente con el respeto a las situaciones jurídicas particulares nacidas de las relaciones contractuales vigentes a la expedición de la ley 56/85 se estableció, en el segmento normativo acusado, que sólo al vencimiento del término del contrato, en caso de renuencia de una de las partes a acogerse a lo establecido en dicha ley, “la otra parte podrá, sin indemnización, dar por terminado el contrato de arrendamiento”.

2.5. A juicio de la Sala la norma acusada no desconoce los derechos adquiridos de los arrendatarios ni, por consiguiente, es violatoria del artículo 58 de la Constitución. En efecto:

La referida disposición no pretende afectar las situaciones jurídicas nacidas en favor de los arrendatarios en virtud de los contratos de arrendamiento celebrados antes de la ley, por cuanto ella misma advierte, perentoriamente, que los contratos que se encuentren en ejecución con anterioridad a la ley 56 seguirán rigiendo en los términos pactados hasta su vencimiento inicial o el de sus prórrogas.

Lo que regula la norma demandada es, por consiguiente, la posibilidad de que la ley 56 produzca efectos inmediatos, como es lo normal, al determinar que si vencido el término del contrato una de las partes no se acogiere a sus disposiciones, la otra parte le asiste el derecho de darlo por terminado, sin indemnización. Es decir, que lo que legítimamente busca el legislador, es que no queden subsistentes las normas que venían rigiendo los contratos celebrados con anterioridad, luego de que ha expirado el término de su vigencia o sus prórrogas, sino que dichos contratos, si persisten, sean regulados por la nueva ley.

Finalmente advierte la Corte, que la norma acusada no quebranta ningún otro precepto de la Constitución. Por lo tanto, será declarada exequible.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 27 de la ley 56 de 1985 demandado.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la corte constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General