

Sentencia C-251/96

AUXILIOS O DONACIONES-Alcance de la prohibición

La Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho y de los fines que le son inherentes, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva.

CESIONES GRATUITAS DE DOMINIO DE BIEN DEL ESTADO

El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales. En efecto, la prohibición de los auxilios debe ser armonizada con el mandato del artículo 146 ordinal 4º, según el cual las Cámaras no pueden decretar en favor de particulares erogaciones “que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente”. Puede entonces concluirse que no están prohibidas, porque no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúen con el propósito de satisfacer derechos preexistentes, como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución, siempre y cuando esa cesión sea imperiosa para la satisfacción de ese derecho constitucional.

VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

La norma acusada es uno de los mecanismos por medio de los cuales la ley de reforma urbana busca normalizar los asentamientos humanos informales de estos sectores pobres, para lo cual se permite que adquieran la propiedad de los inmuebles fiscales quienes los hubieran ocupado ilegalmente para vivienda de interés social, antes de determinada fecha.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

La finalidad perseguida por estas normas es de gran importancia, no sólo porque se busca satisfacer el derecho a una vivienda digna de las personas de escasos recursos, que merecen una especial protección del Estado sino además, por cuanto hace parte de un programa de reforma urbana, cuya trascendencia ya había sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia mientras ejerció en el país el control constitucional y ha sido reiterada por la Corte Constitucional. En efecto, la normalización de estas situaciones irregulares de ocupación ilegal de bienes fiscales permite racionalizar el uso del suelo urbano y mejorar los procesos de planificación de las ciudades. De esa manera, además, las autoridades evitan la continuación de situaciones irregulares que podrían generar graves conflictos sociales. A pesar de establecer una transferencia gratuita de la propiedad de un bien fiscal, la norma acusada no viola el artículo 355 de la Carta pues busca garantizar el derecho a una vivienda digna de las personas de escasos recursos, dentro de programas de reforma y planeación urbana, objetivos que cuentan con un fundamento constitucional expreso.

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE BIENES FISCALES

La Corte destaca que la norma recae sobre bienes fiscales, esto es, sobre bienes que son propiedad de entidades estatales pero que no son de uso público o afectados a un uso o servicio público. Son, en cierto sentido, bienes de propiedad privada de las entidades estatales, que los utilizan para cumplir unos determinados fines de interés general. En ese orden de ideas, si una entidad pública abandona un bien de su propiedad, de suerte que permite su ocupación por particulares, es legítimo concluir que esa entidad no está cumpliendo con la función social de la propiedad de la cual es titular. En efecto, si la función social de la propiedad se aplica en general a la propiedad privada, con mayor razón se predica de los bienes fiscales, pues las autoridades están instituidas para servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. La función social no es un dato externo a la propiedad. Se integra, por el contrario, a su estructura. Las obligaciones, deberes y limitaciones de todo orden, derivados de la función social de la propiedad, se introducen e incorporan en su propio ámbito". Todo propietario, público o privado, tiene entonces, por el hecho de ser propietario, una cierta función social que realizar.

CESION GRATUITA-Improcedencia en sociedades de economía mixta

En las sociedades mixtas en donde la participación estatal es menor, el mandato de cesión gratuita estaría afectando la propiedad privada de particulares, que goza de protección constitucional, por lo cual estaríamos frente a una expropiación, que requiere de indemnización, a menos que el Legislador hubiese determinado, con el voto favorable de la mayoría de los miembros de las Cámaras, que por razones de equidad, no hay lugar al pago de la indemnización. Ahora bien, como el Legislador no tomó esta última determinación, la Corte considera que el mandato de cesión gratuita no es aplicable a las sociedades de economía mixta en donde la participación estatal sea menor de la requerida para que tal sociedad sea asimilable a una empresa comercial e industrial del Estado.

Norma acusada: Ley 9ª de 1989 artículo 58

Actor: Angel Castañeda Manrique

Temas:

Una cesión gratuita de dominio de un bien del Estado a un particular no es un auxilio si se basa en un fundamento constitucional expreso.

Prohibición de auxilios y programas de vivienda social.

La función social de la propiedad también se predica de los bienes fiscales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, seis (6) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo

Cifuentes Muñoz, , José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa y Julio César Ortiz Gutiérrez.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Angel Castañeda Manrique presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, la cual fue radicada con el número D-1079. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

El artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 preceptúa lo siguiente:

Ley 09 de 1989

“Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

“Artículo 58: Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con

anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población.”

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la norma demandada viola el artículo 355 de la Constitución, pues faculta a ciertas entidades públicas a ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad, para vivienda de interés social, con lo cual se “estaría beneficiando a unos particulares, mediante la donación de los terrenos”, lo cual viola el artículo 355 de la Carta, que prohíbe a las autoridades decretar auxilios o donaciones. Según el demandante, las obligaciones sociales del Estado “no pueden ser satisfechas mediante la donación de los bienes fiscales de la Nación”. Concluye entonces el actor:

“Eventualmente, podría establecerse una serie de disposiciones de carácter constitucional con base en las cuales el Estado, y en particular la rama legislativa y ejecutiva podrían decretar una serie de ayudas, pero estas se constituyen en excepciones a la regla establecida de manera clara por el artículo 355 de la Carta Política. Podríamos decir adicionalmente que tales ayudas para las cuales el Estado está facultado para otorgar, son entregadas a manera de subsidios, y no a manera de auxilios, pero reiterando que son erogaciones constitucionalmente permitidas. Entre tales disposiciones podrían contarse el artículo 43 respecto del subsidio alimentario a la madre en embarazo si estuviere desempleada o desamparada, el artículo 46 que contempla el subsidio alimentario para las personas de la tercera edad, y el contenido del artículo 368 que faculta a los diferentes órdenes, nacional, departamental, distrital y municipal a otorgar subsidio para las clases menos favorecidas como un mecanismo de un acceso a los servicios públicos domiciliarios que cubran las necesidades básicas.

De manera que, como se ve, la Constitución misma establece la forma como el Estado proteja (sic) determinados sectores de la población, vía subsidio, y en los cuales no se

incluye el caso contemplado en la norma acusada.

Los subsidios adicionalmente, a diferencia de los auxilios, implican necesariamente una ayuda a una actividad determinada, una forma de promoción que no implica que el Estado patrocine la totalidad de la actividad, en tanto que los auxilios, entendidos de una manera positiva, implican la donación total con cargo del presupuesto, sin que necesariamente implique que se esté promoviendo una actividad o se esté protegiendo a un determinado sector de la población.

Finalmente, estimo conveniente señalar que aunque considero que el Estado debe desarrollar una política dirigida a dotar de tierras a los que no las poseen, dicha actividad no se puede desarrollar a través de la cesión gratuita de terrenos de propiedad de entidades oficiales, por la expresa prohibición constitucional consagrada en el artículo 355 de la Carta.”

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

El ciudadano Juan Pablo Cárdenas Mejía interviene en el proceso para impugnar la demanda y defender la constitucionalidad de la norma acusada.

Para ello el ciudadano estudia el alcance del artículo 335 de la Carta y concluye que no es cierto que esta norma prohíba al Estado entregar un bien a un particular sin recibir otro bien o un servicio a cambio. Según su criterio, no puede recibir el calificativo de auxilio o donación “la entrega de un bien cuando la misma se realiza para atender preceptos constitucionales.” Por ello, señala el interviniente, el artículo 355 debe ser interpretado en armonía con las disposiciones que consagran obligaciones del Estado de atender determinadas prestaciones en favor de las personas. Según sus palabras:

“La prohibición de dicho precepto constitucional no puede entenderse en el sentido de impedir aquellos pagos que la administración debe hacer en virtud de una clara obligación constitucional o de un precepto legal que a su turno constituya el estricto desarrollo de un principio constitucional. En efecto, sostener que aun en dichas hipótesis debe aplicarse la prohibición del artículo 355 de la Carta, conduciría a concluir que este último precepto tiene valor supraconstitucional, lo cual no se ajusta a la Constitución, que no le otorga una jerarquía particular y desconocería la naturaleza misma del Estado y la razón de ser de las

autoridades públicas.

De otra parte, si se revisan los antecedentes de la expedición del artículo 355 de la Carta se aprecia que el mismo no tenía como propósito impedir el cumplimiento de los deberes sociales del estado, sino evitar que los recursos del estado se entregaran a particulares para que estos últimos desarrollaran actividades que podrían considerarse benéficas, pero en las cuales el particular decidía sobre la ejecución misma de los recursos. Es por ello que en la ponencia respectiva en la Asamblea Nacional Constituyente se señaló que el artículo 355 radicaba el gasto público en cabeza de las entidades públicas. Es por la misma razón que la excepción prevista por el segundo inciso del artículo 355 de la Carta expresamente se refiere a la posibilidad de celebrar contratos para dar impulso o apoyo a las actividades de interés público que desarrollen los particulares. De este modo, lo que se buscaba prohibir no era la entrega de bienes a particulares como satisfacción de sus derechos, sino la entrega a los mismos de sumas de dineros para que los invirtieran de acuerdo con su criterio en el apoyo de las actividades que ellos realizan”.

Según el ciudadano, esta interpretación es acorde con la jurisprudencia de esta Corporación y, en especial, con las sentencias C-372/94 y C-516/94, de las cuales cita varios apartes.

Además, señala el interviniente, es necesario precisar que el auxilio y la donación son actos gratuitos “en los cuales existe por definición un acto de liberalidad”. Por ello, según su criterio, “al prohibir los auxilios y donaciones lo que el Constituyente quiere evitar es que los órganos del Estado dispongan de los bienes públicos por mera liberalidad y no para atender el interés público que les corresponde”. En esos términos, agrega el interviniente, un acto que tiene por objeto cumplir un deber no constituye un acto de mera liberalidad, por lo cual no son auxilios “los bienes o servicios que el Estado suministra en desarrollo de las tareas que le corresponden con sujeción a los principios que lo rigen, así el Estado no reciba un bien o servicio a cambio.” Concluye entonces este ciudadano “que cuando la Carta prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones, no se refiere a todo pago que realice el Estado y carezca de una clara contraprestación en términos de bienes o servicios que recibe el Estado, sino sólo a aquellos que no correspondan al cumplimiento de deberes constitucionales del mismo o a la satisfacción de los derechos de las personas.”

Precisado en esos términos el sentido del artículo 355 de la Carta, el ciudadano considera

que es evidente la constitucionalidad de la norma acusada pues ella busca desarrollar el derecho de toda persona a una vivienda digna, consagrado en los artículos 51 de la Constitución y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales. En efecto, señala el interviniente:

“El deber del Estado de promover el acceso a la vivienda puede desarrollarse de distintas maneras: de una parte, estableciendo sistemas especiales de financiación, de otro lado, otorgando subsidios de vivienda -tal y como lo prevé la ley 3ª de 1991, y finalmente, entregando terrenos oficiales ociosos a los particulares que los ocupan.

Es este último mecanismo el que adoptó el artículo 58 de la ley de 1989, al ordenar a las entidades nacionales transferir los terrenos ocupados antes del 28 de julio de 1988 a los ocupantes, y al facultar a las demás entidades para hacerlo en las mismas condiciones.

Es importante destacar que si bien la ley establece que la transferencia se hace gratuitamente, ello no significa que se trate de un auxilio o donación en los términos del artículo 355 de la Carta, sino que el legislador buscó precisar que en tales casos no se debía exigir al ocupante el pago del precio. No se trata de un auxilio o donación, en los términos del artículo 355, porque se trata simplemente de un mecanismo adoptado por el legislador para cumplir el deber del Estado de dotar a los particulares de una vivienda digna.

De esta manera, a través de la transferencia de terrenos ocupados para vivienda en favor de los ocupantes, el Estado cumple su obligación fundamental de brindar condiciones para que los particulares adquieran una vivienda digna. Es importante destacar que dicha transferencia se hace en favor de las personas que han ocupado durante varios años (desde 1988 a la fecha son prácticamente siete años) los inmuebles para vivienda de interés social.

Conviene destacar que obtener la restitución forzada de los terrenos colocaría al Estado en la necesidad de buscar nuevos instrumentos para dotar de vivienda a las personas desalojadas, otorgando subsidios o empleando instrumentos análogos, y adicionalmente generaría a cargo del Estado la obligación de reconocer el valor de las eventuales mejoras realizadas. Ante esta circunstancia, el Estado consideró que mejor mecanismo para satisfacer el derecho a una vivienda digna consistía en utilizar los terrenos ocupados que además el Estado no emplea en otros fines de interés social.”

De otro lado, según el ciudadano, la norma acusada también es un desarrollo de la función social de la propiedad, ya que ésta “no sólo se predica de la propiedad privada sino con mayor razón de la propiedad pública, en la medida en que el Estado y las diversas entidades públicas sólo se justifican en razón de los fines del Estado que el artículo 2º de la Constitución Política consagra”. La propiedad de las entidades públicas debe cumplir también una función social, aun cuando ella pueda estar sometida a reglas diferentes en razón de la naturaleza y funciones de tales entidades. Por ello, considera el interviniente que “no se ajusta a la Constitución que una entidad pública posea bienes improductivos que de ninguna manera contribuyen al progreso social o al interés público”, por lo cual “en tales casos las autoridades deben tomar medidas para que estos bienes cumplan la función social que les es inherente”, pues la propiedad debe ser útil no sólo a su titular sino a la comunidad. Por ello es legítimo que el Legislador establezca que la mejor forma de que cumplan su función social ciertos bienes fiscales inutilizados, y que se encontraban ocupados por particulares como viviendas social, es “transferir dichos terrenos a quienes los requerían para satisfacer su derecho fundamental a una vivienda digna.”

El ciudadano destaca igualmente que la norma era necesaria para evitar situaciones inequitativas pues, conforme al Código de Procedimiento Civil, no se puede decretar la pertenencia de los bienes de propiedad de las entidades de derecho público, por lo cual “una persona que ocupa un bien de una entidad pública no puede nunca llegar a adquirir por prescripción, así posea el bien por treinta, cuarenta o más años.” Es cierto, reconoce el interviniente, que esa regla es sana, pero comporta a veces resultados injustos, pues una persona puede ocupar un bien fiscal improductivo para atender sus necesidades de habitación, y sin embargo no puede llegar de ninguna manera a adquirirlo. Por ello -argumenta el interviniente- la ley consideró “conveniente adoptar un esquema intermedio ordenando a las entidades públicas nacionales transferir los terrenos ocupados ilegalmente para vivienda de interés social a quien los habían ocupado desde 1988 y autorizando a otras entidades para hacerlo igualmente. De esta manera, se toma en cuenta el interés de la entidad pública de no ser despojada de sus bienes, se concilia con su deber de procurar satisfacer el derecho de los particulares a una vivienda digna y se cumple con la función social que tiene toda propiedad.”

Finalmente el interviniente señala que aun si se admitiera que el artículo acusado implica una forma de auxilio, no puede decretarse su inconstitucionalidad ya que se dictó al amparo

de la Constitución derogada. Esto significa que se “constituyó una situación jurídica concreta respecto del ocupante de un bien nacional para vivienda de interés social, la cual no puede ser desconocida por la ley nueva”, pues la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-025 de 1993 que la prohibición contenida en el artículo 355 sólo opera hacia el futuro, pues la intención del Constituyente fue la de aplicar la prohibición de decretar auxilios, a partir de la vigencia de la Constitución, y no retroactivamente.

V- DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Orlando Vázquez Velázquez, manifiesta impedimento por haber participado en la expedición de la norma acusada, el cual fue aceptado por la Corte, por lo cual el concepto fiscal fue rendido por el Viceprocurador General de la Nación, quien solicita la exequibilidad de la disposición acusada.

La Vista Fiscal comienza por señalar que la Corte debe pronunciarse de fondo, a pesar de que el artículo impugnado ya fue declarado exequible, durante la vigencia de la Constitución derogada, por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de febrero 20 de 1990. Según su criterio, procede un nuevo examen de constitucionalidad “ya que en el proceso actual se evalúa una demanda con fundamento en la violación del artículo 355 de la Constitución Política, norma cuya existencia fue establecida en el ordenamiento constitucional que ahora nos rige”. Además, considera el Ministerio Público, el pronunciamiento de la Corte es necesario por cuanto la norma es susceptible de seguir produciendo efectos.

Entra entonces la Vista Fiscal a estudiar la norma acusada, y señala que las cesiones de bienes fiscales para programas de vivienda social obedecen al despliegue de funciones típicamente administrativas, tal como lo entendió la Corte Suprema en la sentencia citada.

Estas cesiones encuentran entonces fundamento en la distribución de los negocios que el Presidente de la República efectúa “entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, atribución que hoy corresponde a lo dispuesto en el artículo 189 numeral 17 del texto constitucional.” No deben entonces confundirse con los auxilios prohibidos por el artículo 355, ya que éstos son de origen parlamentario. Por ello “es factible afirmar que el motivo determinante que inspiró al Constituyente para instituir la prohibición mencionada fue la necesidad de impedir una práctica que se ejercía arbitrariamente sin control alguno. Se buscaba ante todo que el Estado se abstuviera de ejecutar actos que no

fuesen concreción de los principios de la justicia distributiva.” Esto significa, según la Vista Fiscal que, conforme a la jurisprudencia de la Corte, lo propio de los auxilios es la liberalidad, ya que ésta es contraria a la justicia distributiva que debe orientar la actividad estatal. Concluye entonces el Viceprocurador:

“Aquellas erogaciones que se efectúen con el propósito de satisfacer derechos preexistentes- como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución y sus desarrollos legales- son constitucionalmente lícitos pues no constituyen actos gratuitos.

Por consiguiente de acuerdo con los planteamientos de la Jurisprudencia citada, no es contraria a la Carta la ley que faculta al Estado para entregar bienes determinados a los particulares, siempre que este hecho ocurra en cumplimiento de los preceptos constitucionales y para el logro de la justicia distributiva.”

En ese orden de ideas, el Ministerio Público considera que la norma no configura un auxilio sino que es una medida estatal de justicia distributiva, ya que busca “la protección de las clases económicas más desfavorecidas y que padecen grandes dificultades para acceder a una vivienda digna”.

El Ministerio Público señala entonces que no comparte el concepto emanado del Consejo de Estado (Sala de Consulta y Servicios Civil, de 27 de Julio de 1994. Magistrado Ponente Dr. Javier Henao Hidrón. Radicación Nº 618), “en el cual se manifestó que la cesión gratuita de inmuebles de propiedad de las entidades públicas se hizo jurídicamente imposible una vez expedida la nueva Constitución Política, en virtud de la prohibición estipulada en el artículo 355”. Esta precisión es importante, según el Viceprocurador, cuanto, el INURBE, con base en tal concepto, decidió inhibirse de seguir aplicando la norma impugnada “y por consiguiente se detuvo un proceso administrativo que ya estaba en curso, frenándose la solución de vivienda para un grupo social que requería de una acción estatal, ante la permanencia en el tiempo de una situación indefinida que se agrava indefectiblemente”.

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 58 de la Ley 9º de 1989, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

Inexistencia de cosa juzgada y necesidad de pronunciamiento de fondo

2- El artículo impugnado fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia¹ pero es necesario un nuevo examen de constitucionalidad ya que, como se estableció en anteriores ocasiones, las decisiones de exequibilidad de la Corte Suprema de Justicia “antes de la vigencia de la Carta de 1991, no hacen tránsito a cosa juzgada material, toda vez que el examen realizado por esa Corporación no comprendió las disposiciones de la actual Constitución²”. En este caso, la situación es aún más clara por cuanto el principal cargo formulado por el actor se funda en la violación del artículo 355 de la Carta, el cual no tenía antecedentes en la anterior Constitución.

3- El pronunciamiento de la Corte Constitucional es además necesario, por cuanto la norma sigue produciendo efectos, por lo cual debe esta Corporación examinar si esta disposición se ha visto afectada por una inconstitucionalidad sobreviniente. En efecto, la norma acusada, expedida en 1989, establece un mandato y una facultad permanentes, pues ordena a las entidades del orden nacional ceder ciertos bienes fiscales en determinadas condiciones y faculta a las demás entidades públicas a efectuar la cesión en los mismos términos. Es pues posible que esa norma se adecuara a la Constitución derogada pero se tornara inexecutable al entrar en vigencia la Carta de 1991, cuyo artículo 355 expresamente prohíbe a los órganos de poder decretar auxilios o donaciones en favor de personas privadas. Así, según la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cesión regulada por el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 “se hizo jurídicamente imposible una vez expedida la nueva Constitución”, por lo cual “hoy en día los municipios no pueden ceder a título gratuito inmuebles de su propiedad a personas naturales, para efectos de legalizar la situación de las tierras en zonas de invasión”. Según esa Honorable Corporación, la disposición acusada “fue subrogada por el artículo 355 de la Constitución expedida el 7 de julio de 1991”³.

Por tales razones, procede entonces la Corte a pronunciarse de fondo sobre la conformidad o no de la disposición legal impugnada frente a la Constitución vigente.

El problema bajo revisión.

4- Según el actor, la norma acusada contraviene la prohibición constitucional de los auxilios por parte de las autoridades (CP art. 355), pues permite la transferencia a los particulares, sin contraprestación alguna, de bienes fiscales. Por el contrario, según el ciudadano

interviniente y el Ministerio Público, la disposición acusada se ajusta a la Carta por cuanto ésta no prohíbe las cesiones gratuitas, siempre y cuando ellas se realicen en cumplimiento de deberes constitucionales de las autoridades. Ahora bien, según su criterio, en este caso es claro que la transferencia gratuita de bienes fiscales, que habían sido ocupados por particulares para vivienda de interés social, busca hacer efectivo el derecho de toda persona a tener una vivienda digna (CP. art. 51). Es pues, para ellos, un mecanismo razonable por medio del cual el Estado cumple sus obligaciones constitucionales y hace efectiva la función social de la propiedad, puesto que ésta última se predica también de la propiedad de las entidades públicas. En tales circunstancias, debe la Corte Constitucional comenzar por estudiar el alcance de la prohibición de auxilios y donaciones (CP. art. 355) y su relación con el cumplimiento de las obligaciones sociales del Estado (CP art. 2º), y en particular con la garantía del derecho de toda persona a tener una vivienda digna (CP art. 51).

Prohibición de auxilios y cesión de bienes fiscales para programas de vivienda social

5- Esta Corporación ha tenido la oportunidad de determinar, en varias oportunidades, los alcances de la prohibición constitucional de los auxilios y las donaciones⁴. En ellas ha concluido que la Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones (CP arts 355) con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho (CP art. 1º) y de los fines que le son inherentes (CP art. 2º), entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva (CP arts 2 y 13).

No basta entonces con señalar que el Estado está efectuando una transferencia de un recurso estatal a un particular, sin contraprestación, para concluir que estamos en frente de un auxilio prohibido por el artículo 355 de la Carta. En efecto, si tal cesión gratuita cuenta con un fundamento constitucional expreso, no se trata de una donación prohibida por la Carta sino, por el contrario, del cumplimiento de deberes constitucionales atribuidos al Estado. Al respecto ha señalado esta Corporación:

“Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial, a cargo de éste. A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.⁵”

El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales. En efecto, la prohibición de los auxilios (CP art. 355) debe ser armonizada con el mandato del artículo 146 ordinal 4º, según el cual las Cámaras no pueden decretar en favor de particulares erogaciones “que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente”. Puede entonces concluirse que no están prohibidas, porque no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúen con el propósito de satisfacer derechos preexistentes, como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución, siempre y cuando esa cesión sea imperiosa para la satisfacción de ese derecho constitucional.

6- Entra entonces la Corte a determinar si la norma acusada cumple los requisitos anteriormente mencionados para exceptuar la prohibición del artículo 355 de la Constitución.

Así, el artículo 58 de la Ley 9º de 1989 ordena a las entidades públicas nacionales que cedan gratuitamente, mediante escritura pública en favor de los ocupantes, aquellos bienes inmuebles fiscales de su propiedad que hubieren sido invadidos ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación fuera anterior a julio de 1988. El artículo autoriza también a las otras entidades públicas a efectuar la cesión en los mismos términos y condiciones.

Ahora bien, ¿qué se entiende por viviendas de interés social? La misma Ley 9ª de 1989 se encarga de definir tal concepto. Así, el artículo 44 señala que se trata de soluciones de vivienda de bajo valor, pues su precio de adquisición o adjudicación debe ser inferior o igual a 100 salarios mínimos legales mensuales, en ciudades de menos de 100.000 habitantes; o a 120 salarios mínimos legales mensuales, en ciudades de más de 100.000 pero menos de 500.000 habitantes; o, finalmente, a 135 salarios mínimos legales mensuales, en ciudades de más de 500.000 habitantes. Como vemos, las viviendas de interés social son aquellas destinadas a los sectores más pobres de la sociedad, los cuales deben recibir una especial protección de las autoridades, en un Estado social de derecho como el colombiano (CP art. 1º, 2º y 13).

De otro lado, la disposición acusada hace parte del capítulo V de la Ley 9ª de 1989, el cual regula distintas formas de legalización de los títulos para viviendas de interés social. La norma acusada es entonces uno de los mecanismos por medio de los cuales la ley de reforma urbana busca normalizar los asentamientos humanos informales de estos sectores pobres, para lo cual se permite que adquieran la propiedad de los inmuebles fiscales quienes los hubieran ocupado ilegalmente para vivienda de interés social, antes de determinada fecha. No es el único instrumento previsto por la normatividad, pues los demás artículos del capítulo V también establecen otros mecanismos, como la agilización de los trámites de otorgamiento y registro de escrituras públicas en relación con estas viviendas (art. 45), la graduación de las tarifas de los impuestos de registro (art. 49) o la consagración de ciertas formas de expropiación sin indemnización de los terrenos de los llamados en el lenguaje popular “urbanizadores piratas” (art. 53).

La Corte considera que la finalidad perseguida por estas normas es de gran importancia, no sólo porque se busca satisfacer el derecho a una vivienda digna de las personas de escasos recursos, que merecen una especial protección del Estado (CP art. 13) sino además, por cuanto hace parte de un programa de reforma urbana, cuya trascendencia ya había sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia mientras ejerció en el país el control constitucional⁶ y ha sido reiterada por la Corte Constitucional⁷. En efecto, la normalización de estas situaciones irregulares de ocupación ilegal de bienes fiscales permite racionalizar el uso del suelo urbano y mejorar los procesos de planificación de las ciudades. De esa manera, además, las autoridades evitan la continuación de situaciones irregulares que podrían generar graves conflictos sociales. Por ello, al examinar este artículo, la Corte Suprema llegó

a una conclusión que la Corte Constitucional reitera. Según ese tribunal, esta norma cumple una importante función pues se encamina “a permitir que los asentamientos humanos subnormales en zonas urbanas, denominados por la ley ‘ocupaciones ilegales para viviendas de interés social’, se incorporen, mediando la escritura pública que acredite titularidad y dominio, a los procesos de la planeación y el desarrollo local y nacional, y se beneficien del ordenamiento correspondiente”, por cuanto tales asentamientos “generan graves conflictos de naturaleza social y administrativa y que entorpecen profunda y radicalmente el desarrollo local y nacional”⁸.

Por tal razón, la Corte concluye que, a pesar de establecer una transferencia gratuita de la propiedad de un bien fiscal, la norma acusada no viola el artículo 355 de la Carta pues busca garantizar el derecho a una vivienda digna (CP art. 51) de las personas de escasos recursos, dentro de programas de reforma y planeación urbana, objetivos que cuentan con un fundamento constitucional expreso. En efecto, el artículo 51 de la Carta preceptúa:

” Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (subrayas no originales). ”

7- El mecanismo establecido por el artículo acusado está además sustantivamente relacionado con la finalidad perseguida por la ley de reforma urbana. Así, por medio de la cesión gratuita a los ocupantes, el Estado cumple frente a ellos con su obligación constitucional de tomar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de todo colombiano a una vivienda digna (CP art. 51).

Además, y como bien lo destaca el interviniente, la norma acusada evita la prolongación de situaciones de indefinición de la propiedad, que pueden ser no sólo manifiestamente inequitativas sino también generadoras de agudos conflictos sociales. Así, el artículo 407 ordinal 4º del Código de Procedimiento Civil señala que la declaración de pertenencia no procede respecto de los bienes de propiedad de las entidades de derecho público, lo cual significa que los bienes fiscales no pueden ser adquiridos, conforme a la ley, por prescripción. En esas circunstancias, una persona puede ocupar, por necesidad, un terreno fiscal para establecer su vivienda, pero no podrá nunca adquirirlo por prescripción, aun cuando lo

poseyera por varias décadas. En tales circunstancias, no parece lógico que las autoridades tuvieran que expulsar a las personas que han ocupado ilegalmente esos bienes fiscales, por ser legalmente imprescriptibles, para luego concederles formas de financiación que les permitan acceder a una vivienda de interés social, a fin de cumplir su deber constitucional de facilitar a todos los colombianos una vivienda digna (CP art. 51). El mecanismo de cesión gratuita previsto por la norma acusada es entonces perfectamente razonable.

Nótese también que la disposición impugnada no estimula las ocupaciones ilegales sino que simplemente normaliza situaciones de hecho que se habían presentado con anterioridad a la expedición de la ley. En efecto, la ley de reforma urbana fue promulgada en 1989, y la transferencia sólo se hace respecto de bienes ocupados antes del 28 de julio de 1988 y a los ocupantes de los terrenos respectivos, lo cual implica que en el momento de la transferencia el bien se encuentra ocupado y lo estaba desde la fecha ya mencionada. De este modo, como bien lo señala el ciudadano interviniente, la persona que hoy pretendiera la transferencia de uno de estos bienes debería acreditar que lo ha ocupado desde 1988, esto es, por un espacio de casi ocho años.

Finalmente, la norma acusada establece garantías para que su aplicación no produzca efectos perjudiciales para otros bienes protegidos constitucionalmente. Así, el artículo se aplica exclusivamente a quienes hayan ocupado esos bienes para vivienda de interés social, con lo cual se evita el enriquecimiento de particulares que los hubieren ocupado para otro objeto. Además, la norma excluye la cesión de los bienes públicos, lo cual se adecúa a la Carta que consagra su imprescriptibilidad e inalienabilidad (CP art. 63). Igualmente se protegen los bienes destinados a la salud y a la educación, y se evita que este programa de normalización de asentamientos informales se traduzca en la creación de nuevos riesgos sociales, pues el artículo señala que la cesión no “procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población.”

Por todo lo anterior, esta Corporación concluye que la norma impugnada no sólo no viola el artículo 355 de la Carta sino que, además, constituye uno de los mecanismos adecuados para que el Estado cumpla la obligación de hacer efectivo el derecho de todo colombiano a una vivienda digna (CP art. 51).

La función social de la propiedad y los bienes fiscales

8- A pesar de lo anterior, podría argumentarse que la norma acusada es inexecutable por cuanto permite la erosión del patrimonio público, al autorizar la transferencia gratuita a los particulares de bienes de propiedad estatal, como son los bienes fiscales. Sin embargo, ello no es así, por cuanto, como ya señaló, esta disposición no sólo busca satisfacer derechos y mandatos constitucionales expresos y específicos (CP art. 51) sino que, además, no estimula la ocupación ilegal de bienes fiscales. La disposición simplemente pretende normalizar situaciones de hecho existentes.

La Corte destaca que la norma recae sobre bienes fiscales, esto es, sobre bienes que son propiedad de entidades estatales pero que no son de uso público o afectados a un uso o servicio público. Son, en cierto sentido, bienes de propiedad privada de las entidades estatales, que los utilizan para cumplir unos determinados fines de interés general. En ese orden de ideas, si una entidad pública abandona un bien de su propiedad, de suerte que permite su ocupación por particulares, es legítimo concluir que esa entidad no está cumpliendo con la función social de la propiedad de la cual es titular. En efecto, como bien lo destaca el ciudadano interviniente, si la función social de la propiedad se aplica en general a la propiedad privada, con mayor razón se predica de los bienes fiscales, pues las autoridades están instituidas para servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (CP art. 2º).

9- Ahora bien, como ya lo ha señalado esta Corporación, “la función social no es un dato externo a la propiedad. Se integra, por el contrario, a su estructura. Las obligaciones, deberes y limitaciones de todo orden, derivados de la función social de la propiedad, se introducen e incorporan en su propio ámbito”⁹. Todo propietario, público o privado, tiene entonces, por el hecho de ser propietario, una cierta función social que realizar. Por ello, si no cumple con los deberes ligados a esa función social, no tiene derecho a la tutela jurídica de su propiedad, por lo cual en tales casos la ley puede autorizar que tales bienes sean transferidos a otros titulares que puedan satisfacer en mejor forma la función social de esas propiedades. Y eso es precisamente lo que efectúa la norma bajo revisión, puesto que ordena la transferencia de esos bienes fiscales, que no han sido adecuadamente manejados por una entidad estatal, a personas que los han ocupado por la necesidad de vivienda que tienen que satisfacer. El Legislador ha considerado que esos bienes son socialmente más útiles, y

cumplen entonces en mejor forma su función social, si se permite su transferencia a pobladores que ya los ocupan y los requieren para su habitación.

Esa evaluación del Legislador se adecúa a la Carta, pues es una ponderación adecuada entre principios constitucionales en tensión, como el deber que tienen las autoridades de proteger del patrimonio estatal, la función social de la propiedad y el derecho a una vivienda digna. En efecto, la norma es un desarrollo razonable de la función social de la propiedad de los bienes fiscales (CP art. 58) y, además, se logra de esa manera contribuir no sólo a la satisfacción un derecho constitucional de gran importancia -el derecho a la vivienda digna (CP art. 51)- sino también a una mejor planificación del desarrollo urbano, gracias a la normalización de esos asentamientos urbanos informales. Finalmente, la legitimidad constitucional de esa regulación legal no significa que se esté desprotegiendo el patrimonio de las entidades públicas, pues los bienes sólo pueden ser cedidos para las viviendas de interés social, esto es, para la realización de un derecho constitucional de grupos sociales que merecen especial protección estatal (CP arts 13 y 51) Además, en caso de que algunas de esas ocupaciones ilegales hayan sido fruto de conductas dolosas o negligentes de ciertos funcionarios públicos, es obvio que tales funcionarios deberán ser sancionados por las autoridades correspondientes, según lo ordena la Carta (CP art. 6º).

Entidades públicas y sociedades de economía mixta.

10- La Corte concluye entonces que la norma impugnada es constitucional. Sin embargo, es necesario efectuar la siguiente precisión que condiciona el alcance de esta decisión de exequibilidad, pues en principio la norma se aplica a todas las entidades públicas, como los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales de Estado y las sociedades de economía mixta. Ahora bien, en relación con estas últimas, es necesario distinguir aquellas sociedades de economía mixta que, por el grado de participación estatal, son asimilables a las empresas comerciales e industriales de Estado, de aquellas otras que no son equiparables a las empresas estatales, por ser la participación estatal inferior. En efecto, en relación con las primeras, la Corte no encuentra ninguna objeción a que, por las razones largamente expuestas en esta sentencia, la ley ordene la cesión gratuita establecida por el artículo impugnado, por cuanto tales sociedades de economía mixta son asimiladas por el ordenamiento jurídico a una empresa estatal, por la importancia de la participación estatal. En cambio, la Corte considera que no sucede lo mismo con las sociedades mixtas en donde la

participación estatal es menor, por cuanto en este evento el mandato de cesión gratuita estaría afectando la propiedad privada de particulares, que goza de protección constitucional, por lo cual estaríamos frente a una expropiación, que requiere de indemnización, a menos que el Legislador hubiese determinado, con el voto favorable de la mayoría de los miembros de las Cámaras, que por razones de equidad, no hay lugar al pago de la indemnización (CP art. 58). Ahora bien, como el Legislador no tomó esta última determinación, la Corte considera que el mandato de cesión gratuita no es aplicable a las sociedades de economía mixta en donde la participación estatal sea menor de la requerida para que tal sociedad sea asimilable a una empresa comercial e industrial del Estado. Por tal motivo, la Corte Constitucional reitera y hace suyos los criterios expresados al respecto por la Corte Suprema de Justicia cuando condicionó también la exequibilidad de esta disposición. Dijo entonces la Corte Suprema:

“Por último, debe precisar la Corte respecto de las sociedades de economía mixta, que en principio quedarían comprendidas por las regulaciones establecidas por el artículo 58, bajo examen, que no todas aquellas empresas con participación estatal están sometidas a dicho régimen pues además de las restricciones que se imponen respecto del campo y finalidad de su actividad, la previsión legal debe circunscribirse a las que son asimiladas a las empresas industriales y comerciales del Estado, es decir aquellas en las cuales el valor del aporte estatal es igual o superior al que establezca la ley del capital social, para quedar asimiladas a las empresas enteramente estatales.

En otras palabras, las sociedades de economía mixta a las cuales se extendería el precepto que se cuestiona, son aquellas en que el Estado o sus entes descentralizados tienen injerencia predominante en su dirección y funcionamiento y especiales prerrogativas derivadas del régimen de derecho público al que se hallan sometidas, para que sea el Estado mismo el que actúe, con el fin de satisfacer con sus recursos necesidades colectivas.¹⁰”

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 58 de la Ley 9º de 1989, siempre y cuando se entienda que el mandato de cesión gratuita no es aplicable a las sociedades de economía mixta en donde la participación estatal sea menor de la requerida para que tal sociedad sea asimilable a una empresa comercial e industrial del Estado.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CÉSAR ORTIZ GUTIÉRREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 21 del 20 de febrero de 1990. MP Fabio Morón Díaz

2 Corte Constitucional, Sentencia C-587 del 12 de noviembre de 1992, Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. Ver igualmente sentencia C-153/94 MP Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-060/94 MP Carlos Gaviria Díaz.

3Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 27 del 27 de julio de 1994, Radicación No 618.

4Ver, entre otras, las sentencias C-372/94, C-506/94 y C-205/95

5Sentencia C-205/95. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

6Ver, entre otras, la sentencia del 9 de noviembre de 1989, MP Fabio Morón Díaz.

7Ver. entre otras, las sentencias C-006/93 y C-275/93.

8Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 21 del 20 de febrero de 1990. MP Fabio Morón Díaz. Consideración Cuarta.

9Sentencia C-006/93. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 14

10Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 21 del 20 de febrero de 1990. MP Fabio Morón Díaz