

Sentencia No. T-309/95

NEGLIGENCIA ADMINISTRATIVA/VIVIENDA-Demolición/OMISION DE LA ADMINISTRACION

No obstante, la circunstancia de que el contratista no hubiese firmado el acta de iniciación de los trabajos -inconveniente relativo a un requisito puramente formal, que habría podido superarse mediante la diligencia de la administración en exigir su cumplimiento- provocó de manera inexplicable la paralización de las obras y el ostensible perjuicio ocasionado a quienes, siendo propietarios de humildes viviendas demolidas o afectadas por movimientos telúricos en la zona, quedaron despojados de un lugar digno al cual acogerse con sus familias. Las autoridades administrativas deben “coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”, de donde se deduce un comportamiento negligente cuando la tarea administrativa iniciada no culmina, por falta de la necesaria impulsión de las autoridades correspondientes.

PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

Los valores de la dignidad humana y de la solidaridad, así como el principio de prevalencia del Derecho sustancial y el postulado de la eficacia de la gestión pública son infinitamente superiores a los aspectos de índole puramente adjetiva y al trámite burocrático, de tal modo que las obligaciones sociales del Estado, contempladas en el artículo 2º de la Constitución, no pueden supeditarse a la nimiedad del formalismo, ni postergarse indefinidamente, por esa misma causa, la cristalización de objetivos que inciden en los derechos fundamentales.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Alcance

La idea y las proyecciones del Estado Social de Derecho, que es característico de nuestra organización política, según lo expuesto por el artículo 1º de la Carta, y que proclama una responsabilidad estatal mucho más ligada a la obtención de resultados favorables a la satisfacción de las necesidades primegenias de la comunidad y de los asociados, dentro del orden jurídico, que al encasillamiento formal de sus actuaciones en los moldes normativos. En el actual sistema jurídico, el principio de solidaridad, contemplado en los artículos 1 y 95

de la Constitución Política, al que están obligados los particulares pero que es primordialmente exigible al Estado, si bien no bajo una concepción paternalista que establezca una dependencia absoluta. A tal concepto se ha referido esta misma Sala, indicando que tiene el sentido de un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental

El Estado -que tiene a cargo de manera prioritaria, la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y de promover planes de vivienda de interés social (artículo 51 C.P.)- no puede presenciar indolente la situación de un grupo humano que carece de recursos para sostener en pie las modestas construcciones que constituyen las viviendas de sus integrantes cuando ellas amenazan ruina por sus deficiencias de construcción y por el transcurso del tiempo. La determinación de iniciar un plan encaminado a remodelar parte del casco urbano de Anzoátegui, reconstruyendo sesenta (60) casas en peligro de destrucción por descuido, no correspondía a una actitud de benevolencia de la administración, sino que era su obligación perentoria, derivada de los principios constitucionales enunciados. Dadas las condiciones específicas del accionante, que son de manifiesta debilidad en el aspecto económico -según lo probado-, ha debido tener cabal aplicación el principio de solidaridad, para impedir que la inactividad del Municipio y del contratista encargado de las obras repercutiera en su perjuicio, impidiéndole el uso del único sitio al cual podía acogerse para su vivienda -una construcción de cuatro por cinco metros, según la inspección judicial que, por comisión de esta Sala, llevó a cabo el Presidente del Tribunal Administrativo del Tolima con lo cual se lo arriesgó a vivir de manera indefinida a la intemperie, con peligro para su vida y su integridad personal.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-64598

Acción de tutela incoada por JESUS GABRIEL ROMERO MIRANDA contra la Administración Municipal de ANZOATEGUI

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Se revisa el fallo proferido en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo del Tolima.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Según la narración del accionante, JESUS GABRIEL ROMERO MIRANDA, habitante del municipio de Anzoátegui -Departamento del Tolima-, la anterior administración local suscribió un contrato de obra pública con el objeto de mejorar sesenta viviendas correspondientes a siete sectores municipales incluídos en el proyecto de saneamiento básico del casco urbano, según programa aprobado por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

Aseguró el demandante que en la ejecución del contrato la alcaldía llegó a casos extremos como el suyo, pues tuvo que demoler su vivienda, ya que amenazaba ruina.

Efectivamente -dijo-, en cumplimiento del contrato se procedió a dar inicio a los trabajos, es decir, la casa fue demolida y se hizo la excavación necesaria para la nueva cimentación.

Afirmó que, desde el momento de la demolición de su casa, se encuentra en compañía de su familia, durmiendo en la calle, situación que se ha prolongado, pues la idea inicial consistía en que los trabajos no tardaran más de un mes y en realidad, según la demanda, al presentarla se hallaban estancados y las obras suspendidas, con notorio perjuicio para el peticionario y su familia.

Expuso que, una vez fueron iniciadas las obras y posesionado el nuevo alcalde de Anzoátegui, la Caja de Crédito Agrario desembolsó las sumas previstas en el contrato, pero el referido funcionario se ha negado reiteradamente a cancelar al contratista lo que a éste corresponde, por razones de tipo político, dando así lugar a la parálisis de las obras.

Consideró que, con esta actitud, la administración municipal lo ha dejado en total abandono,

violando directamente los principios básicos de la Constitución Política, en especial los del artículo 2º, a cuyo tenor son fines esenciales del Estado los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos y deberes en ella consagrados.

Recordó igualmente que, según la Carta, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, así como para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Invocó también el derecho de todo colombiano a una vivienda digna, plasmado en el artículo 51 de la Constitución, y manifestó que, según la misma norma, el Estado tiene la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho y de promover planes de vivienda de interés social.

Señaló que, antes de comenzar la ejecución del contrato, él y sus familiares tenían una vivienda, si bien es cierto amenazaba ruina y ponía en peligro sus vidas, pero que, en virtud de la posterior conducta del Alcalde, sus hijos carecen de techo. “Sólo contamos con el frío de la noche -agregó- y la esperanza de que no nos ocurra nada y de que el señor Alcalde se apiade y decida autorizar la terminación del contrato”.

A instancias del Tribunal, el Alcalde Municipal de Anzoátegui explicó que la parálisis de las obras aludidas por el actor se debía a que el contratista había incumplido el contrato desde su iniciación, pues, por su cuenta y riesgo, procedió a desentejar viviendas y a desbaratar las casas beneficiarias del contrato, sin que se hubiera cancelado el anticipo y sin haber firmado el acta correspondiente junto con el interventor.

Dijo que, ante sus reclamos por estas “anomalías”, el contratista no volvió a reportarse en las obras ni en el Municipio, hasta el 31 de enero de 1995, fecha en la cual, mediante una carta, manifestó que no deseaba continuar con la ejecución del contrato.

Según el Alcalde, se encuentra adelantando las gestiones pertinentes para proceder a declarar la caducidad del contrato de mejoramiento de vivienda.

II. LA DECISION JUDICIAL REVISADA

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante providencia del 17 de febrero de 1995, resolvió que la acción de tutela instaurada no era procedente.

A su juicio, los derechos a la vivienda y a la propiedad no son derechos fundamentales, aunque pueden adquirir tal calidad cuando su desconocimiento comporta la violación de otros que sí lo son, como el derecho a la vida, la igualdad y la dignidad de la persona.

Consideró que, en el caso de autos no se daba tal hipótesis, pues no encontraba que, según los hechos expuestos por el actor y aceptados en parte por el Alcalde de Anzoátegui, se estuviesen violando o amenazando la vida u otro derecho consagrado en la Constitución.

Por el contrario -señaló-, si se demolió la residencia del accionante porque se consideró que amenazaba ruina, con el consecuente peligro para su familia, hay que aceptar que lo que se buscó fue su protección.

Además -concluyó-, si hay mora del municipio en reconstruir la vivienda del accionante, es cuestión que no se puede corregir por la acción de tutela, máxime cuando no hay prueba de que con ello se violen o amenacen los derechos fundamentales.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En desarrollo de lo previsto en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, el presente asunto fue seleccionado por la Corte y repartido a esta Sala, en la cual se radica la competencia para proferir el correspondiente fallo de revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política.

El principio de solidaridad y el derecho sustancial prevalecen sobre las cuestiones formales. No se justifica que el Estado arriesgue los derechos fundamentales de los asociados por falta de una firma

El caso objeto de examen muestra de manera patética el divorcio existente entre la realización de la justicia material, propia del Estado Social de Derecho, y el culto ciego al formalismo.

En buena hora, el municipio y la comunidad de Anzoátegui iniciaron desde 1994 un proyecto de saneamiento básico del casco urbano de la localidad, con el fin de mejorar sesenta viviendas ubicadas dentro del mismo, cuyas condiciones de seguridad y estabilidad hacían indispensable y urgente la ejecución de obras que evitaran su ruina y el consiguiente daño a los moradores.

No obstante, la circunstancia de que el contratista no hubiese firmado el acta de iniciación de los trabajos -inconveniente relativo a un requisito puramente formal, que habría podido superarse mediante la diligencia de la administración en exigir su cumplimiento- provocó de manera inexplicable la paralización de las obras y el ostensible perjuicio ocasionado a quienes, siendo propietarios de humildes viviendas demolidas o afectadas por movimientos telúricos en la zona, quedaron despojados de un lugar digno al cual acogerse con sus familias.

Quedó así frustrado, por un motivo intrascendente, el bondadoso objetivo que perseguían las mismas autoridades locales al iniciar el programa de reconstrucción y reparación de las viviendas.

El hecho descrito hace que la Corte Constitucional insista en que los valores de la dignidad humana y de la solidaridad, así como el principio de prevalencia del Derecho sustancial y el postulado de la eficacia de la gestión pública son infinitamente superiores a los aspectos de índole puramente adjetiva y al trámite burocrático, de tal modo que las obligaciones sociales del Estado, contempladas en el artículo 2º de la Constitución, no pueden supeditarse a la nimiedad del formalismo, ni postergarse indefinidamente, por esa misma causa, la cristalización de objetivos que inciden en los derechos fundamentales.

El ejercicio sensato de la función administrativa implica el establecimiento de prioridades y la adopción oportuna de medidas idóneas para evitar que los fines esenciales del Estado resulten entorpecidos por la omisión o la desidia de servidores públicos o por el incumplimiento o el descuido de particulares que contratan con las entidades públicas.

El principio de solidaridad obliga al Estado. El compromiso del Estado Social de Derecho con las personas carentes de recursos

Cualquiera diría que el accionante no estaba en posición de reclamar al Municipio diligencia y

efectividad en cuanto a la reconstrucción de su vivienda por cuanto el ente público no tenía la obligación de llevar a cabo las obras, pues el propietario del bien era un particular que debería defenderse por sus propios medios.

Ese mismo enfoque llevaría a concluir que, en vez de hacer exigencias al Estado por la vía judicial, el afectado estaría obligado a procurarse los medios de recuperación de las circunstancias adversas propiciadas por el temblor de tierra y a vincular sus propios recursos para levantar de nuevo su casa de habitación, y que, más bien, debería agradecer los esfuerzos de las autoridades por brindarle apoyo en su legítimo empeño.

La Corte Constitucional estima que tales aseveraciones, quizá acordes con una concepción individualista del Estado y de los derechos, no son de recibo -al menos en términos absolutos- dentro de la idea y las proyecciones del Estado Social de Derecho, que es característico de nuestra organización política, según lo expuesto por el artículo 1º de la Carta, y que proclama una responsabilidad estatal mucho más ligada a la obtención de resultados favorables a la satisfacción de las necesidades primegenias de la comunidad y de los asociados, dentro del orden jurídico, que al encasillamiento formal de sus actuaciones en los moldes normativos.

Ya había avanzado el Constituyente de 1936 al concebir la asistencia pública en favor de las personas económicamente débiles e incapacitadas para trabajar (artículo 19), dentro de un criterio que hoy acoge el artículo 13 C.P., cuando al establecer el postulado de la igualdad real y efectiva, obliga al Estado a promover las condiciones de equilibrio y a adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, protegiendo especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

A ello se agrega, en el actual sistema jurídico, el principio de solidaridad, contemplado en los artículos 1 y 95 de la Constitución Política, al que están obligados los particulares pero que es primordialmente exigible al Estado, si bien no bajo una concepción paternalista que establezca una dependencia absoluta.

A tal concepto se ha referido esta misma Sala, indicando que tiene el sentido de un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros

asociados o en interés colectivo.

Es, ha dicho la Corte, un principio que inspira la conducta de los individuos para fundar la convivencia en la cooperación y no en el egoísmo (Cfr. Sentencia T-550 del 2 de diciembre de 1994).

En virtud del postulado en mención, el Estado -que tiene a cargo de manera prioritaria, la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y de promover planes de vivienda de interés social (artículo 51 C.P.)- no puede presenciar indolente la situación de un grupo humano que carece de recursos para sostener en pie las modestas construcciones que constituyen las viviendas de sus integrantes cuando ellas amenazan ruina por sus deficiencias de construcción y por el transcurso del tiempo.

A juicio de la Corte, en casos como el que se considera, la determinación de iniciar un plan encaminado a remodelar parte del casco urbano de Anzoátegui, reconstruyendo sesenta (60) casas en peligro de destrucción por descuido, no correspondía a una actitud de benevolencia de la administración, sino que era su obligación perentoria, derivada de los principios constitucionales enunciados.

Pero, además, no se trataba solamente de iniciar un conjunto de obras, sino de terminirlas, con arreglo a los principios de eficacia, celeridad e igualdad que, entre otros, inspiran la función administrativa, puesta al servicio de los intereses generales, según el artículo 209 de la Constitución.

No en vano el mismo precepto dispone que las autoridades administrativas deben “coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado” (subraya la Corte), de donde se deduce un comportamiento negligente cuando la tarea administrativa iniciada no culmina, por falta de la necesaria impulsión de las autoridades correspondientes.

Si ello repercute -como en el presente caso- en el daño o la amenaza a derechos fundamentales, es claro que cabe la acción de tutela para su protección, en cuanto las violaciones que la hacen aplicable no solamente consisten en conductas positivas de quien ejerce poder sino en omisiones, es decir, en la inactividad del ente público, pues al abstenerse injustificadamente de llevar a cabo los actos que de él se esperan, de

conformidad con los aludidos principios, que se imponen por la Carta a toda gestión administrativa, no solamente incurre en negligencia sino que afecta o pone en riesgo prerrogativas básicas de personas en concreto.

En el asunto que ocupa la atención de la Corte es evidente que, dadas las condiciones específicas del accionante, que son de manifiesta debilidad en el aspecto económico -según lo probado-, ha debido tener cabal aplicación el principio de solidaridad, para impedir que la inactividad del Municipio y del contratista encargado de las obras repercutiera en su perjuicio, impidiéndole el uso del único sitio al cual podía acogerse para su vivienda -una construcción de cuatro por cinco metros, según la inspección judicial que, por comisión de esta Sala, llevó a cabo el Presidente del Tribunal Administrativo del Tolima (Fl. 58 del Expediente)-, con lo cual se lo arriesgó a vivir de manera indefinida a la intemperie, con peligro para su vida y su integridad personal.

Es verdad que, según las pruebas recaudadas por el Tribunal Administrativo, el actor vive actualmente en arriendo, en una casa cercana pero también es claro que sus circunstancias concretas hacen que destine a tal fin la mayor parte de sus escasos ingresos, provenientes, según lo establecido, de la venta esporádica de chance y de verduras.

Así las cosas, la mora en la ejecución de unas obras que en sí mismas no revisten ninguna complejidad ni representan erogaciones cuantiosas implica, sin dudarlo, una omisión de la administración municipal en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Pese a que han sido detectadas algunas inexactitudes en el escrito de demanda, luego corregidas por el actor en su declaración ante el Tribunal Administrativo del Tolima, la Corte concederá la tutela impetrada, ordenando al Alcalde Municipal que adopte las medidas necesarias para asegurar los derechos fundamentales del accionante, ya que las señaladas imprecisiones en nada modifican el hecho cierto de que le ha causado y se le sigue causando perjuicio.

DECISION

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 17 de

febrero de 1995, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela instaurada.

Segundo.- CONCEDESE la protección judicial que solicita JESUS GABRIEL ROMERO MIRANDA, por la violación de su derecho constitucional a una vivienda digna, con repercusión en amenaza a su vida e integridad personal, por la omisión en que ha incurrido la administración municipal de Anzoátegui.

Tercero.- ORDENASE al Alcalde Municipal de Anzoátegui que, en un término no superior a las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, adopte las medidas administrativas necesarias para que, antes de 20 días hábiles esté reconstruída, en sus aspectos esenciales, la vivienda de JESUS GABRIEL ROMERO MIRANDA.

Cuarto.- El Tribunal Administrativo del Tolima verificará el cabal cumplimiento de esta providencia.

Quinto.- Súrtase el trámite previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General