

T-413-97

Sentencia T-413/97

DERECHO A LA PROPIEDAD-No es de manera absoluta e invariable un derecho fundamental

Reitera la Corte que el de propiedad no es, de manera absoluta e invariable, un derecho fundamental y, por tanto, en principio, no es la acción de tutela el mecanismo adecuado para su protección. La normatividad, en los campos civil, comercial, administrativo y policivo, regula extensamente el tema de la propiedad y consagra acciones y procedimientos encaminados a su protección. Mal podría afirmarse que un derecho relativizado por la prevalencia del interés colectivo y sometido a numerosas restricciones y límites, respecto del cual caben figuras como la expropiación, la extinción del dominio y las servidumbres, y que la propia Constitución cataloga como función social que implica obligaciones, tenga per se el carácter de fundamental, o que tal condición pueda predicarse de él en toda su amplitud, en todas sus modalidades, respecto de todo sujeto y en todas las épocas. Así, no puede reclamarse como fundamental y menos como absoluto el derecho a la gran propiedad, ni a la riqueza ilimitada e invulnerable, al atesoramiento indefinido, egoísta e improductivo, o contrario a las necesidades, exigencias y valores de la sociedad.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Núcleo esencial como derecho fundamental afectado

Pese al criterio general de que la propiedad no es de suyo un derecho fundamental, no puede soslayarse la existencia de un núcleo esencial y necesario al ser humano, ni olvidarse que, por ende, asume el nivel del derecho fundamental cuando la propiedad está ligada a la subsistencia misma de la persona o de su familia, o cuando representa la única posibilidad de ejercicio de otros derechos básicos garantizados por la Constitución.

DERECHO A LA PROPIEDAD-No devolución cuota inicial para vivienda de interés social

Los ahorros de muchos años de una persona de escasos recursos fueron destinados con esfuerzo y buena fe al pago de la cuota inicial, no de una vivienda suntuaria o adicional, sino de la unidad habitacional de interés social, indispensable para la familia, y, al cabo de cinco años de paciente espera, la entidad pública que se había comprometido a construirla y a entregarla, resuelve no responder de fondo a las justificadas inquietudes del adjudicatario y finalmente, alegando estado de liquidación, lo remite a una persona jurídica privada con la cual no negoció, para que reclame lo que ella misma había recibido desde 1992. Procede la tutela para la conservación de una mínima garantía de subsistencia digna, personal y familiar, cuando se ha configurado ostensible abuso y trato desigual a personas cuyo núcleo esencial de propiedad se ve afectado en términos tales que afrontan, en virtud de la conducta censurada, la pérdida absoluta e irremediable de la totalidad de su escaso patrimonio.

Referencia: Expediente T-131116

Acción de tutela incoada por Rodolfo Espinosa López contra "INVICALI".

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiocho (28) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

Mediante este fallo se revisan los proferidos en el asunto de la referencia por los juzgados Veintinueve Penal Municipal y Segundo Penal del Circuito de Cali.

## I. INFORMACION PRELIMINAR

La acción de tutela fue ejercida por RODOLFO ESPINOSA LOPEZ contra el Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali -INVICALI-, hoy Secretaría de Vivienda Social del Municipio de Cali, por violación de los derechos de petición e igualdad.

Según el actor, él se acogió a la invitación que hiciera INVICALI para tomar parte en el programa de construcción de vivienda de interés social denominado "Colinas de San Miguel del Sur" que dicha entidad organizaba y promovía.

Afirmó que, después de haber presentado toda la documentación exigida, fue preseleccionado como futuro adjudicatario por resolución de octubre de 1992, y canceló la cuota inicial mediante pagos que ascendieron a la suma de \$2.770.300,00, efectuados entre los meses de abril de 1992 y julio de 1993.

Después de esperar cinco (5) años, el accionante se enteró de que el programa de vivienda no se llevaría a cabo y, por tanto, solicitó la devolución de su dinero mediante carta del 25 de octubre de 1996, en la cual pidió que además se le reconociera la corrección monetaria y los intereses que se hubiesen causado.

El 31 de octubre de 1996, el actor recibió una comunicación firmada por el liquidador de "INVICALI", en la cual se le indicaba que dicha entidad había entregado a la sociedad "Multifamiliares La Base Ltda" el valor de la cuota inicial de las soluciones de vivienda de los preseleccionados al programa y que, en consecuencia, no tenía ya dineros a su nombre. La devolución -se le dijo- debía pedirse a "Multifamiliares La Base Ltda" y no a "INVICALI".

Buscó el actor que, por vía de tutela, se ordenara la devolución del dinero pagado por concepto de cuota inicial, la corrección monetaria y los intereses.

## II. DECISIONES JUDICIALES

El Juzgado 29 Penal Municipal de Cali decidió conceder la tutela, mediante fallo del 14 de enero de 1997, y ordenó el pago de los dineros entregados por el accionante a título de cuota inicial, pues consideró evidente el desconocimiento del derecho de petición. A su juicio, si bien los programas de vivienda no contienen plazos, la decisión debió producirse en un término razonable, y han transcurrido más de cinco años para que se hubiera emitido un pronunciamiento.

Igualmente -señaló- se vió afectado el derecho a la igualdad, en cuanto ha transcurrido mucho tiempo sin una solución efectiva al problema suscitado por la misma institución, que es la llamada a solucionar cualquier inconveniente y evitar un perjuicio irremediable al

ciudadano.

Precisó el Juzgado que es “INVICALI” o, en su defecto, la Secretaría de Vivienda Social de Cali la que debe cancelar los dineros debidos a ESPINOSA, con la correspondiente corrección monetaria, para así evitar un perjuicio irremediable.

Impugnada la decisión ante el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cali, éste la confirmó con similares argumentos.

Según el fallo, se ha venido ocasionando al actor un perjuicio económico y existe constancia de la renuencia continúa y reiterada por parte de funcionarios de la entidad oficial en retornar el dinero a sus legítimos propietarios.

Agregó a continuación:

“No puede colocarse al buen ciudadano en un laberinto de incertidumbre y desorientación ante lo que legalmente reclama, cuando con esfuerzo y sacrificio ha obtenido sumas producto de su trabajo, en la que muchos, cuando las circunstancias lo permiten, son fruto de sus ahorros o, porqué no decirlo, también de algunos créditos abrigando la esperanza de tener un techo propio. Si quien ha actuado acorde con los lineamientos exigidos por entidades para adquirir una vivienda, también es propio que éstas (Instituciones oficiales) cumplan en un todo con tales propósitos.

No puede el Estado permitir que quienes estén representando entidades oficiales, burlen de alguna manera los intereses de los ciudadanos”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos en referencia, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y con arreglo al Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Confirmación de los fallos de instancia. El núcleo esencial de la propiedad como derecho fundamental afectado

Reitera la Corte que el de propiedad no es, de manera absoluta e invariable, un derecho fundamental y, por tanto, en principio, no es la acción de tutela el mecanismo adecuado para su protección. La normatividad, en los campos civil, comercial, administrativo y policivo, regula extensamente el tema de la propiedad y consagra acciones y procedimientos encaminados a su protección.

Mal podría afirmarse que un derecho relativizado por la prevalencia del interés colectivo y sometido a numerosas restricciones y límites, respecto del cual caben figuras como la expropiación -algunas veces sin indemnización-, la extinción del dominio y las servidumbres, y que la propia Constitución cataloga como función social que implica obligaciones, tenga per se el carácter de fundamental, o que tal condición pueda predicarse de él en toda su amplitud, en todas sus modalidades, respecto de todo sujeto y en todas las épocas.

Así, no puede reclamarse como fundamental y menos como absoluto el derecho a la gran propiedad, ni a la riqueza ilimitada e invulnerable, al atesoramiento indefinido, egoísta e improductivo, o contrario a las necesidades, exigencias y valores de la sociedad.

Sobre el punto se pronunció la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“Los derechos que son fundamentales por aplicación directa e inmediata son todos aquellos derechos de libertad e igualdad formal y, además, ciertos derechos de igualdad material que se relacionan con la vida y la dignidad humana. Su carácter de derechos de aplicación directa se deriva de su naturaleza general válida en todos los casos.

Los derechos fundamentales que son aplicables de manera indirecta son aquellos derechos económicos, sociales o culturales, que se encuentran en una estrecha relación de conexidad con los derechos fundamentales de aplicación directa. Este tipo de aplicación es resultado de la necesidad de establecer una ponderación de las circunstancias de cada caso concreto y ello, a su vez, se deriva de su naturaleza de derechos que suponen un tratamiento desigual con el fin de lograr cierta igualdad material.

La propiedad es un derecho económico y social a la vez. En consecuencia, la posibilidad de considerarlo como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio (se subraya fuera del texto). De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sin embargo, esto no significa que tal definición pueda hacerse de manera arbitraria.

A la hora de definir el carácter de derecho fundamental de la propiedad en un caso concreto, el juez de tutela debe tener como criterio de referencia a la Constitución misma y no simplemente al conjunto de normas inferiores que definen sus condiciones de validez. Esto significa que, en su interpretación, el juez de tutela debe mirar el caso concreto bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales, de tal manera que ellos sean respetados.

Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Dicho en otros términos, la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-506 del 21 de agosto de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón).

En otros términos, pese al criterio general de que la propiedad no es de suyo un derecho fundamental, no puede soslayarse la existencia de un núcleo esencial y necesario al ser humano, ni olvidarse que, por ende, asume el nivel del derecho fundamental cuando la propiedad está ligada a la subsistencia misma de la persona o de su familia, o cuando representa la única posibilidad de ejercicio de otros derechos básicos garantizados por la Constitución.

La pequeña parcela, por ejemplo, lograda con el esfuerzo de toda la vida y medio indispensable para sostener el mínimo vital propio y familiar, es en tal sentido tan importante para el campesino que su despojo o afectación injustificados constituyen efectivamente atropello a su dignidad y amenaza para su vida y la de los suyos. Allí el derecho de propiedad es fundamental y merece ser protegido especialmente en calidad de tal.

En el caso presente, los ahorros de muchos años de una persona de escasos recursos fueron destinados con esfuerzo y buena fe al pago de la cuota inicial, no de una vivienda suntuaria o adicional, sino de la unidad habitacional de interés social, indispensable para la familia, y, al cabo de cinco años de paciente espera, la entidad pública que se había comprometido a construirla y a entregarla, resuelve no responder de fondo a las justificadas inquietudes del adjudicatario y finalmente, alegando estado de liquidación, lo remite a una persona jurídica privada con la cual no negoció, para que reclame lo que ella misma había recibido desde 1992.

A juicio de la Corte, si bien los asuntos puramente contractuales deben resolverse entre las partes por mutuo acuerdo o, en caso de inevitable controversia judicial, ante los jueces y tribunales ordinarios, por lo cual no es procedente la tutela, de manera excepcional puede intentarse, sobre la base de que el conflicto planteado, más que de naturaleza convencional, afecte de modo directo e innegable los derechos fundamentales, siendo claro además que para la efectiva defensa de éstos el medio judicial al que podría acudir regularmente resulte carente de idoneidad.

En ese orden de ideas, la Corte ha admitido la posibilidad de tutela cuando la violación o amenaza de derechos fundamentales como la vida -y la salud, en conexión con ella- proviene de la ejecución de contratos de medicina prepagada. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencias T-550 del 30 de noviembre de 1993, T-277 del 3 de junio de 1997 y T-307 del 20 de junio de 1997).

Y considera, con ese mismo criterio, que procede la tutela para la conservación de una mínima garantía de subsistencia digna, personal y familiar, cuando se ha configurado ostensible abuso y trato desigual a personas cuyo núcleo esencial de propiedad se ve afectado en términos tales que afrontan, en virtud de la conducta censurada, la pérdida absoluta e irremediable de la totalidad de su escaso patrimonio.

Por ello, en casos como el presente, tiene cabida la tutela para obtener respuesta de fondo e inmediata por parte de INVICALI o de la actual Secretaría de Vivienda Social del Municipio de Cali, y para la devolución de los dineros entregados a dicha entidad por el actor, quedando lo relativo a perjuicios e intereses que todavía no se hayan pagado sujeto a las controversias que éste pueda plantear ante la justicia ordinaria.

## DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los fallos objeto de revisión.

Segundo.- El Juzgado de primera instancia aplicará las sanciones a que haya lugar, por desacato, en los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, si no se hubiese dado exacto cumplimiento a su sentencia.

Tercero.- En lo relativo a las sumas de dinero que a la fecha de notificación del presente fallo no se hubiesen pagado al accionante por concepto de indemnizaciones o intereses, deberá él incoar las pertinentes acciones ordinarias.

Cuarto.- REMITASE copia del expediente y de este fallo al Procurador General de la Nación para que investigue las conductas de los servidores públicos que, con sus acciones u omisiones, dieron lugar a los hechos que motivaron la tutela.

Quinto.- DESE cumplimiento al 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

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General