

T-417-96

Sentencia T-417/96

CONFLICTO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES-Armonización

Según las peculiaridades de cada caso y sobre el supuesto de lo que se verifique y pruebe en el proceso, el juez ha de evaluar la real existencia de la colisión, buscando, en principio, hacer compatibles todos los derechos en juego. Si la compatibilidad no puede alcanzarse, por razón de las características del conflicto, debe prevalecer el derecho más próximo a la dignidad del ser humano, procurando, desde luego, que el derecho no preponderante resulte afectado únicamente en la medida necesaria para no sacrificar el prevaleciente.

DERECHO A LA VIDA-Preferencia/DERECHO A LA VIDA-Viviendas sobre terreno inseguro

El juez de tutela, aun consciente de la vulneración de otros derechos (como el que se tiene a la propiedad o a una vivienda digna), no puede ordenar que se siga adelante con la construcción de viviendas en terrenos inseguros, con lo cual pondría en grave peligro las vidas de los habitantes. Se aplica el carácter prevalente del derecho a la vida.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Actividad pública/LEALTAD DE LA ADMINISTRACION

La buena fe, que se presume en todas las relaciones entabladas entre los particulares y las autoridades públicas, exige más bien que la actividad pública se adelante en un clima de mutua confianza que permita a aquéllos mantener una razonable certidumbre en torno a lo que hacen, según elementos de juicio obtenidos a partir de decisiones y precedentes emanados de la propia administración. Es lo que esta Corte ha denominado como principio de lealtad, que debe darse entre gobernantes y gobernados como requisito indispensable para la realización de los fines propuestos en la Carta Política.

Referencia: Expediente T-97581

Acción de tutela instaurada por LA JUNTA COMUNITARIA DEL BARRIO SINAI contra la Alcaldía Municipal de Mocoa.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

El fallo proferido en el caso de la referencia ha sido seleccionado por la Corte, con arreglo a las previsiones del Decreto 2591 de 1991, y repartido a esta Sala para su revisión, a la cual se procede.

I. INFORMACION PRELIMINAR

La acción de tutela fue instaurada por los directivos de la Junta de Vivienda del Barrio Sinaí, de Mocoa (Putumayo), contra la alcaldía municipal, en relación con los siguientes hechos:

Dijeron los actores que en noviembre de 1994 la asociación a la cual pertenecen negoció y adquirió un lote de terreno denominado “La Granja y Florida”, según escritura pública otorgada el 26 de diciembre de ese año.

Señalaron que, una vez adquirido el lote, tramitaron y obtuvieron permiso favorable de la Oficina de Planeación Municipal para la construcción de unas viviendas y que, con su esfuerzo, hicieron los levantamientos de topografía, alcantarillado, acueducto, electrificación y demás conexiones indispensables para el desarrollo del proyecto, según planos que fueron elaborados por la misma dependencia oficial.

Sin embargo, relataron que, cuando ingresó el alcalde Díaz Burbano a desempeñar sus funciones, puso toda clase de obstáculos para la culminación de las obras y, aliado con “Corpoamazonia”, manifestó que no era posible proseguir con ellas por cuanto las viviendas estarían ubicadas en zona de alto riesgo.

Considerándose perjudicados en su patrimonio económico y estimando perdido el trabajo colectivo que se había adelantado, con grave perjuicio para sus aspiraciones habitacionales, acudieron a la acción de tutela, si bien en la demanda no expusieron el exacto alcance de sus pretensiones.

II. DECISIONES JUDICIALES

Correspondió conocer de la acción de tutela al Juzgado Penal del Circuito de Mocoa (Putumayo), Despacho que en providencia del 29 de febrero del año en curso resolvió tutelar los derechos a la propiedad y a la vivienda digna de los integrantes de la “Junta Comunitaria de Vivienda SINAI” y ordenó a la Alcaldía Municipal que en el término de cuarenta y ocho horas iniciara el diseño de un programa de reubicación del mencionado barrio.

Consideró el Juez que, sin duda, se estaba frente a una violación del derecho de propiedad, toda vez que según oficio 397 de febrero 9 del año en curso, la administración municipal impidió el ejercicio del derecho a usar y gozar libremente del predio, según la destinación específica que se dió al fundo.

Según un informe de “Corpoamazonia”, la urbanización SINAI está proyectada para ser construída en la margen derecha del río Mocoa, que, según los estudios técnicos, podrá desviar de nuevo su caudal hacia la zona escogida para adelantar el proyecto de vivienda.

De acuerdo con el fallo, las autoridades publicas no han hecho otra cosa que cumplir cabalmente con el deber de velar por la intangibilidad de los derechos de los asociados, ante la presencia de eventuales riesgos.

No obstante lo anterior, en el sentir del Juez, ha sido la propia administración municipal la que con su omisión, incuria y negligencia ha contribuído a crear el problema que ahora afrontan los tutelantes”.

Tuvo en cuenta el fallador, para arribar a esa conclusión, que precisamente la Oficina de Planeación Municipal la que señaló que “el uso del suelo permite vivienda bifamiliar” y la que hizo los diseños de los planos de alcantarillado, acueducto, electrificación y el levantamiento topográfico. También fue Planeación el organismo que permitió la ejecución de algunas de esas obras en el terreno. Además, la misma dependencia autorizó a la Junta de Vivienda Comunitaria para adquirir un lote de terreno destinado a urbanización en una zona que, de acuerdo con lo establecido apenas ahora, implica riesgos para la vida.

La administración municipal transgredió así el principio de la buena fe, pues además se comprometió a realizar las gestiones necesarias para comprar un terreno y entregarlo loteado para reubicar así los barrios “Los Alamos” y “Sinaí”, lo cual no se ha cumplido, creando falsas expectativas.

La decisión judicial fue impugnada por los actores, quienes estimaron que se debía acceder en forma integral a su petición, permitiéndoles continuar con la construcción de sus viviendas, ya adelantadas en un 30%.

Por su parte el Alcalde Municipal de Mocoa, por medio de apoderado, impugnó el fallo por considerar que el Juez se extralimitó al fallar extra y ultra petita.

“En el evento sub judice, es evidente que la administración municipal cometió un grave error al autorizar la iniciación de la construcción de las viviendas, sin exigir el previo estudio técnico sobre afectación del medio ambiente como lo dispone el Art. 49 de la Ley 99 de 1.993, máxime cuando la proyectada urbanización se ubica sobre el lecho mayor del río Mocoa, a 85 metros de su actual ribera. (fs. 86 y 89).

Sin embargo, es absolutamente inconducente pretender que dicho error se mantenga y se legitime en su vigencia a través de la acción de tutela, como lo piden los actores, como quiera que constituye una situación contraria a las normas y por ende, sus efectos han sido legalmente suspendidos por la segunda intervención de las autoridades municipales al disponer la prohibición de continuar con la construcción de la obra.”

No se hizo entonces una ilegal afectación del predio, ni del derecho de propiedad, sino que se dió lugar a una indemnización que puede reclamarse por las acciones pertinentes ante las autoridades de lo contencioso administrativo y no a través del amparo constitucional, dado el carácter subsidiario de éste.

De otro lado la reiterada doctrina constitucional enseña que el derecho de propiedad privada, solamente debe considerarse como derecho fundamental “...siempre que se encuentre vinculado de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia.

(...)

En cuanto al derecho a la vivienda digna “...participa de la misma naturaleza del derecho a la propiedad privada y su protección a través de la tutela está sometida a la concurrencia de peculiares circunstancias que constituyan una real afectación del “derecho al mínimo vital”, entendido este concepto como el conjunto de mínimas condiciones de supervivencia que garanticen una calidad de vida acorde con la dignidad humana”.

Expresó la Sala del Tribunal que, aunque los actores son personas de escasos recursos económicos, actualmente ocupan viviendas arrendadas, sin que concurra elemento de convicción que permita suponer que a raíz de la orden de suspensión de los trabajos en el barrio “Sinaí”, se hubiese puesto en peligro o afectado sus condiciones de vida.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Repartido como fue este asunto a la Sala Quinta de Revisión, según los mandatos de los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y de conformidad con las prescripciones del Decreto 2591 de 1991, ella goza de competencia para examinar la decisión judicial adoptada.

2. Conflicto de derechos. Preferencia del derecho a la vida. Alcance del principio de la buena fe. La lealtad de la administración.

Una vez más ha de afirmarse que el ideal buscado por el Constituyente consiste en la plena efectividad de todos los derechos fundamentales, no solamente de aquellos consagrados de modo expreso en la propia Carta y en los tratados internacionales, sino de los que, no habiéndolo sido, sean inherentes a la persona humana (artículos 1, 2, 85, 86, 93 y 94 C.P.).

No puede desconocerse, empero, que las complejidades propias de la convivencia conducen en no pocas ocasiones a la circunstancia del conflicto entre derechos de rango constitucional.

Según las peculiaridades de cada caso y sobre el supuesto de lo que se verifique y pruebe en el proceso, el juez ha de evaluar la real existencia de la colisión, buscando, en principio, hacer compatibles todos los derechos en juego.

Si la compatibilidad no puede alcanzarse, por razón de las características del conflicto, debe prevalecer el derecho más próximo a la dignidad del ser humano, según lo ha expuesto la jurisprudencia (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-414 del 16 de junio de 1992. M.P: Dr. Ciro Angarita Barón), procurando, desde luego, que el derecho no preponderante resulte afectado únicamente en la medida necesaria para no sacrificar el prevaleciente.

En el caso objeto de análisis, no cabe duda a la Corte sobre la presencia de una situación en virtud de la cual, no obstante reconocerse la improvidencia y falta de cuidado de la administración al autorizar inicialmente las obras sin los suficientes elementos de juicio en el orden técnico y en el aspecto de habitabilidad de los terrenos, resulta inobjetable que, habiéndose encontrado con posterioridad que la ubicación de aquéllos en el lecho mayor del río Mocoa “genera riesgos incalculables para la población que allí se asienta” (Concepto del 13 de septiembre de 1995, emitido por la “Corporación para el desarrollo sostenible del Sur de la Amazonia, CORPOAMAZONIA”), el juez de tutela, aun consciente de la vulneración de otros derechos (como el que se tiene a la propiedad o a una vivienda digna), no puede ordenar que se siga adelante con la construcción de viviendas en terrenos inseguros, con lo cual pondría en grave peligro las vidas de los habitantes, entre ellos los actores.

Siendo ello así, no es posible acceder a la protección pedida, cuando menos en el sentido que acaba de indicarse, aplicando, como resulta del carácter prevalente del derecho a la vida, el artículo 11 de la Constitución Política.

Claro está, tampoco es del caso, a la luz de la Constitución, ignorar el hecho, ampliamente probado en el expediente, de que los accionantes, al iniciar la construcción de viviendas en el sitio que hoy es señalado como zona de riesgo, obraron de buena fe y sobre la base de conceptos técnicos emanados de la oficina competente -Planeación Municipal-, según los cuales el proyecto era perfectamente viable, viéndose después frustrados en sus legítimas aspiraciones, cuando ya habían incurrido en ingentes gastos y en grandes esfuerzos personales y comunitarios.

Entre los varios documentos aportados, se encuentra el Oficio 277 del 31 de marzo de 1995, mediante el cual el Jefe de Planeación Municipal de Mocoa, en respuesta a una solicitud de la “Junta de Vivienda Comunitaria Sinaí”, les comunica que “el predio que tienen destinado para llevar a cabo dicha urbanización, de acuerdo al Plan de Ordenamiento Urbano de Mocoa, establecido mediante Acuerdo No. 017 de Diciembre 2 de 1989, el uso del suelo permite vivienda bifamiliar”.

Sobre la responsabilidad que cabe a la administración por las falencias que llamaron a engaño a los accionantes, haciéndoles creer que podían construir sin peligro, basta transcribir expresiones textuales del Alcalde de esa ciudad, por requerimiento del Juzgado

Penal del Circuito de Mocoa (Oficio del 27 de febrero de 1996), según las cuales, “revisado el archivo de la Oficina de Planeación, Infraestructura y Asistencia Técnica Municipal, encontramos que se elaboró el proyecto para vivienda de interés social para familias de escasos recursos económicos, entendiéndose como tal el levantamiento topográfico, paramentos, loteo del plano, diseño de acueducto y alcantarillado, y la respectiva casa modelo”.

“Así mismo -prosigue el Alcalde-, según Oficio No. 277 de mayo 11 de 1995, el entonces Jefe de Planeación Municipal, Ingeniero Alejandro Peña Jacanamejoy, emitió un concepto autorizando el uso DEL SUELO PARA VIVIENDA BIFAMILIAR, por encontrarse dentro de lo permitido en el crecimiento del perímetro urbano, según el Plan de Ordenamiento Urbano de Mocoa, aprobado mediante el Acuerdo No. 017 de diciembre 2 de 1989” (Mayúsculas del texto original).

Más adelante agrega: “Con posterioridad a la autorización favorable en mi administración, por intermedio de la Oficina de Planeación Municipal, para el uso del suelo para vivienda bifamiliar del proyecto en mayo 11 de 1995, siendo flexibles y no colocando obstáculos, se nos dió a conocer el concepto técnico emitido por CORPOAMAZONIA SECCIONAL PUTUMAYO, en uso de sus facultades legales, negando los términos de referencia y la licencia ambiental con fundamentos técnicos y normativos, por lo cual, la Administración Municipal ve con preocupación desechar el gran sacrificio y trabajo técnico adelantado, pero es vigilante y está obligado en hacer cumplir el imperio de la Ley 09 de 1989 y modificado por la Ley segunda de 1991, máxime de estar propenso de incurrir (sic) en el delito de prevaricato por omisión”.

La Corte Constitucional no encuentra justificada la errática conducta de la administración, menos todavía si se tiene en cuenta que la materia sobre la cual recaía la responsabilidad del municipio, y particularmente de la Oficina de Planeación Municipal, era precisamente, al evaluar la viabilidad del proyecto, la de verificar, entre otros aspectos, el primordial, relativo a las posibilidades de uso del suelo para construcción de viviendas, que fue precisamente lo que dictaminó en forma favorable antes de la iniciación de los trabajos.

De la Constitución (artículo 2) resulta que las autoridades tienen a su cargo la protección, entre otros valores, de la vida y de los bienes de las personas residentes en Colombia, pero

tal responsabilidad les atañe no solamente desde el punto de vista policivo, como se entiende dentro de una concepción estrecha de las funciones estatales, sino que, ante todo, debe desplegarse en el papel específico que a cada autoridad corresponde en razón de sus competencias.

Por tanto, no es admisible la concepción expuesta por el Alcalde de Mocoa en el documento citado, en el sentido de que la autorización inicial para construir las viviendas se produjo con el objeto de “ser flexible” y no crear obstáculos a los administrados, la cual delata una errónea idea sobre el alcance del principio de la buena fe, ampliamente tratado en la jurisprudencia, que no significa en modo alguno el manejo irresponsable de los controles oficiales previos que la ley consagra en los distintos niveles de actividad, ni la elusión del deber estatal de expedir autorizaciones cuando son indispensables por su objeto y finalidades, desde luego en el entendido de que hayan sido previstas por el legislador (artículos 85 y 333 C.P.).

La buena fe, que se presume en todas las relaciones entabladas entre los particulares y las autoridades públicas, exige más bien que la actividad pública se adelante en un clima de mutua confianza que permita a aquéllos mantener una razonable certidumbre en torno a lo que hacen, según elementos de juicio obtenidos a partir de decisiones y precedentes emanados de la propia administración.

Es lo que esta Corte ha denominado como principio de lealtad, que debe darse entre gobernantes y gobernados como requisito indispensable para la realización de los fines propuestos en el artículo 83 de la Carta Política.

Recuérdese, a ese propósito, lo expresado por esta Sala en sentencia T-046 del 10 de febrero de 1995:

“...todos los organismos y funcionarios del Estado se hallan obligados a observar y a aplicar en sus actuaciones el principio de la buena fe (Artículo 83 C.P.), que exige, entre otros aspectos, reconocer con lealtad a los administrados aquello que han alcanzado sobre la base de confiar en las directrices y pautas trazadas por la propia administración.

Para la Corte es claro que el Estado traiciona los principios constitucionales y se burla de los gobernados -haciéndose por ello responsable- cuando por actos o promesas suyas los induce

a creer que la sujeción a un proceso o a unas reglas de juego definidas habrá de producir determinadas consecuencias y luego, como los malos perdedores, desconoce los resultados correspondientes.

Sustento esencial de la democracia y factor insustituible del Estado de Derecho es la certidumbre fundada del ciudadano en la palabra oficial. Si ésta pierde credibilidad, se afecta de manera grave la convivencia y se complican en sumo grado las futuras acciones de las autoridades públicas.

A la luz de la Constitución, la práctica del principio de la buena fe genera obligaciones en cabeza del Estado y de los particulares. Por ello, la administración resulta vinculada, además de la Constitución y la ley, por los compromisos que ella misma contrae voluntariamente”.

La Sala Plena de la Corte, en fallo C-138 del 9 de abril de 1996, recalcó que el Estado no puede legítimamente prever unas determinadas condiciones, induciendo a las personas para que se acojan a ellas, y después modificarlas, aduciendo que no se cumplieron los requisitos iniciales, cuando ya quienes actuaron de buena fe respecto de las primeras reglas resultan perjudicados por el súbito cambio en la actitud del ente público, que es lo acontecido en el presente caso.

La Corte Constitucional coincide con el juez de primera instancia, quien, al analizar la situación expuesta por los accionantes, probada en el curso del proceso, concluyó que el municipio “defraudó la confianza que la organización popular había depositado en la administración local, al tornar desfavorables en forma inesperada las condiciones que hacían viable el ejercicio de su derecho a la vivienda”.

Como consecuencia de ello, las circunstancias actuales de los peticionarios son de verdadera emergencia, no solamente por razón del sorpresivo desequilibrio económico que se les ha causado injustamente, sino por el daño que él significa para sus familias.

La injustificada pérdida de esfuerzos personales y colectivos, merced a la ineficiencia de la administración, es algo que puede evaluarse, a la luz de la Carta Política, como motivo de vulneración del derecho al trabajo (artículo 25 C.P.), por cuanto cada uno de los asociados ha dedicado su tiempo y su labor al logro de los objetivos comunitarios, a la postre sin fruto alguno.

Simultáneamente, la situación objeto de examen ha venido en afectar el derecho de propiedad de los accionantes, en su núcleo esencial -en donde tiene el carácter de fundamental, según la jurisprudencia de esta Corte-, pues se trata de bienes indispensables para el mínimo de subsistencia digna, en el plano personal y familiar (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-506 del 21 de agosto de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón).

La razón por la cual el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto decidió revocar el fallo de primer grado, que concedía la tutela, es decir, el hecho de que la tardía intervención de CORPOAMAZONIA “fue conveniente para los intereses de los accionantes, al ser advertidos sobre el grave riesgo que enfrentarían al mantener sus viviendas en zona tan vulnerable”, tiene validez en lo relativo a la orden judicial que se imparta para proteger sus derechos, la cual, como ya se dijo, no puede consistir en ordenar que sigan adelante allí las construcciones, pero en modo alguno constituye motivo admisible para denegar el amparo de derechos fundamentales que, como los mencionados, han sido notoriamente desconocidos.

No sobra advertir que Planeación Municipal, junto con CORPOAMAZONIA, deberán examinar previamente la idoneidad de los nuevos terrenos para adelantar la construcción del programa de vivienda bifamiliar autorizado, de manera tal que ninguna de las familias incluídas dentro del plan original resulte excluída o disminuída en sus derechos.

Desde luego, el predio actual deberá ser objeto de los necesarios estudios técnicos a cargo de la administración, para que, si es usado en el futuro, su utilización no ofrezca peligro para la vida y la seguridad de las personas.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Juan

de Pasto el 19 de abril de 1996, al resolver en segunda instancia sobre la acción de tutela instaurada por la “Junta Comunitaria de Vivienda SINAI”, de Mocoa.

Segundo.- CONCEDER la tutela impetrada y, en consecuencia, ORDENAR al Alcalde Municipal de Mocoa que, en el término máximo de diez (10) meses, contados a partir de la notificación del presente fallo, proceda a adelantar las gestiones administrativas indispensables para permutar el predio denominado “La Granja y Florida”, de esa ciudad, del cual es dueña la “Junta de Vivienda Comunitaria SINAI”, en el que los accionantes construían sus viviendas, por uno de propiedad del municipio, equivalente desde los puntos de vista económico y urbanístico, con todos los servicios, usos y conexiones que ya había conseguido la comunidad y suficientemente apto para la construcción de las aludidas viviendas, según el programa aprobado.

Tercero.- Planeación Municipal, junto con CORPOAMAZONIA, adelantará los estudios técnicos y ambientales necesarios para asegurar la idoneidad del nuevo lote, con miras al desarrollo del programa de vivienda bifamiliar que ya se había aprobado.

Cuarto.- Responderá directamente el Alcalde Municipal por el exacto cumplimiento de esta providencia, so pena de las sanciones contempladas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- La vigilancia sobre el cabal acatamiento a esta sentencia correrá a cargo del Juez Penal del Circuito de Mocoa.

Sexto.- DESE cumplimiento a lo 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