

T-423-92

Sentencia No. T-423/92

DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda sólo puede obtenerse, al igual que todos los derechos, de conformidad con la ley; y no, desconociendo derechos de los co-asociados, como se ha pretendido, al convertir a los “invasores” en titulares reclamantes del derecho a la vivienda establecido en la Constitución Política. Se trata de un derecho asistencial, que debe ser promovido por el Estado, de acuerdo con la ley, para ser prestado directamente por éste o a través de entes asociativos igualmente regulados jurídicamente, tal como se ha expresado. De suerte que no es un “derecho fundamental” sobre el cual pueda caber la acción de tutela. La terminación de un contrato de arrendamiento no puede tenerse como violatoria del derecho a la vivienda consagrado en la CP.

JUEZ DE TUTELA-Límites

No es labor del juez de tutela reemplazar a los jueces en la función judicial que les confiere la ley sino, con un carácter subsidiario, amparar a los particulares en relación con las decisiones de las autoridades públicas que atenten contra sus derechos. De suerte que el Juez en cada caso debe afinar la interpretación de las acciones u omisiones, que según la demanda violan un derecho fundamental, a fin de constatar si, efectivamente, de manera indudable, sin mayores argumentaciones jurídicas violan el derecho demandado.

SALA DE REVISION No. 5

REF. Expediente No. T-351

Derecho a la Vivienda

Actor:

LUIS HERNANDO HEREDIA LEON

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Aprobada según Acta No. 3

Santafé de Bogotá, D.C., junio veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, se pronuncia sobre la acción de la

referencia, en el Grado Jurisdiccional de Revisión, teniendo en cuenta lo siguiente:

ANTECEDENTES

El señor LUIS HERNANDO HEREDIA LEON, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, y desarrollada en los Decretos No. 2591 de 1991 y No. 306 de 1992, solicita el amparo de sus derechos constitucionales previstos en los artículos 29 y 51 de ese mismo Estatuto Superior, “los cuales pretende violar el Alcalde Municipal de Melgar, por medio de las resoluciones 1482 del 18 de septiembre de 1991 y 025 de 1992, mediante los(sic) cuales da por terminado en forma unilateral el contrato de arrendamiento celebrado con el municipio de Melgar y se me da un término perentorio de ocho días para que desocupe el inmueble”.

Su solicitud “se limita a que el señor Juez ordene la suspensión (sic) de las Resoluciones...”, mientras se le soluciona el problema de su vivienda o se pronuncia el “fallo de fondo sobre la legalidad de las citadas Resoluciones del Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, solicitud que conlleva urgencia habida cuenta que ya están corriendo para mí los 8 días de plazo para la entrega de la vivienda”.

Sustenta su petición en los siguientes argumentos:

- Que “Si bien es cierto que contra las citadas resoluciones cabe la vía de lo contencioso administrativo, no deja de ser menos cierto que mientras se presenta la demanda y se produce el fallo del Tribunal Administrativo se puede producir un perjuicio irreparable con el desalojo y posterior demolición de las casas”.
- Que “Las citadas Resoluciones contrarían abiertamente el espíritu que tuvo el Concejo Municipal de Melgar al expedir el acuerdo que cambia la destinación de las casas fiscales, pues, según se desprende de las actas y proposiciones del mismo, a este Acuerdo sólo se le daría aplicación solamente (sic) después de que se le hubiese solucionado el problema de vivienda a quienes allí habitan”.
- Que “El trámite de las Resoluciones y las acciones acometidas por la Administración Municipal han sido a todas luces irregulares y contrarias a la Constitución y la ley, según se desprende de la forma en que se iniciaron unos procesos de lanzamiento que cursaron en el Juzgado Civil del Circuito de Melgar y la forma como han sido notificados, fuera de la hora judicial y utilizando medios coercitivos a todas luces ilegales, motivo por el cual en la actualidad cursa una investigación en la Personería Municipal”.
- Que el Acuerdo No. 017 de 1990, del Concejo Municipal de Melgar, que sirvió de base para la expedición de las Resoluciones se halla demandado ante el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, por lo que solicita la suspensión de éstas, “...ya que en caso de que el Tribunal Administrativo del Tolima declare nulo el citado acuerdo, las resoluciones carecerían de base legal y por ende serían nulas y jamás nunca (sic) se podrían aplicar, y si se produce el desalojo dentro del término establecido por el señor Alcalde se produciría un daño que sería reparable solamente por la vía de la indemnización, es decir, en los términos del Decreto reglamentario de la tutela, un perjuicio irremediable”.

LA DECISION JUDICIAL QUE SE REVISA

El señor Juez Segundo Penal del Circuito de Melgar, mediante sentencia del veinticuatro (24) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992), resuelve sobre la acción de tutela instaurada por el actor: "PRIMERO. Declarar que al señor LUIS HERNANDO HEREDIA LEON no se le ha violado ni puesto en peligro uno de los derechos fundamentales de la C.N. por él impetrado, ni otro derecho señalado en la Constitución como fundamental. "SEGUNDO.- RECHAZAR por improcedente la acción de tutela como mecanismo transitorio propuesto por el mismo", previas las siguientes consideraciones:

- Que el artículo 51 de la C.N. que establece "el derecho que tienen todos los colombianos a una vivienda digna, encuéntrase consagrado en el título 2o. Capítulo 2o., llamado genéricamente "De los Derechos, las Garantías y los Deberes", y conocido específicamente como uno de los derechos sociales, es decir, que a voces del artículo 2o. del Decreto 2591 del 19 de noviembre del pasado año, se encuentra protegido por la tutela como mecanismo transitorio, si bien es cierto no está consagrado como fundamental, de conformidad a los artículos 11 al 41 de que habla el Capítulo I del título mencionado, de acuerdo a lo reglado en el aludico (sic) decreto, se podrá solicitar esta acción."
- Que la Administración Municipal está a cargo de un alcalde municipal y de una corporación administrativa denominada Concejo Municipal (arts. 313 y 314 de la C.N.)," y que los bienes y rentas gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares y podrán ser ocupados en los mismos términos que lo son la propiedad privada" (art. 66 de; C de R. P. y M.)", y en desarrollo de las anteriores normas, el alcalde tiene como atribuciones la de hacer cumplir la C.N., la ley, los decretos, ordenanzas y los acuerdos municipales (art. 315 C.N.)".
- Que el Alcalde Municipal suscribió contrato de arrendamiento con el accionante, cuya duración era de seis (6) meses, prorrogables por acuerdo de las partes o automáticamente para periodos sucesivos de tres (3) meses. "En la cláusula octava se estableció que cuando el arrendatario pierda la investidura de empleado municipal tendrá un plazo de tres meses para que el bien sea desocupado y entregado al municipio."
- Que el estatuto de contratación (D.222/83), regula los contratos administrativos y de derecho privado de la administración, estableciendo lo concerniente a cláusulas obligatorias y terminación unilateral.
- Que "ante la declaratoria de exequibilidad del acuerdo 017 del primero de Diciembre de 1990 por parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, el Alcalde actual TOMAS ALFREDO MORENO NIETO, es facultado por ese mismo acuerdo para tomar las medidas pertinentes y ejecutarlo, procede autorizado por el artículo 19 del Decreto 222 referido a la terminación unilateral del contrato celebrado con el quejoso, pues aquí el interés general prima sobre el particular, si bien es cierto LUIS HERNANDO HEREDIA aún es empleado del Municipio, y el contrato se encontraba vigente para la fecha en que fuera declarado terminado, dada la cláusula quinta del contrato, esto es, ante el silencio entre las partes para renovar el contrato, entendiéndose prorrogado, y no vencido el término legal de los cinco años de duración del arrendamiento, según el artículo 157 del mismo Decreto, esa terminación unilateral era procedente dado el régimen especial aludido y se cumplió el

trámite propio de los artículos 28 y 42 del Código Contencioso Administrativo, es decir, el deber de dar a conocer la Alcaldía sus decisiones, hasta tal punto que se agotó la vía gubernativa por parte del quejoso”. Que lo anterior permite colegir que no se violó el debido proceso estipulado en el artículo 29 de la C.N..

- Que las actas del Concejo Municipal aportadas por el accionante son posteriores al acuerdo, y por lo tanto no pueden servir de prueba o medio para su interpretación y que, en caso de que la Corporación hubiese querido ampararlos, debió expresarse esa voluntad en otro acuerdo municipal, el cual no se expidió.

- Que no se debe olvidar “que el Concejo Municipal de Melgar en desarrollo al art. 51 de la C.N. que habla del derecho a una vivienda digna profiere el acuerdo No. 010 del 29 de agosto de 1991, esto para la adquisición de vivienda y en el presente evento se trata de un contrato de arrendamiento, lo cual frente a los objetivos perseguidos por el Consejo repítese, el interés es general frente a estos terceros particulares....”.

- Que el interés de la accionante “sería entonces simple, por lo cual no puede contraponerse a un interés general, por lo que no le asiste legitimidad e interés como así lo exige el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, art. 58 C.N.”.

- Que no se puede conceder la tutela al querellante como mecanismo transitorio, por cuanto el perjuicio no es irremediable (art. 6o. 2591/91).

C O N S I D E R A C I O N E S

La Competencia

Es competente la Sala para conocer de la acción de tutela instaurada por el señor LUIS HERNANDO HEREDIA LEON, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 86 inciso 2o. y 241 numeral 9 de la Constitución Nacional, desarrollados en los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

La Materia

La revisión comprende la determinación del alcance del Derecho Constitucional a la Vivienda, frente a su posible violación por las resoluciones 1482 de 18 de septiembre de 1991 y 025 de 1992, expedidas por el Alcalde Municipal de Melgar, mediante las cuales dió por terminado unilateralmente el contrato de arrendamiento que tenía suscrito el accionante con el municipio.

El Derecho a la Vivienda

El crecimiento urbano de la sociedad colombiana y el proceso de colonización de zonas rurales han producido un déficit de 1'800.000 viviendas (DANE), cuya atención resulta un elemento ineludible en los planes de desarrollo económico y social (artículos 339 y ss C.N.), para asegurar el respeto a la dignidad humana, que no puede lograrse sin la provisión de elementales condiciones de vivienda para los asociados. Esta situación exigía soluciones provenientes no sólo de mecanismos garantizadores del Estado, sino también de la sociedad, en consideración a una estructura económica que reconoce en sus Normas

Superiores el derecho a la propiedad privada como una garantía individual, sin perjuicio de asignarle una “función social” (art. 58 C.N.). La circunstancia de que el derecho a la vivienda se encuentre vinculado de manera directa a la propiedad sobre el suelo, obliga a interpretar los alcances de los dos derechos de manera armónica, de acuerdo con los predicados del propio texto constitucional.

El artículo 51 de la Constitución Política al consagrar el derecho a una vivienda digna, refleja el interés del constituyente en asegurar la seguridad material de las personas. La disposición constitucional orienta la política social, siguiendo las previsiones del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales que en su artículo 11 numeral 1o. consagra “el derecho de toda persona a un nivel de vida para sí y su familia, incluso, alimentación, vestido y vivienda y a un mejoramiento continuo de las condiciones de existencia...”. Así, acogió el constituyente el criterio contemporáneo de incluir dentro de los programas de desarrollo al sector de la vivienda, no sólo urbana sino también rural, tal como se desprende de la regulación que para esos fines trae el artículo 64 de la C.N., que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y al servicio de la “vivienda” entre otros.

El artículo 51 de la Constitución Política consagra el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna. Este precepto acusa la influencia de la Constitución Española que en su artículo 47 dice: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Esta norma a su vez tuvo como antecedente inspirador al artículo 65 de la Constitución Portuguesa que expone: “Todos tendrán derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y familiar”.

El correspondiente enunciado normativo de la Constitución Colombiana, determina dos sujetos ante los cuales puede hacerse efectivo el derecho a la vivienda, que deben ser reglamentados por la ley, el uno, el Estado, que deberá suministrar el servicio de acuerdo con las condiciones que se fijen en la reglamentación y que además debe promover planes de vivienda de interés social, es decir, destinados a satisfacer la necesidad de ese servicio, en los sectores inferiores y medios de la sociedad, en los cuales aparece detectado el déficit antes señalado. Además, entiende la norma, de manera indirecta, que el Estado debe promover la organización de formas asociativas que adelanten programas de vivienda, con lo cual, éstas se convertirán en su momento en sujetos ante quienes se pueda hacer exigible el derecho comentado. También consagra la norma una obligación de democratizar el crédito, estableciendo “sistemas adecuados de financiación a largo plazo”. Debe indicarse que el texto de la norma permite concluir que el Estado puede intentar formas mixtas para prestar el servicio de la vivienda, en concurrencia con el interés particular.

En razón de que la norma final acordada por el constituyente eliminó del proyecto presentado por el gobierno la fórmula idéntica a la actualmente vigente en la Constitución Española, de acuerdo con la cual el Estado participaría en la plusvalía que genere la acción urbanística de los entes públicos, los actuales propietarios de los predios urbanos

urbanizables responderán, en el marco de la preceptiva legislativa que se expida, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, de acuerdo con la función social que se reconoce de manera general a la propiedad. Sobre este particular, y para la vivienda urbana, la Constitución Política (art. 313 numeral 7o.), confiere a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar el uso del suelo, dentro de los límites que fije la ley, y para vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda, facultades éstas que deben ejercerse dentro de los lineamientos y objetivos fijados por los planes de desarrollo y con miras a asegurar el primordial derecho a la vivienda.

La Sentencia

La providencia del Juez Segundo Penal del Circuito de Melgar, de enero 24 de 1992, que resolvió la acción de la referencia, señala que con las resoluciones municipales demandadas no se violó el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la C.N.. Llega el Juez a la conclusión de que el funcionario tenía competencia para expedirlas, que ejecutó un acuerdo del Concejo Municipal (declarado exequible por el Tribunal Contencioso Administrativo), que así las ordenaba, y que el demandante tuvo la oportunidad de agotar la vía gubernativa, todo lo cual lo lleva a concluir, mediante esas valoraciones, que no se violó el derecho al debido proceso administrativo. No obstante, advierte la Sala que el Juez incurrió, en juicios que no son propios del juez de tutela, al afirmar que la “terminación unilateral era procedente”, pues, declaraciones como ésta corresponden al juez contencioso administrativo y no al juez de la tutela. Igual reparo se hace a la providencia cuando valora las pruebas para fijar el alcance del acuerdo 017 que dió lugar a la expedición de los actos acusados, aducidas por el actor, ya que esa valoración y el juicio sobre aquel sólo pueden ser adelantados por la jurisdicción Contencioso Administrativa. De manera que se corrige por estos aspectos la sentencia revisada. Las circunstancias observadas permiten a la Sala, puntualizar que no es labor del juez de tutela remplazar a los jueces en la función judicial que les confiere la ley, sino, con un carácter subsidiario, amparar a los particulares en relación con las decisiones de las autoridades públicas que atenten contra sus derechos fundamentales. De suerte que el juez en cada caso debe afinar la interpretación de las acciones u omisiones, que según la demanda violan un derecho fundamental, a fin de constatar si, efectivamente, de manera indudable, sin mayores argumentaciones jurídicas violan el derecho demandado; a la manera de la convicción, que el juez contencioso administrativo, se forma sobre la ilegalidad del acto demandado, para ordenar su suspensión provisional, en los términos permitidos por la ley, porque de otra manera, la función judicial se vería sustituida con la acción de tutela, como en el presente caso, por un juez no especializado y de manera brevísima, con grave riesgo para la correcta administración de justicia y rebasando el sentido y alcance constitucionales de la acción de tutela.

De otra parte, señala la providencia que en el presente caso, “se trata de un contrato de arrendamiento”, que se termina por la administración. Comparte la Sala el criterio del Juez, en el sentido de que la terminación de un contrato de arrendamiento no puede tenerse como violatoria del derecho a la vivienda consagrado en la Constitución Política.

En resumen, la presente acción no está llamada a prosperar porque:

1. Existen otros medios de defensa judicial para hacer valer el derecho y no existe un perjuicio irremediable que la haga procedente a prevención, como mecanismo transitorio en los términos consagrados en el artículo 86 de la C.N..

2. De autos se desprende que en este caso no se viola el derecho de vivienda, porque no hay ningún derecho de vivienda que tutelar y, además, se observa, para precisar el alcance este derecho, que él no tiene la categoría de derecho fundamental (art. 2o., Decreto 2591/91).

El numeral "Primero", de la parte resolutive de la sentencia adolece de una imprecisión en la identificación de los derechos constitucionales a que se refiere. Por lo tanto, la Sala, sin apartarse en lo sustancial, lo modificará a fin de que no quede duda sobre los pronunciamientos que contiene en relación con los Derechos al Debido Proceso y a la Vivienda.

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

R E S U E L V E :

Primero. MODIFICAR el numeral Primero de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Melgar, de enero 24 de 1992, para resolver las peticiones de la demanda de la referencia, en los siguientes términos:

DENEGAR las peticiones del actor LUIS HERNANDO HEREDIA LEON, por no haberse violado el derecho al debido proceso, ni estar en juego en este caso el Derecho a la Vivienda, que, por otra parte no tiene la categoría de derecho fundamental.

Segundo. CONFIRMAR los numerales segundo, tercero y cuarto, de la sentencia del Juez Segundo Penal del Circuito de Melgar de enero 24 de 1992, mediante la cual se resolvió la acción de tutela promovida por el señor LUIS HERNANDO HEREDIA LEON.

Tercero. Comuníquese al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Melgar, la presente decisión para que sea notificada a las partes conforme a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General