

Sentencia C-493/15

Referencia: expediente D-10546

Actor: Jairo Díaz Hernández

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012, por el cual se derogó el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012.

Magistrada Ponente:
MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Jairo Díaz Hernández, en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 40.6 y la competencia prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012, por el cual se derogó el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, por considerarla incompatible con los artículos 51, 158 y 367 de la CP.

II. NORMA DEMANDADA

2. A continuación se transcribe la disposición citada, tal como fue publicada en el Diario Oficial, y se resaltan los apartes demandados.

LEY 1593 DE 2012

(diciembre 10)

Diario Oficial No. 48.640 de 10 de diciembre de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 96. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2013 y deroga el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012.

Para comprender el alcance de la derogatoria, se transcribe también el texto de la disposición derogada: *“Artículo 59. Con el fin de garantizar el acceso al agua potable y mantener las tarifas de los servicios públicos esenciales asequibles a la población de bajos ingresos, no se podrá trasladar el cobro de tasa retributiva y/o tasa por uso del recurso, a la población que pertenezca a los estratos 1, 2 y 3. Por tal razón, la autoridad ambiental regional y de desarrollo sostenible (CAR) deberá descontar el efecto que la población excluida causa dentro de la contabilización y valoración de las tasas aquí mencionadas, y la entidad prestadora del servicio deberá efectuar las correcciones tarifarias a que haya lugar, hasta por cinco años”.*

III. LA DEMANDA

3. El actor plantea que el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013 es incompatible con la Constitución Política pues, al derogar el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones, desconoció los mandatos contenidos en los artículos 51, 158 y 367 de la Carta, de acuerdo con los argumentos que a continuación se exponen¹:

3.1. Cargo por violación del artículo 51 de la Constitución Política.

La norma derogada, es decir, el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones, preveía una exención en el pago de una tasa por el uso del recurso hídrico para la población de los estratos uno, dos y tres. En ese sentido, se trataba de una medida destinada a satisfacer el derecho a una vivienda digna. El legislador no puede, en esta materia, *“estar fijando condiciones y posteriormente retirándolas del ordenamiento legal”*, en tanto se trata de una condición de eficacia de un derecho fundamental. En ese marco, citó diversos elementos del derecho a la vivienda digna, tomando como fundamento la sentencia C-359 de 2013 de la Corte Constitucional, así:

“a) El Estado debe construir una nueva política de vivienda de interés social y de interés prioritario, enfocada a todas las familias colombianas de menores

¹ [La demanda fue inicialmente inadmitida por la Magistrada Sustanciadora, a través de auto de 19 de diciembre de 2014; posteriormente, corregida por el accionante, en escrito de 19 de enero de 2015, y admitida el 28 de enero de 2015.

ingresos y a cargo fundamentalmente de entidades del orden nacional y territorial.

b) Una legislación adecuada permite enfrentar situaciones adversas a personas o colectivos.

c) El Estado social de derecho se proyecta en los derechos económicos, sociales y culturales y dentro de estos se contempla el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna, asignando al Estado fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

d) El derecho a la vivienda digna se define como aquel que se dirige a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia adecuado, propio o ajeno, que ofrezca unas condiciones suficientes para que sus habitantes puedan realizar su proyecto de vida de manera digna, lo cual es más significativo tratándose de amparar personas que padecen circunstancias de debilidad manifiesta.

e) El derecho a la vivienda compromete significativamente el principio y deber de solidaridad social (arts. 1º y 95 superiores de la Carta Magna).

f) La garantía efectiva del derecho fundamental a la vivienda digna en su faceta prestacional exige un desarrollo legal —decisión política— y una apropiación presupuestal. Requiere que el Estado desarrolle e implemente una política pública y que disponga los recursos necesarios para su materialización, lo cual supone su cumplimiento de forma progresiva.

g) La garantía del derecho a la vivienda puede tornarse de inmediata observancia cuando se han creado las condiciones para que la persona exija del Estado el acatamiento de la obligación que tiene, por ejemplo en virtud de la ley, de ejecutar una prestación determinada. En este supuesto, el derecho a la vivienda digna permite su exigibilidad pronta por mecanismos constitucionales como la acción de tutela”.

A partir de esas premisas, el actor plantea que el Congreso de la República, al derogar, de forma repentina, una norma que había aprobado para facilitar la eficacia de un derecho social y económico viola el derecho que pretendió desarrollar inicialmente.

3.2. Violación al artículo 158 CP o principio de unidad de materia.

El accionante considera que el enunciado normativo demandado no guarda relación de conexidad razonable y objetiva con el tema y la materia dominante de la ley en que se encuentra. Así, el aparte cuestionado atañe al derecho fundamental a la vivienda digna y, sin embargo, fue incluido en la ley que define el presupuesto anual de la nación.

Así las cosas, la disposición censurada deroga una norma que no tenía un contenido eminentemente presupuestal y que, en cambio, hacía parte de la regulación especial del derecho a la vivienda digna, desconociendo que las disposiciones generales de la ley de presupuesto no pueden modificar reglas generales incluidas en leyes permanentes, como ocurre en este caso con el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

Continúa el actor explicando que el artículo 158 de la CP prevé que todo proyecto de ley debe referirse a una sola materia y añade que no son admisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Con base en la sentencia C-006 de 2012, concluye que *“las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar o derogar reglas generales, incluidas en leyes permanentes, como es el caso del artículo 59 de la Ley 1537 de 2012. // [y afirma que], al derogarse una norma permanente, [...] condición necesaria para hacer efectivo el derecho social y económico a la vivienda, en la ley de presupuesto anual, se violó el artículo 158 de la Constitución Política”* [Se transcribe literalmente].

3.3. Violación al artículo 367 de la Carta.

El artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones, derogado por la norma demandada, disponía que, para garantizar el acceso al agua potable y mantener las tarifas de servicios públicos esenciales en niveles asequibles a la población de bajos recursos, la autoridad ambiental regional y de desarrollo sostenible debía descontar el efecto que la población excluida causa dentro de la contabilización y valoración de las tasas. De igual manera, ordenaba a la entidad prestadora del servicio a efectuar las correcciones tarifarias.

De acuerdo con la Constitución Política, la ley debe fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos y el régimen tarifario debe tener en cuenta los criterios de *costos, solidaridad y redistribución* de ingresos. La Carta también determina cuáles son las entidades o autoridades competentes para fijar las tarifas. El artículo derogado contemplaba el criterio de costo y ordenaba el descuento temporal de las tasas de vertimiento sobre las tarifas para así mantener los costos y crear condiciones de acceso al agua potable. En ese marco, la norma derogada ordenaba a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de agua potable realizar las correcciones tarifarias. Además, en desarrollo de la Ley 142 de 1994 (de servicios públicos domiciliarios), las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento básico fijan las tarifas del servicio, conforme la regulación de la comisión de agua potable —CRA—.

Así las cosas, la norma que deroga el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012² (objeto de la demanda) modifica los criterios de costos, solidaridad y redistribución y afecta directamente la competencia de la Comisión de Regulación CRA, para definir el marco tarifario, y de las empresas prestadoras del servicio para fijar sus tarifas, aspectos regulados en la Ley 142 de 1994, y

² Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

resulta incompatible con la Carta, en tanto esta prevé que solo por Ley pueden determinarse las entidades competentes para fijar las tarifas.

IV. INTERVENCIONES

4. Superintendencia de servicios públicos domiciliarios (Superservicios)

4.1. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios intervino en este trámite, con el propósito de defender la constitucionalidad de la norma demandada.

Comenzó por señalar que, en concepto del actor, la Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones, desarrolla el artículo 51 de la Constitución y, específicamente, establece una condición para hacerlo efectivo en relación con las familias de estratos uno, dos y tres. Indicó posteriormente que la afirmación del actor es cierta, en términos generales, pero añadió que no es precisa pues, si bien la Ley citada, en su artículo 1º señala que su objeto es *“señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda...”*, y el artículo derogado establecía un mecanismo para no trasladar el costo de la tasa por uso del recurso hídrico a la población de los estratos uno, dos y tres, esa medida no es una condición de efectividad de acceso a la vivienda, sino una forma de *“garantizar el acceso al agua potable y mantener las tarifas de servicios públicos”*.

4.2. Luego, indicó que la tasa retributiva o la tasa por utilización del recurso hídrico es un instrumento económico que tiene como fin transmitir el costo de las medidas correctivas y compensatorias a quienes se benefician de las fuentes hídricas con la generación de vertimientos, en desarrollo del principio *“el que contamina paga”*. En ese orden de ideas, es un tributo estatal para recuperar el patrimonio ambiental y una fuente de recursos para la inversión en proyectos de descontaminación y monitoreo de la calidad del agua, y no una sanción por el uso del recurso.

4.3. Expuso que el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones, que define las tasas retributivas y compensatorias, señala que *“la utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos, desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y*

sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de las tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas”, en tanto que la regulación puntual de las tasas retributivas por vertimientos fueron reglamentadas por los decretos 901 de 1997, 3100 de 2003, modificado por el 3440 de 2004 y 2667 de 2012.

4.4. En concepto de la Superservicios, resulta contradictorio que el actor proponga que la derogatoria de una norma que dejaba sin financiamiento la posibilidad de descontaminar las fuentes hídricas con el propósito de asegurar el suministro de agua potable, resulte violatoria del derecho a la vivienda digna. Por el contrario, la derogatoria que se cuestiona permite el cobro de esta tasa y la posibilidad de *“completar el concepto de vivienda digna”*. (Sobre el derecho mencionado, cita las sentencias T-530 de 2011³ y C-936 de 2011⁴).

4.5. Señala que el actor, erróneamente, interpreta que no incluir en la tarifa de un servicio público el traslado de una tasa, implica una negación del derecho a la vivienda digna. Esto no es preciso, pues *“las facilidades de acceso a vivienda digna incluyen por supuesto el acceso al mínimo vital de acueducto [...] pero no necesariamente la gratuidad en los servicios públicos”*.

4.6. Por otra parte, manifestó el interviniente que no se evidencia relación directa entre la norma acusada (de carácter presupuestal) y el acceso a la vivienda digna, pues *“la tasa retributiva debe ser pagada por todos los usuarios que realicen vertimientos puntuales, directa o indirectamente, a los cuerpos de agua; en los casos que el usuario vierte al alcantarillado, será la entidad prestadora del servicio quien deberá pagarla”*.

4.7. Sobre el eventual desconocimiento del artículo 158 de la Constitución, afirmó que el actor olvida el carácter temporal de la norma (se previó su vigencia por cinco años) y que, pese a estar incluida en la ley que definió mecanismos y estrategias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, no tiene relación directa con el tema de acceso al derecho, mientras que sí guarda una clara conexión con el presupuesto. Si, por concepto de esa tasa no hay recursos, *“la opción sería financiar ese servicio vía presupuesto general de la nación. // Contrario a lo esbozado por el actor; la norma de la Ley anual de presupuesto sí tenía relación directa con el concepto incluido en el artículo 59 de la Ley 1539 de 2012 por referirse específicamente a una tasa”*, de manera que cumple con los criterios de conexión temática y finalidad.

4.8. Argumentó, además, que la exposición de motivos de la Ley 1593 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones, se refiere a todos los temas relevantes a ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación para el año 2013. Entre esos temas se encuentra el de acceso a la

³ MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

vivienda, en virtud de los principios de programación integral del gasto y coherencia macroeconómica y adecuación de los gastos a las metas fijadas por el Gobierno, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

Por ello, señaló, en caso de aceptar el argumento del actor, el Gobierno no podría haber propuesto en el proyecto de ley 043 Cámara, 40 Senado, el artículo 63, que hace referencia a los subsidios para el acceso a la vivienda digna. Así las cosas, la Carta sí establece que las leyes deben respetar la unidad de materia, pero el actor pasa por alto que la propuesta incluida en segundo debate (se refiere a la norma derogatoria estudiada) corresponde al cumplimiento del deber estatal de preservar la consonancia entre gastos y rentas, en la expedición de la ley anual de presupuesto.

4.9. Por lo expuesto, concluyó que como la norma acusada derogó otra de contenido económico no se rompió el principio de unidad de materia. Por el contrario, la conexidad es “absoluta”, pues ese presupuesto del año 2013 apropió recursos para dar cumplimiento a la ley 1537 de 2012.

4.10. Sobre la presunta trasgresión al artículo 367 Superior, plantea que el artículo derogado parece desconocer la naturaleza especial de la ley 142 de 1993, en la que se establecieron las competencias en materia de determinación de tarifas de la Comisión de Regulación y Agua Potable (CRA), al prever que en cabeza de las corporaciones autónomas recae la obligación de descontar el efecto que la población causa dentro de la contabilización y valoración de las tasas, cuando a estas, junto con las corporaciones para el desarrollo sostenible, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales de los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, les corresponde su recaudo.

4.11. No tiene razón el actor al indicar que la norma desconoce los criterios de *costo, solidaridad y retribución*, pues el cálculo de las tarifas persigue la financiación del sistema, ajustando las tarifas a los cambios en los costos reales, para mantener el equilibrio económico de la empresa y garantizar la cobertura futura de los servicios.

La modificación de los componentes de una tarifa como esta, propende por el equilibrio en la prestación del servicio frente a las inversiones y a los costos que esta prestación implica. Se trata de un concepto distinto e independiente al de subsidio de vivienda que, en Colombia, se encuentra previsto para los estratos uno, dos y tres. La norma derogada no preveía la fuente alternativa de recursos para cubrir el costo de vertimientos a las fuentes hídricas y, por lo tanto, para el tratamiento de las mismas, destinado a la provisión de agua potable. Por ese motivo, el Legislador podía mediante la ley anual de presupuesto derogar una norma que sí estaba en contravía del artículo 367 Superior, al no prever la fuente de esos recursos y generar así un eventual

desequilibrio en la estructura de costos para las empresas prestadoras del servicio.

4.12. En consecuencia, la Superservicios solicitó declarar la exequibilidad del artículo demandado.

5. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La institución mencionada intervino durante este trámite. Consideró que el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012, parcialmente demandado, no desconoce el derecho a la vivienda digna, ni las competencias definidas en el artículo 367 de la Carta Política. Pero, en cambio, señaló que el Legislador sí desconoció el principio de unidad de materia, por lo que debe ser declarada inexecutable. A continuación se sintetizan sus argumentos:

5.1. En cuanto al cargo por violación al artículo 51 de la Constitución, planteó que el derecho a la vivienda digna es compatible con la libertad del Legislador para establecer los medios más adecuados para lograr su eficacia.

En esa dirección, sostuvo que el Congreso tiene la facultad constitucional de establecer tributos como las tasas hídricas, de consagrar beneficios especiales como la exoneración del pago para determinados grupos, o de restablecer la obligación de hacerlo. Por ello, en su concepto, no puede sostenerse que la supresión de un beneficio implica la exclusión de un sector de la población del derecho a la vivienda digna. Por el contrario, estima que el Legislador puede considerar que establecer tales tasas en cuantía razonable para toda la población contribuye al buen uso del agua potable y, por lo tanto, al bienestar general.

5.2. En cuanto al cargo por violación del artículo 158 de la Constitución, considera que el título de la ley 1593 de 2012 [por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013] indica que su contenido tiene que ver con la determinación de los ingresos que la Hacienda Pública puede cobrar en el curso del año fiscal, dado que según el artículo 345 de la Carta, en tiempos de paz no se puede percibir contribución alguna que no esté prevista en el presupuesto de rentas. Su título indica que contiene normas sobre apropiación de partidas del tesoro para gastos e inversiones, pero según el artículo demandado no es posible hacer erogaciones que no figuren en el presupuesto de egresos.

Así las cosas, la norma demandada viola el principio de unidad de materia; carece de *relación temporal* con el tema principal de la ley porque la derogatoria del beneficio tributario es permanente, mientras que la ley del presupuesto tiene vigencia anual; no guarda *relación temática* con el núcleo de la Ley porque el contenido del presupuesto se concreta en autorizaciones para el cobro de los ingresos ordinarios y extraordinarios de la Nación, y para su destinación a determinados gastos o inversiones, al tiempo que la

derogatoria cuestionada elimina un beneficio tributario para personas determinadas, es decir, se refiere al sujeto pasivo del tributo. Y no evidencia *relación teleológica* con el resto de la normativa, porque la ley aprobatoria del presupuesto tiene como propósito hacer una estimación de todos los recursos económicos de los que puede disponer el ente público durante un año determinado y organiza su destinación de dichos en programas de inversión, en tanto que la ley que deroga una exclusión tributaria tiene como finalidad aumentar un recurso de la hacienda pública.

5.3. Para terminar, el interviniente afirmó que la norma acusada no viola el artículo 367 de la Carta, pues este determina que corresponde a la ley fijar la competencia para organizar la prestación de servicios públicos, incluyendo el régimen tarifario, y el hecho de que otra ley elimine un beneficio tributario no contraría ese mandato. La modificación de la cuantía de un tributo no afecta la competencia de la entidad encargada de fijar las tarifas de los servicios públicos.

6. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

6.1. El concepto del Ministerio de Vivienda expresa que la Ley 1593 de 2012 fue proferida con pleno respeto por el procedimiento legislativo y no desconoce principio fundamental alguno.

Aunque en otros apartes cuestiona la aptitud de la demanda para provocar un fallo de fondo.

7. Departamento Nacional de Planeación.

7.1. El Departamento Nacional de Planeación defendió la constitucionalidad de la norma demandada, basándose en la facultad del Congreso de la República para regular los temas asociados a tarifas, siempre que respete los principios constitucionales, especialmente los derechos fundamentales, desde el punto de vista del principio de razonabilidad.

Como en el caso objeto de estudio, el Legislador derogó el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, su decisión se encuentra dentro de la órbita de configuración legislativa en materia presupuestal y no viola la Constitución.

7.2. Además, el Departamento Nacional de Planeación cuestionó la aptitud de la demanda, considerando que sus planteamientos no permiten realizar un cotejo con la Constitución. En su criterio, la demanda plantea una serie de consideraciones sin especificar el concepto de la violación. La acusación se torna entonces, para el interviniente, indirecta o mediata y no es posible debatirla en el marco de la acción de inconstitucionalidad. Después de citar ampliamente las sentencias C-914 de 2012, C-029 de 2011 y C-1052 de 2001, concluye que la Corte debería declararse inhibida para pronunciarse de fondo.

8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

8.1. El Ministerio solicitó un pronunciamiento inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda.

8.2. Afirmó que los cargos de las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir mínimos requisitos de corrección argumentativa, lo que se logra explicando las razones por las que las normas acusadas violan la Carta Política, y que se concretan en la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia (Cita la sentencia C-1052 de 2001).

8.3. Al abordar el análisis de la demanda, señaló que *“la argumentación planteada por el actor no cumple con [esos] requisitos, pues sus pretensiones se fundamentan en hechos y observaciones que carecen de claridad y que desde ningún punto de vista dejan entrever la presunta vulneración de las normas constitucionales (art. 51, 158 y 367 de la Constitución Política), realizando de esta forma el actor juicios de valor inconsistentes y llenos de subjetividad”*. Después de transcribir apartes de la sentencia C-649 de 2010, sobre la aptitud de las demandas de inconstitucionalidad, insistió en que el actor *“se limitó a señalar que el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012 era inconstitucional, sustrayéndose de entregar las razones concretas y claras del porqué la norma demandada contraviene la Constitución”*.

8.4. Posteriormente, planteó algunos argumentos para desvirtuar los cargos, en caso de producirse en pronunciamiento de fondo.

“Respecto del argumento presentado por el accionante, [...] esta Cartera se permite manifestar que la derogatoria del artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, no puede ser considerada como una vulneración del artículo 51 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que si bien la norma derogada estipulaba un beneficio económico en el pago de los servicios públicos para los estratos 1, 2 y 3, de ninguna manera [crea] un impedimento o traba para el acceso a una vivienda digna”.

Después de algunas referencias jurisprudenciales (especialmente de la sentencia C-177 de 2002) señaló que la ley anual de presupuesto involucra disposiciones generales, es decir, indicaciones que debe acoger el gobierno como ejecutor del gasto, lo que resulta compatible con la norma demandada, y añadió que debe tomarse en consideración que desde la sentencia C-177 de 2002, esta Corporación viene considerando que se trata de una verdadera norma, con fuerza y contenido jurídicos, al igual que las leyes ordinarias, por lo que la evaluación del cumplimiento del principio de unidad de materia no debe ser demasiado estricta, pues ello pondría en peligro su fundamento democrático y sus finalidades:

“Se evidencia de los anteriores argumentos, que ley anual de presupuesto (sic) es una verdadera norma [...] en la que pueden incluirse otras materias, siempre que [...] guarden los preceptos de conexión definidos

en la jurisprudencia, se hace notorio que la derogatoria del artículo 59 de la ley 1537 de 2012, guarda conexidad teleológica y temática con la ley anual de presupuesto porque busca que los recursos o tasas por la prestación de los servicios públicos ingresen a las finanzas públicas para cumplir los fines y metas de la ley de presupuesto, así como los de la vivienda”.

8.5. Finalmente, plantea que las fallas argumentativas de la demanda no permiten analizar la presunta violación del artículo 367 Superior.

9. Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

9.1. El ICDT remitió un escrito a la Corporación, en el que solicitó declarar la inexecutable del enunciado normativo demandado, afirmando que contradice abierta y evidentemente el artículo 158 de la Constitución. Como, en concepto del interviniente esa violación es tan clara, se abstuvo de presentar argumentos en torno a los demás cargos de la demanda. Este es el aparte central del concepto:

“[E]s evidente que una disposición dirigida a eliminar la llamada contribución solidaria para impedir impactos tarifarios por los servicios públicos de las personas de bajos recursos difícilmente tiene que ver con el presupuesto público. Acaso podría llegar a avizorarse una incidencia remota o indirecta porque el Estado, en ausencia del plusvalor a sufragar por quienes integren los restantes estratos o sectores económicos, tuviera que acudir a algún tipo de subsidio para impedir el impacto de la tarifa sobre las personas de los estratos I, II y III. Empero, tal razonamiento, amparado en supuestos y consideraciones políticas, no sería suficiente para defender en el subexámine la unidad de materia”.

9.2. Además sostuvo que las disposiciones incluidas en la ley anual de presupuesto deben tener una mínima conexión temática con la materia presupuestaria y que la norma cuestionada, al versar sobre tributos, no cumple ese requisito. Aunque la conclusión del argumento no resulta muy clara, se transcribe integralmente el aparte final: *“de manera que se evidencie una presupuestal ni su viabilidad, sino que simplemente incluye un inciso que deroga una disposición contenida en una regulación especial, como lo es la Ley 1537 de 2012, que se ocupa de regular la promoción y facilidad del desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”*.

9.3. Así las cosas, el ICDT plantea que debe declararse la inexecutable de la norma, exclusivamente, por violación del artículo 158 de la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

10. En el marco de sus funciones legales y constitucionales, el Procurador General de la Nación radicó el concepto de número 5889, en la Secretaría

General de la Corte Constitucional, el 17 de marzo de 2010. Su argumentación comienza por una evaluación sobre la posible violación del artículo 158 Superior; continúa con el análisis de la presunta trasgresión al artículo 51 ibídem y culmina con el estudio del cargo por desconocimiento del artículo 367 de la Constitución.

10.1. En el primer acápite, señala que el cargo por violación del principio de unidad de materia, al igual que todos los que se refieren a vicios de competencia deben considerarse de naturaleza material, pues exigen el contraste directo de contenidos normativos, incluso si se cumplen las reglas del trámite legislativo. El propósito de esa aclaración es el de precisar que la acción objeto de estudio no está sometida al término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3° de la Constitución.

10.2. Después de mencionar la importancia del principio de unidad de materia, previsto en el artículo 158 de la Carta Política, para preservar la transparencia en el trámite legislativo y asegurar que no se introduzcan contenidos que no hayan sido adecuadamente discutidos en el foro democrático, el Jefe del Ministerio Público plantea que según la jurisprudencia de la Corte este debe evaluarse a partir de un estudio de la conexidad *causal, teleológica, temática o sistemática* entre la disposición bajo revisión y el cuerpo normativo al que pertenece, siempre bajo una perspectiva que no termine por anular el principio democrático o que convierta al principio en una “*camisa de fuerza*” para el Legislador (cita la sentencia C-1185 de 2000).

10.3 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (C-1124 de 2008), aunque la Ley de presupuesto tiene contenido y vigencia distintos a las demás leyes ordinarias, también en ella debe observarse el mandato del artículo 158 de la Carta; sin embargo, la verificación sobre su cumplimiento debe partir de considerar que la ley está dotada de un contenido material y persigue el propósito de lograr finalidades macroeconómicas, hacer efectivo el control de poder ejecutivo y expresar el poder del Congreso en los temas económicos. Esto quiere decir que dada la amplitud de la materia presupuestal, la Ley anual de presupuesto admite un amplio número de materias.

10.4. Las disposiciones generales tienen la finalidad de asegurar la correcta ejecución del presupuesto y en ese sentido también es aplicable la exigencia de acatar el principio de unidad de materia, pues su alcance debe circunscribirse a su objeto y no rebasar su finalidad.

10.5. La Ley 1593 de 2012 desarrolla los objetivos previstos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, uno de los cuales versa sobre la vivienda. En su exposición de motivos (GC 475 de 2012), donde la vivienda “*se plantea como uno de los mecanismos propuestos por el Gobierno para reducir las condiciones de pobreza absoluta. || Así las cosas [...], lejos de ser un tema ajeno a la ley de presupuesto del 2012, aparece como uno de los temas claves para lograr uno de los objetivos propuestos por el Gobierno*

Nacional en materia económica y social, puesto que se impulsa de manera decidida la construcción de viviendas". Además de la garantía de ese derecho constitucional, tales decisiones contribuyen al crecimiento del sector de la Construcción.

Posteriormente el Procurador General, se refirió a cada uno de los cargos formulados por el demandante, resumidos a continuación:

10.6. Sobre la presunta violación del artículo 51 de la Constitución Política, indicó que la norma derogada establecía un beneficio temporal, que consiste en la exención durante cinco años del pago de una tarifa por el uso del recurso hídrico, en favor de una población en situación de vulnerabilidad, y no en cabeza de un sujeto específico como lo sostiene el accionante.

10.7. En concepto del Procurador General, la argumentación de la demanda *"es escaza (sic) pues sólo cuestiona que el legislador haya eliminado un beneficio que previamente había otorgado en relación con un derecho social como la vivienda"*. En aplicación del principio *pro actione* podría pensarse que el actor se refiere a un desconocimiento del principio de progresividad, aunque no lo mencione en su escrito. Pero aun haciendo esa concesión al escrito de demanda, la acción no cumple con el requisito de *suficiencia*, pues no presenta todos los elementos necesarios para dar una respuesta de fondo al problema planteado.

10.8. Sin embargo, en caso de que la Corte decida pronunciarse de fondo, para determinar si la medida tiene un carácter regresivo, deberá tener en consideración la motivación y justificación ofrecidas para el cambio legal. Aunque no es posible hallar esa motivación en las gacetas donde se describe el trámite legislativo, ello *"(...) se reitera que en la Ley 1593 de 2012 y en la Ley 1537 de 2012, el legislador adoptó una serie de medidas presupuestales y administrativas tendientes a asegurar el acceso a vivienda a título gratuito a la población más vulnerable, de donde resulta razonable suponer [que] el legislador encontró pertinente eliminar el subsidio al que se refería el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012 para que, en su lugar y de forma más garantista, se asegurara así el acceso a la vivienda"*.

10.9 Finalmente, la vista fiscal argumentó que el cargo por violación al artículo 367 de la Carta Política carece de *pertinencia y especificidad*, pues ese artículo no define la competencia de la comisión de regulación para definir el marco tarifario o de las empresas para fijar sus tarifas, pues estos aspectos están regulados en las Leyes 142 y 143 de 1994:

"El citado cargo no es específico puesto que no está planteando una inconformidad de la disposición demandada con la Constitución sino que, por el contrario, en realidad utiliza como parámetro supuestamente desconocido o contrariado una norma de naturaleza legal. Esto, por cuanto la competencia de las comisiones de regulación para establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos que el

accionante afirma que está siendo desconocida por la disposición censurada está prevista en la ley 142 de 1994 (artículos 73, 11 y 88) y no en la Constitución. Y esto último por cuanto el artículo 367 Superior (que equivocadamente se invoca como vulnerado) en realidad no otorga la competencia para fijar el régimen tarifario de los servicios públicos a una entidad en particular sino que, por el contrario, únicamente dispone que el legislador deberá determinar las entidades competentes para fijar las tarifas de los servicios públicos, cosa que en efecto se hizo con la ley 142 de 1994”.

En ese orden de ideas, solicita se declare la exequibilidad de la disposición acusada, y la ineptitud de la demanda frente al tercer cargo propuesto por el accionante.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

11. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Asunto previo. Las solicitudes de inhibición por ineptitud de la demanda.

12. De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las norma acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

13. La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.

14. En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) **claras**, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) **ciertas**, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) **específicas**, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) **pertinentes**, de manera que planteen un problema

de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”⁵.

15. Algunos de los intervinientes, así como el Procurador General de la Nación, cuestionan la aptitud de la demanda para provocar un pronunciamiento de fondo, bien de manera integral, bien frente a algunos de los cargos planteados.

16. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sostiene que la demanda carece de *claridad* y añade que se basa en apreciaciones puramente subjetivas, lo que afectaría su *certeza*. Finalmente, dice que el actor se limita a mencionar que la norma viola la Constitución, sin explicar la razón de la violación, lo que puede interpretarse como un cuestionamiento a la *suficiencia* de la demanda. El Departamento Nacional de Planeación, por su parte, alega que el escrito no cumple las cargas mínimas para provocar un fallo de inconstitucionalidad y comparte la apreciación según la cual el actor no desarrolló los cargos elevados contra el artículo 59 de la Ley 1593 de 2012, de similar manera el Ministerio de Hacienda cuestiona la aptitud de la demanda, pero también plantea argumentos en caso de producirse una decisión de fondo.

17. El Procurador General de la Nación, a su turno, afirma que aunque la demanda tiene deficiencias, es posible comprender que el primer cargo se refiere a la violación de la prohibición de regresividad, pero considera, en cambio, que el último cuestionamiento no satisface las condiciones argumentativas mencionadas, pues el actor se equivoca al considerar que la Constitución define la competencia de la Comisión de Regulación de Agua para la fijación de tarifas, dado que esta se halla determinada en la Ley 142 de 1993, lo que hace que el cargo se torne impertinente e insuficiente.

18. La Sala no comparte las apreciaciones del Ministerio de Vivienda y el Departamento Nacional de Planeación. La demanda es *clara* al indicar que el propósito que persigue es obtener la declaratoria de inexecutable de una norma derogatoria, debido a que su efecto normativo conlleva la desaparición de una exención en el pago de una tarifa por uso del recurso hídrico para los estratos uno, dos y tres.

19. Los cargos son ciertos pues, al excluir de las tarifas del servicio público las tasas por uso del recurso hídrico, o la tasa retributiva a la que hacía referencia el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, se persiguió el mantenimiento de las tarifas y el acceso al servicio para la población vulnerable en términos económicos. Así lo hizo explícito el Congreso de la República.

⁵ Es un resumen de los apartes centrales de la sentencia T-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) en la que se abordó, con amplitud, el estudio de los requisitos argumentativos mínimos de las demandas de inconstitucionalidad.

En general, se trata de cuestionamientos *pertinentes* y *específicos*, asociados a la eventual violación a la prohibición de retroceso en la eficacia de una faceta prestacional del derecho a la vivienda digna y a la posible incorporación de una norma que no guarda conexidad con temas asociados a los ingresos y gastos de la Nación en la ley anual de presupuesto del año 2013.

20. Se puede observar, que para el demandante esa regulación viola el derecho a la vivienda digna, en tanto la disposición derogada representaba una medida para asegurar el goce de un servicio público, y favorecía a la población económicamente vulnerable. Por eso, tal como lo indica el Procurador General de la Nación, es posible inferir en aplicación del principio *pro homine* que la demanda se edifica sobre el presunto desconocimiento del principio de progresividad a un servicio público esencial.

21. Y para la Corte, si bien la demanda podría presentar una argumentación más profunda, los argumentos que plantea, así como las citas de la jurisprudencia de este Tribunal son apropiados para generar una duda inicial acerca de la conformidad de esa decisión con la Constitución Política. Se trata, por supuesto, de una consideración basada en el principio *pro actione*, pero además, en la idea de que ese principio debe ser aplicado de forma más amplia cuando el cuestionamiento involucra la vigencia de un derecho constitucional como la vivienda digna y en la convicción de que es posible construir a partir de los argumentos expuestos un problema constitucional, como también lo consideraron todos los intervinientes que se pronunciaron a favor o en contra de la constitucionalidad de la expresión demandada.

22. Si esa violación se produjo, y si es posible atribuirla a un desconocimiento del artículo 51 de la Constitución, son aspectos que deben definirse al momento de analizar el fondo del cargo, no su aptitud. Esta última hace referencia a la fuerza argumentativa que posee la demanda para construir un problema de relevancia constitucional para señalar una posible contradicción entre la norma demandada y las disposiciones superiores de la Carta Política. Y ese cuestionamiento, como se ha explicado sí se halla en el escrito de demanda.

23. Sin embargo, la Sala observa que el tercer cargo, relativo a la violación del artículo 367 de la Carta Política no cumple esos requisitos mínimos. En primer término, como lo indica la argumentación planteada por el Procurador General de la Nación, el artículo 367 no define competencias para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, sino que delega en la Ley esa definición, de manera que las competencias que habría modificado el Legislador al derogar el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012 se encontrarían en normas de rango legal, como la Ley 142 de 1993, sobre servicios públicos domiciliarios, y no en la Carta Política.

24. Como puede verse, la Constitución que delega en la Ley la determinación de las autoridades competentes para fijar las tarifas de los servicios públicos, y

no establece, desde el Texto superior cuáles son esas autoridades. Como la Carta no contiene esa regla de competencia, sino la Ley de servicios públicos domiciliarios, la Corte carece de competencia para juzgar la validez de cualquier modificación en ese sentido.

25. En cuanto al argumento según el cual la norma desconocería también los criterios de costos, solidaridad y redistribución en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la Sala estima que, exclusivamente en lo atinente a ese aparte de la demanda, los intervinientes que critican su aptitud tienen razón. El actor solamente menciona esa posible vulneración, sin explicarla y para terminar, en cambio, mezclándola con el cuestionamiento por violación de una norma de competencia definida en la ley.

Así las cosas, la Sala presentará el problema jurídico que surge de los dos primeros cargos.

Problema jurídico planteado

26. A partir de los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala Plena determinar si el artículo 59 de la Ley 1593 de 2012 es incompatible con los artículos 51 (derecho a la vivienda digna) y 158 de la Constitución Política (unidad de materia) o, en otros términos, (i) si la norma desconoció el principio de progresividad y la prohibición de retroceso en relación con facetas prestacionales del derecho a la vivienda digna, al derogar un beneficio tarifario previsto para los estratos uno, dos y tres en materia de uso del recurso hídrico y acceso al agua potable. Y (ii) si el Congreso de la República trasgredió el principio de unidad de materia, al incorporar la norma derogatoria objeto de control en la ley anual de rentas y presupuestos del año 2013.

27. Así las cosas, la Sala comenzará por estudiar el cargo primero (violación del derecho fundamental a la vivienda digna), en el marco de la jurisprudencia constitucional sobre (i) el control de constitucionalidad de normas derogatorias, (ii) el derecho fundamental a la vivienda digna y (iii) el principio de progresividad y la prohibición de retroceso.

Del control de constitucionalidad de normas derogatorias

28. En la sentencia C-699 de 2007,⁶ la Corte Constitucional estudió a fondo la procedencia y alcance del control de constitucionalidad de las normas derogatorias. La exposición que sigue se basa en ese pronunciamiento, ampliamente reiterado en la jurisprudencia constitucional⁷.

⁶ MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Jaime Araujo Rentería.

⁷ Sobre el particular, en esa providencia la Corte remitió a, entre otras, las sentencias C-145 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-055 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-478 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-501 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño SV Jaime Araujo Rentería SPV Rodrigo Escobar Gil), C-618 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería AV Jaime Araujo Rentería), C-950 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett), C-1190 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería A.V. Jaime Araujo Rentería), C-226 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis AV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett), C-801 de 2008 (MP Manuel José Cepeda

29. La Corporación ha considerado que los preceptos derogatorios poseen contenido normativo en la medida en que, al excluir un canon del ordenamiento jurídico, modifican el sistema normativo, considerado en su integridad (C-055 de 1996)⁸. Siguiendo influyentes estudios teóricos, el Tribunal Constitucional sostuvo, desde tempranas decisiones que “*el acto de derogar provoca un cambio del sistema: después de la derogación tenemos un nuevo sistema, distinto del anterior (aun cuando ambos pertenezcan a la misma secuencia, es decir, al mismo orden jurídico)*”⁹.

30. La derogatoria de las leyes o de las normas contenidas en ellas es una potestad del Legislador (artículo 150.1 CP) incluida dentro de la potestad general de configuración del derecho y, por esa misma razón, una manifestación de los principios democráticos y de soberanía popular. En ese contexto, la Corte ha señalado que si la legislación fuera “*irreversible*” o “*inderogable*”, las regulaciones legales definidas por las mayorías legislativas del pasado erosionarían la libertad de las mayorías presentes.¹⁰

31. Pero, si bien la facultad de derogar las normas jurídicas hace parte de la cláusula general de competencia del Congreso, y por lo tanto su ejercicio comprende un amplio margen de acción, el desarrollo de esta facultad se encuentra vinculado y limitado por los preceptos constitucionales y, especialmente, por los derechos fundamentales, dada la supremacía de la Constitución en el orden jurídico (artículo 4º CP)¹¹ y el principio de eficacia de los derechos.

32. El carácter normativo de las normas derogatorias, aunado a la necesidad de que estas se produzcan dentro del marco de los mandatos superiores de la Constitución, tiene como consecuencia necesaria la viabilidad del control de constitucionalidad de estas normas pues, solo a través de ese mecanismo puede la Corte ejercer su competencia esencial de preservar la supremacía e integridad del Texto Superior “[las] *cláusulas derogatorias deben ser controladas ya que ellas tienen un efecto normativo preciso, que es restar vigencia a la norma derogada, y por ello modifican materialmente el ordenamiento jurídico*”¹².

33. Una vez definida la procedencia de este tipo de control, la Corte ha

Espinosa; AV Humberto Antonio Sierra Porto. AV Humberto Antonio Sierra Porto. AV Jaime Araújo Rentería), C-444 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-402 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. SV Jorge Iván Palacio Palacio, SV Humberto Antonio Sierra Porto), C-286 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV Alberto Rojas Ríos, AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SV Jorge Iván Palacio Palacio, AV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁸ MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁹ Sentencia C-055 de 1996. Cita tomada de Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin. *Análisis lógico y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p 401.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Ver Sentencias C-226 de 2002 y C-706 de 2005.

¹² Ver Sentencia C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis AV. Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett. En el mismo sentido ver la Sentencia C-706/05 MP. Álvaro Tafur Galvis SV. Humberto Sierra Porto AV. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño.

explicado también que este puede desarrollarse en torno a dos aspectos, o por dos vías distintas. De una parte, puede ejercerse para verificar la validez constitucional de la norma en sí misma y, de otra parte, para controlar los efectos producidos por la derogatoria.

34. En el primer caso el análisis recae sobre la disposición, considerada aisladamente, y hace referencia a la inconstitucionalidad ocasionada por vicios en el procedimiento de formación de la norma, o por violación del principio sustancial de unidad de materia. Como se indicó en la sentencia C-421 de 2006, la Corte “[...] *no sólo ha analizado por ejemplo si determinadas disposiciones derogatorias desconocían o no el principio de unidad de materia, o los principios de identidad y consecutividad*¹³, o si para su derogatoria se reunieron los mismos presupuestos formales que para su expedición¹⁴, sino que ha declarado la inexecutable de algunas de ellas¹⁵.”

35. En la segunda hipótesis, la inconstitucionalidad provendría de los efectos generados la derogatoria en el ordenamiento jurídico. En este supuesto, el análisis recae en el “*efecto innovador*” generado por la derogatoria y, normalmente, se extiende a las demás disposiciones que, junto con la norma derogatoria, producen esa innovación como ocurre con las normas previstas en remplazo de la norma derogada.

36. En esos casos, la inconstitucionalidad se produce si “(i) es posible aislar un efecto innovador del ordenamiento jurídico, que (ii) sea atribuible a esa norma y que (iii) resulte contrario a la Constitución”¹⁶. Además, en el control

¹³ Ver entre otras las sentencias C-305/04 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montelaegre Lynnet, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño. SV. Clara Inés Vargas Hernández y Rodrigo Escobar Gil) (Referencia original de la Sentencia C-421 de 2006) Sobre la aplicación del principio de unidad de materia al examen de constitucionalidad de las disposiciones derogatorias ha salvado el voto el Magistrado Jaime Araujo Rentería y el Magistrado Humberto Sierra Porto lo ha hecho por considerar que las cláusulas derogatorias, por su naturaleza, pueden ser agregadas al finalizar el trámite legislativo y no se les puede exigir con la misma intensidad el principio de identidad y de consecutividad., aspecto sobre el cual ha hecho algunas precisiones en aclaración de voto el Magistrado Jaime Córdoba Triviño.

¹⁴ Ver entre otras las sentencias C-778/01 MP. Jaime Araujo Rentería, C-149/03 MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁵ Ver entre otras las sentencias C-659 de 2000 MP. Fabio Morón Díaz. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz. C-1190/01 MP. Jaime Araujo Rentería. AV. Jaime Araujo Rentería. C-840/03 y C-670/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, SPV. Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández C-706/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis SV. Humberto Sierra Porto A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ “Para ilustrar esta hipótesis podría acudir a los pronunciamientos de la Corte en materia penal, conforme a los cuales la potestad de configuración del legislador se mueve en un ámbito amplio, pero limitado en varios aspectos, entre los cuales se cuenta el hecho de que, de manera excepcional, se deriva de la Carta el deber de penalizar ciertas conductas que atentan gravemente contra bienes constitucionales. Así, por ejemplo, en las sentencias C-225 de 1995 MP. Alejandro Martínez Caballero y C-368 de 2000 MP. Carlos Gaviria Díaz se señaló que ciertos comportamientos como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, o las desapariciones forzadas, no podían ser descriminalizadas y requerían ser sancionados,¹⁶ y lo propio se expresó en la Sentencia C-177 de 2001 en relación con la penalización del genocidio. Tal doctrina se sintetizó por la Corte en la Sentencia C-489 de 2002 en la que expresó que ‘... en determinados casos, tanto la naturaleza de los bienes jurídicos, como la gravedad de las conductas cuya exclusión se impone como medida para su protección, hacen que del ordenamiento constitucional, incorporados en él los tratados que forman parte del bloque de constitucionalidad, se derive el imperativo de criminalizar ciertos comportamientos.’” (C-699 de 2007. MP Rodrigo Escobar Gil).

de constitucionalidad de las leyes o normas derogatorias, la Corte ha destacado que “[...] *la declaración de inexecutable de una cláusula derogatoria tiene un efecto preciso, que consiste, de darse determinados presupuestos, en reincorporar al ordenamiento aquellos contenidos normativos que habían sido derogados*”¹⁷.¹⁸ El restablecimiento de la vigencia de normas derogadas es necesario, por regla general, para evitar que la decisión de declarar la inexecutable de la norma derogatoria sea inocua, siempre que se trate de contenidos acordes con la Constitución Política¹⁹ ²⁰.

37. En cuanto a la naturaleza de los cargos admisibles para el estudio de fondo de normas derogatorias, la Corte ha explicado que el cargo debe dirigirse contra una *innovación real y existente* del orden jurídico, atribuible a la disposición acusada.

Ese efecto tiene, según la jurisprudencia, un carácter omisivo, pues el control que ejerce la Corte se dirige ante la posibilidad de que, al ser expulsada una norma del orden jurídico, el vacío generado por la disposición derogatoria afecte la eficacia del mandato constitucional que la primera pretendía desarrollar, lo que deberá demostrarse en el escrito de demanda. En otros términos, la falta de regulación derivada de la derogatoria debe ser el hecho que genere la afectación a la supremacía de la Carta. La omisión que se considera inconstitucional debe ser directamente atribuible a la norma derogatoria, así que no es viable plantear un problema de inconstitucionalidad por una *omisión legislativa relativa* derivada de otros contenidos, o por la ausencia de otros contenidos, legales.

38. Además de (i) la presencia de una innovación real y existente y (ii) susceptible de ser atribuida a la norma derogatoria, el demandante deberá satisfacer (iii) los requisitos argumentativos de toda demanda de inconstitucionalidad (cargas de *claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia*, ya mencionados), y aquellos propios de las omisiones legislativas (existencia de un mandato constitucional, que haya sido desarrollado por el Legislador, y cuya eficacia se vea amenazada por la norma derogatoria).

¹⁷ En ese sentido ver, entre otras las sentencias C-357/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-432/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil S.V. Jaime Araujo Rentería.

¹⁸ Sentencia C-421 de 2006. Sobre los efectos de la inexecutable de disposiciones derogatorias, ver las sentencias C-608 de 1992, C-145 de 1994, C-501 de 2001 y C-427 de 2002.

¹⁹ La Corte ha precisado que no “*revive ipso iure la normatividad anterior cuando ésta es claramente contraria, en términos de tipo de ley que debe desarrollar la materia, a los preceptos constitucionales. En Sentencia C-700/99 la Corte, en ocasión del establecimiento del efecto de sus sentencias, señaló que la inexecutable de las normas demandadas en el fallo no revivía las disposiciones anteriores. Consideró la Corte que “Aceptarlo así implicaría admitir que, contra lo expuesto en este Fallo, siguieron rigiendo en la materia objeto de regulación por ley marco unas disposiciones dictadas por el Presidente de la República con base en facultades extraordinarias-lo cual está prohibido por el artículo 150, numeral 10, de la Constitución-o, peor todavía, decretos autónomos preconstitucionales, que hoy ya no pueden fijar las reglas aplicables al asunto del que se trata. Tales decretos habían sido retirados del ordenamiento jurídico por Decreto 1730 de 1991, expedido el 4 de junio de ese año, antes de que principiara la vigencia de la actual Constitución Política.”* Auto 126/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁰ Ver entre muchas otras la sentencia C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño S.V. Jaime Araujo Rentería S.P.V. Rodrigo Escobar Gil.

39. Como el efecto inconstitucional de una norma derogatoria se produce cuando esta genera un vacío en la regulación que atenta contra la eficacia de la Constitución, es oportuno recordar que el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas exige a los demandantes demostrar:

“(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.”²¹

40. Para terminar, la Corte Constitucional esquematizó, con fines ilustrativos, el control de constitucionalidad de las normas derogatorias en estos términos:

“Esquematizando las anteriores consideraciones podría decirse que la derogatoria de un régimen legal (X) resulta contraria a la Constitución cuando existe un imperativo constitucional (I) conforme al cual ese régimen (X) resulta obligado, al punto que su ausencia de lugar a una situación de omisión legislativa (O).

Ese esquema plantea problemas analíticos complejos desde la perspectiva de la técnica del control de constitucionalidad, porque, en determinados escenarios, exige que, para establecer la omisión legislativa (O), que se atribuye a una disposición derogatoria (D) deba evaluarse la adecuación del régimen legal derogado (X) con el imperativo constitucional (I) que se supone pretendía desarrollar.

Un primer escenario podría ser, ubicándonos -para consideraciones solamente teóricas en este acápite- en el ámbito de la demanda, aquel conforme al cual existe un imperativo constitucional para que el legislador establezca un régimen concursal para las personas naturales no comerciantes, pero el régimen legal derogado no era aplicable a esas personas. En el esquema que se ha planteado, ello implicaría que X no era una respuesta legal a I y que, por consiguiente, O no es una consecuencia de D. Esto es, la eventual omisión legislativa que se pudiera establecer, no sería atribuible a la disposición derogatoria, porque el régimen derogado no constituía una respuesta legal al imperativo constitucional que estaba en juego.

Una situación más compleja se presenta cuando, *prima facie*, X es una respuesta legal a I, de manera que pudiera establecerse, en principio, que la derogatoria de X, condujese a una situación omisiva O, pero un análisis fáctico muestra que X no es una respuesta legal *adecuada* a I.

Frente al hecho objetivo de que X no es una respuesta legal adecuada a I, no podría decirse que la situación omisiva frente al imperativo I sea resultado de la derogatoria de X, porque, dada la inadecuación del régimen legal, aún en vigencia de X habría una situación omisiva”.²²

41. En síntesis, el Legislador posee una amplia facultad para derogar las

²¹ Sentencia C-1009 de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández.

²² Sentencia C-699 de 2007. MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Jaime Araujo Rentería.

normas vigentes, siempre que lo haga dentro del marco de los principios constitucionales. Las normas derogatorias poseen un efecto normativo pues, al excluir un mandato del ordenamiento jurídico, se genera una transformación del sistema. Esa característica normativa de la derogación es la que justifica el control de constitucionalidad por parte de la Corte. Concretamente, la Corporación está habilitada para verificar si se cumplió el trámite legislativo, si se respetó el principio de unidad de materia, y finalmente, si la desaparición de la norma derogada crea un vacío que impide la eficacia de los mandatos constitucionales.

El derecho fundamental a una vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia

42. El artículo 51 de la Constitución Política establece que todas las personas tienen derecho a una vivienda digna²³. En sentido similar, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales²⁴, instrumento que hace parte del bloque de constitucionalidad²⁵ y, por lo tanto, se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico nacional con el mismo rango que las normas de la Carta, consagra el derecho de toda persona a contar con una vivienda adecuada.

43. Dado que ambas normas se refieren al derecho a la vivienda, pero lo califican de manera distinta —el texto constitucional como *digna*, y el Instrumento internacional como *adecuada*—, en aplicación de los principios *pro homine* y de eficacia de los derechos consagrados en la Carta y en los tratados de derechos humanos, corresponde a la Corporación y los demás órganos encargados de la aplicación, defensa y protección de los derechos humanos, dar el mayor alcance posible a cada una de esas prescripciones. Así, en la sentencia T-235 de 2011, la Corte explicó:

“[E]s importante indicar que ‘vivienda digna’ y vivienda adecuada’ no son conceptos idénticos. En efecto, podría discutirse si el estándar de dignidad es menos exigente que el estándar de adecuación y viceversa. Esa discusión, empero, resulta infructuosa pues en materia de derechos humanos rige el principio *pro homine*, de manera que el juez constitucional debe escoger los estándares más amplios de protección. Dicho de otra forma, si los estándares del derecho interno que establecen los factores a tener en cuenta para que la

²³ Constitución Política, artículo 52: “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”.

²⁴ Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, de 1966, artículo 11, inciso 1º: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

²⁵ El concepto hace referencia al conjunto de normas que, por hallarse incluidas en tratados de derechos humanos vinculantes para Colombia se integran a la Constitución Política o condicionan la interpretación de las cláusulas de derechos fundamentales, en virtud a la remisión normativa prevista en los incisos primero y segundo del artículo 93 de la Carta Política.

vivienda sea digna y lo del DIDH para calificar la adecuación de la vivienda son complementario, debe asumirse que todos hacen parte del contenido esencial del derecho; en caso de incompatibilidad, por supuesto, debe escogerse el estándar que favorezca en mayor medida el ejercicio y goce del derecho analizado”.

44. En el orden interno, la sentencia T-585 de 2008²⁶ sostuvo que este derecho posee carácter *fundamental autónomo*, en tanto su vinculación con la dignidad de la persona es evidente. Además, señaló que guarda relaciones intrínsecas con otros derechos como la vida, el mínimo vital, la salud, la educación y el acceso a los servicios del Estado, que no podrían alcanzar su eficacia si la persona no cuenta con un lugar de habitación digno y adecuado para desarrollar su proyecto de vida.

45. La sentencia citada, hace parte de una etapa jurisprudencial en la que la Corte reconceptualizó el significado de los derechos fundamentales, en el orden interno, a partir de avances en la dogmática y el derecho internacional de los derechos humanos.

Ese contexto jurisprudencial, construido principalmente entre los años 2002 y 2008²⁷ —aunque con claros antecedentes en decisiones previas como la C-257 de 1997— se basa en las siguientes características: (i) el abandono de la tesis de las “*generaciones*” de derechos, y de las diferencias insalvables entre los derechos tradicionalmente llamados civiles y políticos y aquellos denominados sociales económicos y culturales; (ii) el vínculo entre el derecho y la dignidad humana como criterio definitorio de su fundamentalidad; (iii) los principios de integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, que tornan en trivial el concepto de conexidad, pues todos los derechos guardan “conexiones” entre ellos, y con la dignidad humana; y (iv) el carácter polifacético o poliédrico de los derechos, reflejado en el hecho de que todos poseen facetas de abstención y de prestación.

46. Este conjunto de premisas llevó a la Corte a plantear una construcción dogmática sobre los derechos fundamentales según la cual (i) todos los derechos constitucionales son fundamentales. Sin embargo, (ii) en atención a la pluralidad de facetas que los caracterizan, su efectividad puede alcanzarse por diversas vías, tales como las medidas legislativas, las políticas públicas o la intervención judicial directa. En ese escenario, (iii) la acción de tutela procede para la protección de (iii.1) todas las facetas de abstención, (iii.2) las esferas prestacionales que no supongan costos elevados; (iii.3) las dimensiones que han sido objeto de precisión legislativa o reglamentaria, así como (iii.4) para suplir espacios de indeterminación o lagunas persistentes a pesar de aquellos desarrollos, especialmente cuando estas afectan a personas

²⁶ MP Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁷ Ver, al respecto, las sentencias T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-227 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett), T-859 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett), T-860 de 2003, T-016 de 2007 y T-760 de 2008, entre otras.

en condición de debilidad manifiesta, grupos vulnerables o sujetos de especial protección constitucional.

47. En la sentencia T-585 de 2008, eje de esta reiteración, la Sala explicó el proceso descrito en relación con la vivienda digna, con las siguientes palabras:

“Como ocurrió con los demás derechos económicos, sociales y culturales, desde sus primeros pronunciamientos, la jurisprudencia constitucional negó la *iusfundamentalidad* del derecho a la vivienda digna, señalando para el efecto, que se trata de un derecho de carácter prestacional cuyo contenido debe ser precisado en forma programática por las instancias del poder que han sido definidas con fundamento en el principio democrático, de conformidad con las condiciones jurídico materiales disponibles en cada momento histórico. Así, gran parte de los pronunciamientos en la materia califican la vivienda digna como un derecho *asistencial* del cual no es posible derivar derechos subjetivos exigibles en sede de tutela por cuanto su desarrollo sólo corresponde al legislador y la administración. Argumentación que del mismo modo, acompañó desde etapas tempranas las consideraciones en relación con derechos como la salud, el trabajo, la educación, la seguridad social, entre otros [...] Pese a lo anterior, en situaciones de afectación clara de este tipo de derechos, la competencia del juez constitucional fue reivindicada con fundamento en el criterio de la *conexidad*, en desarrollo del cual se estableció que los derechos denominados de *segunda generación* podían ser amparados directamente por vía de tutela cuando se lograra demostrar un nexo inescindible entre éstos y un derecho fundamental en atención a las circunstancias del caso concreto.

De esta forma, se aceptó la procedencia de la tutela para lograr la protección del derecho a la vivienda digna –aun cuando éste no fuera considerado fundamental– siempre que la lesión de tal prerrogativa pudiera tener como consecuencia la amenaza o vulneración de otros derechos del peticionario que pudieran ser considerados fundamentales *per se*, tales como la vida, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros [...] Criterio que asimismo se ha mantenido latente en el análisis que en aras de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales realiza en cada caso el juez constitucional.

Sin embargo, el criterio de conexidad se advertía insuficiente en muchos casos en los que consideraciones de justicia y equidad tornaban necesario un pronunciamiento del juez de tutela que permitiera la protección del derecho a la vivienda digna [...]

En tal sentido, se sostuvo en primer término que cuando pudiera evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encontraran en situación de debilidad manifiesta, la autoridad judicial en sede de tutela debía proceder –en forma en todo caso excepcional– a adoptar las medidas tendientes a conjurar la violación alegada. || [B]ajo la misma idea de ampliar las hipótesis en las que es posible para el juez de tutela proteger derechos sociales y económicos, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en los casos en los cuales el contenido de estos derechos ha perdido la vaguedad e indeterminación que como obstáculo para su fundamentalidad se argüía en un principio, tales garantías deben ser consideradas fundamentales y en tal sentido, admiten la intervención del juez de amparo.

Así, respecto de aquellas prestaciones que han sido reconocidas positivamente, por vía legal o reglamentaria, a favor de los individuos, de forma tal que pueden ser definidas como derechos subjetivos, es admitido el carácter *iusfundamental* de la vivienda digna, con fundamento en el criterio de *transmutación*.

[...] En otras ocasiones, el juez constitucional ha recurrido a la aplicación de otros principios definitorios del Estado como es el caso de la solidaridad para, por esta vía, procurar la protección del derecho a la vivienda digna no obstante ser calificado como un derecho constitucional no fundamental”.

48. Al referirse al derecho a la vivienda digna, consideró la Corte que su relación con la dignidad humana “es prácticamente evidente” y que “no [resultaba] necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle –por medios que no necesariamente implican la inversión pública– un lugar de habitación adecuado”.

49. Con base en la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la Corte indicó que no puede interpretarse el derecho de manera tal que se equipare con “el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad”, sino como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.

50. En la sentencia T-235 de 2011²⁸, basada a su vez en la T-585 de 2008, y en la que se estudió la afectación sufrida por el resguardo indígena del cañón del río pepitas por la ola invernal del mismo nombre, en la que el río del mismo nombre anegó los caminos, inundó las viviendas y la escuela del resguardo, y generó dificultades para el acceso a los cultivos y el intercambio comercial con las comunidades campesinas aledañas, la Corte sostuvo ideas afines a las ya expresadas, así:

“[...] de la posición sostenida por la Corporación en sus primeros fallos, de acuerdo con la cual la tutela no sería procedente para lograr la eficacia de los ‘derechos sociales’, sucesivamente se pasó a la eficacia excepcional bajo el criterio de conexidad; a la transmutación de los derechos sociales en derechos fundamentales, una vez su contenido recibe concreción legislativa, y a la postura actual, según la cual es posible distinguir entre el carácter fundamental de un derecho y la procedencia de la tutela para su protección, enfoque bajo el cual se asume que son derechos fundamentales todos aquellos que cumplen los parámetros indicados previamente, y corresponde al juez de tutela determinar en cada caso si la tutela es procedente para hacer efectiva la faceta específica del derecho comprometido en el caso sometido a su examen.

En esos términos, la procedibilidad de la tutela para la protección de esferas positivas de los derechos está condicionada a (i) que la esfera prestacional requerida no comprometa un alto esfuerzo económico, como cuando se solicita información adecuada en un puesto de servicio al público; (ii) que se solicite el cumplimiento de obligaciones que hayan

²⁸ MP Luis Ernesto Vargas Silva.

recibido concreción política, o (iii) que sean prestaciones imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación o el DIDH. [Además] el juez constitucional debe tener presente, al evaluar la procedencia de la acción de tutela frente a facetas positivas de un derecho constitucional, que la inacción estatal no es constitucionalmente legítima en virtud del principio de progresividad, que ordena dar '*pasos hacia delante*' y prohíbe los pasos regresivos en la cobertura y eficacia de los derechos constitucionales.

51. Añadió la Corte, en el fallo citado, que pueden distinguirse dos escenarios los que el juez constitucional debe desplegar una actuación positiva para preservar la eficacia de los derechos fundamentales. Primero, cuando debe asegurar la protección del derecho, debido a que existen posiciones subjetivas derivadas de la concreción legislativa y reglamentaria del derecho que carecen de garantías idóneas; y segundo, cuando le corresponde coadyuvar en la configuración de las posiciones jurídicas que (i) se infieran de una interpretación sistemática de la Carta Política y de las obligaciones del Estado en el marco del DIDH y (ii) no hayan sido definidas aún por los órganos políticos.

En ese evento –explicó la Sala Octava– el juez constitucional debe suplir los vacíos, no mediante la definición de políticas públicas de carácter general, sino '*bajo la idea de superar o suplir las falencias que advierta en la definición de éstas*', particularmente cuando se trate de conjurar desigualdades materiales en aplicación de los contenidos normativos de los incisos 2º y 3º del artículo 13 Superior y las demás cláusulas constitucionales de especial protección a grupos vulnerables.

52. Sobre el carácter adecuado de la vivienda, la Corporación ha seguido de cerca al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que, en su Observación General N° 4º definió, a grandes rasgos, las grandes facetas de este derecho. Así, en la sentencia T-235 de 2011, la Corte hizo referencia a ese instrumento:

El párrafo 8º de la Observación General N° 4 define como parámetros de adecuación de la vivienda, los siguientes: a) seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad, c) gastos soportables, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) lugar, y g) adecuación, los cuales pueden agruparse en dos grandes materias: condiciones de la vivienda y seguridad de la vivienda.

Sobre las *condiciones de la vivienda*, la Observación señala que la *vivienda adecuada* no es equiparable a la existencia de un techo o cobijo sino que debe tratarse de un lugar que ofrezca 'seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad' y que para lograrlo debe reunir elementos que aseguren su *habitabilidad* es decir, requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio

para que una persona o un grupo familiar puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y salud.

Debe tener *acceso* a servicios públicos, de seguridad y de emergencia, de manera que los planes de desarrollo urbano deben *‘asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano. Finalmente, deben tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas’*.

De acuerdo con los literales b, f y g del párrafo 8 de la OG 4 debe garantizarse la *“disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura”*; la vivienda debe *“estar ubicada en un **lugar** que permita el acceso a servicios de atención en salud, centros para niños, escuelas, entre otros; y debe cumplir con el estándar de **adecuación cultural**, de manera que permita la expresión de la identidad cultural y la diversidad en la vivienda”*.

En cuanto a la *seguridad de la vivienda* requiere a su vez de tres factores. LA *asequibilidad*, la *seguridad jurídica de la tenencia* y el criterio de *gastos soportables*.

La **asequibilidad** *“consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda”*. El Comité DESC ha enfatizado, así mismo, la obligación jurídica y política del Estado de conceder prioridad en la asignación de recursos para vivienda a grupos vulnerables (incluidas las víctimas de desastres naturales). El concepto de **gastos soportables** involucra la obligación de asegurar *“sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas”*. Por otra parte, *“[L]a **seguridad** de la tenencia [...] apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda –propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc.– estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc.”*.

53. Según lo expresado, el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental, y como toda norma de esa categoría, supone para el Estado obligaciones de abstención y obligaciones prestacionales. La demanda objeto de estudio afirma que, en este caso, se violó una esfera prestacional del mismo, al derogar la exención en la transferencia de la tasa por uso del recurso hídrico y/o la tasa de redistribución, para los estratos uno, dos y tres. El centro del problema jurídico involucra entonces el principio de progresividad y la prohibición de retroceso en el goce efectivo de las obligaciones positivas que involucran los derechos constitucionales, elementos a los que se destina el siguiente acápite.

El principio de progresividad y la prohibición de retroceso como herramientas conceptuales y normativas para el análisis de las medidas adoptadas por el Estado para garantizar las facetas prestacionales de los derechos constitucionales. Reiteración de jurisprudencia.

54. El principio de progresividad encuentra su fundamento normativo originario en el artículo 4º del Pacto Internacional Sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Su alcance ha sido ampliamente analizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC) en su Observación General No. 3, relativa a la naturaleza de las obligaciones contraídas por los Estados que suscribieron el Pacto²⁹ y, en el orden interno, por la jurisprudencia de esta Corporación.³⁰

55. El principio de progresividad prescribe que la eficacia y cobertura de las dimensiones prestacionales de los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual y de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico.

Este principio se construyó a partir del alcance de las obligaciones de los estados parte del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y, de la misma manera, se consideró aplicable en el ámbito interno a los “derechos sociales”, bajo la doctrina tradicional de las “generaciones” de derechos. Sin embargo, como se desprende de lo expuesto hasta el momento, todos los derechos tienen contenidos de carácter positivo y negativo, razón por la cual el principio sería aplicable también a las facetas

²⁹ El Comité citado es el órgano de la ONU encargado de controlar la aplicación del Pacto y, por lo tanto, el intérprete autorizado del Instrumento. Si bien sus observaciones no hacen parte del bloque de constitucionalidad, en el sentido de ingresar directamente al orden jurídico colombiano como normas vinculantes, su observación es imprescindible para que el Estado colombiano cumpla de buena fe sus obligaciones en materia de derechos humanos. Como criterio de interpretación, la Corte siempre que lo considera pertinente acude a la interpretación del Comité DESC pues, salvo en los aspectos en que el orden interno prevea mayores garantías que las establecidas en el Pacto, puede considerarse que su interpretación busca dar el máximo de efectividad normativa a los derechos humanos contenidos en el PIDESC.

³⁰ Así, en la reciente sentencia C-630 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Luis Ernesto Vargas Silva) recordó la Corte Constitucional: “El principio de progresividad de los derechos sociales tiene origen... en normas vinculantes, al hacer parte del bloque de constitucionalidad, del derecho internacional de los derechos humanos. En Colombia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se integró al orden interno por medio de la Ley 74 de 1968. Tal incorporación, por la vía del bloque de constitucionalidad, convierte al Pacto en fuente de interpretación de los DESC y las obligaciones que este asigna a los estados firmantes. A este respecto, el artículo 2.1. del Pacto DESC, determina que “[C]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Esto significa, en los términos expuestos por los órganos encargados de la interpretación autorizada de las normas del PIDESC, que los derechos sociales están sometidos a un régimen de ampliación progresiva en su goce y garantía, lo que implica para los Estados el deber de avanzar en esa materia, de conformidad con sus capacidades y recursos. Del mismo modo, una obligación de esa naturaleza, involucra una prohibición correlativa de regresividad, consistente en que una vez alcanzado determinado nivel de protección, resultan prima facie contrarias al Pacto las acciones y disposiciones estatales que disminuyen ese grado de satisfacción de los derechos sociales”. Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2011. (M.P. María Victoria Calle Correa).

positivas de los derechos tradicionalmente considerados civiles y políticos, cuya aplicación inmediata suele considerarse fuera de discusión.

La constatación de que los derechos ubicados históricamente en ese grupo poseen esferas prestacionales no debe restarles fuerza normativa, sino que permite evidenciar la existencia de componentes prestacionales de los derechos constitucionales que son directamente aplicables y judicialmente exigibles.³¹ Esos contenidos no están sometidos entonces al principio de progresividad y constituyen estándares mínimos de protección y corresponde al juez competente analizar, en cada caso, si se enfrenta a una de esas facetas para establecer la procedencia de la acción de tutela y el alcance de las órdenes a impartir.

56. Ahora bien, en relación con el mandato de progresividad, la Corte Constitucional tiene establecido que comporta: (i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; (ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas, y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal; y (iv), la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos.³²

57. El último aspecto, denominado *prohibición de regresividad o prohibición de retroceso*, se desprende de forma inmediata del mandato de progresividad y, de manera más amplia, del principio de interdicción de arbitrariedad, propio del Estado de Derecho: si un Estado se compromete en el orden internacional y constitucional a ampliar gradualmente la eficacia de los contenidos prestacionales de los derechos constitucionales, resulta arbitrario que decida retroceder en ese esfuerzo de manera deliberada.

58. Sin embargo, esta Corporación ha considerado, en armonía con la doctrina autorizada del DIDH³³, que no toda regresión es arbitraria, pues la adecuada utilización de los recursos públicos y las necesidades más apremiantes que en cada momento enfrenta el Estado en materia social, pueden llevar a considerar

³¹ Por citar sólo algunos ejemplos, ello ocurre con la defensa técnica, el acceso a la administración de justicia, la libertad de prensa y, a partir de la jurisprudencia constitucional, el acceso a los servicios de salud definidos como mínimos por los órganos políticos y administrativos competentes, en los planes obligatorios de salud.

³² El contenido del principio de progresividad en el ámbito interno ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional en un amplio número de pronunciamientos. Ver, entre otros, C-1165 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1489 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-981 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-038 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-1318 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-507 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-630 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa; S.V. Luis Ernesto Vargas Silva), C-629 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-372 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras. También constituye un criterio de interpretación relevante en la materia, la Observación General Nro. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, sobre el alcance de las obligaciones estatales en la aplicación del PIDESC.

³³ Nuevamente, al respecto, ver la Observación General Número 3 del Comité DESC, sobre la naturaleza de las obligaciones contenidas en el Pacto.

como constitucionalmente válida o legítima la modificación de políticas públicas y normas jurídicas que impliquen un retroceso en la eficacia de un derecho, si esas medidas comportan a la vez una ampliación (de mayor importancia) del ámbito de protección de otro u otros derechos.

59. Por esta razón, la prohibición de regresividad no es absoluta. La validez de normas, medidas o políticas regresivas en materia de derechos constitucionales está sometida a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, bajo parámetros ya decantados por la jurisprudencia constitucional. En los párrafos sucesivos, la Sala explicará los criterios sentados por la jurisprudencia constitucional para identificar la regresividad de una medida (política, norma, acción estatal), y la forma en que el juez de tutela debe aplicar el principio de razonabilidad frente a ese tipo de decisiones.

60. En la sentencia C-630 de 2011³⁴ la Sala Plena recogió los criterios recogidos por la jurisprudencia de la Corporación y la dogmática del DIDH para establecer cuándo un cambio normativo es regresivo, tal como se expone:

“Una medida se entiende regresiva, al menos, en los siguientes eventos: (1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho;³⁵ (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho;³⁶ (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad).³⁷ Frente a esta última hipótesis, es relevante recordar que tanto la Corte Constitucional como el Comité DESC han considerado de manera expresa, que la reducción o desviación efectiva de recursos destinados a la satisfacción de un derecho social, cuando no se han satisfecho los estándares exigidos, vulnera, al menos en principio, la prohibición de regresividad.³⁸”³⁹

61. Sobre el análisis de constitucionalidad de normas o decisiones regresivas, este Tribunal ha establecido que (i) sobre toda medida de carácter regresivo recae una presunción de inconstitucionalidad; (ii) esa presunción puede ser desvirtuada por el Estado, demostrando que el retroceso obedece a la consecución de fines constitucionales imperiosos. Por lo tanto, (iii) la carga argumentativa y probatoria necesaria para justificar una norma o medida regresiva corresponde a las autoridades públicas. En ese marco, (iv) cuando el

³⁴ En la sentencia C-630 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁵ Ver entre otras, C-038 de 2004 (MP. Eduardo Montelagre Lynett, SPV. Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández. SV y AV. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño)

³⁶ En este sentido *cf.* la sentencia C-789 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil), a través de la cual la Corte aplicó la prohibición de regresividad a una ley que aumentaba los requisitos para acceder a la pensión.

³⁷ El Comité DESC ha indicado que la reducción o desviación efectiva, de los recursos destinados a la satisfacción de un derecho social será, en principio, una medida regresiva Ver, por ejemplo, Observaciones Finales Ucrania E/2002/22 párrafo 498. Sobre el mismo tema respecto del derecho a la educación Cfr. párrafos 500 y 513.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-507 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería).

juez constitucional evalúa la compatibilidad de tales decisiones con la vigencia de los derechos constitucionales debe ejercer un análisis riguroso de proporcionalidad de las mismas. Ese análisis, (v) debe ser aún más intenso cuando la decisión estatal regresiva afecta grupos vulnerables o sujetos de especial protección constitucional.⁴⁰

62. En lo concerniente a la carga de justificación que se encuentra en cabeza de la autoridad pública, precisó la Sala Plena en la citada sentencia C-630 de 2011:

“(…) [C]uando una medida regresiva es sometida a juicio constitucional, corresponderá al Estado demostrar, con datos suficientes y pertinentes, (1) que la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afecta el contenido mínimo no disponible de [la faceta de] derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que apareja⁴¹”.

63. La prohibición de retroceso, en tanto herramienta de control de constitucionalidad, ha sido utilizada principalmente para analizar la constitucionalidad de tránsitos regulativos en regímenes de seguridad social y modificaciones normativas que suponen la disminución de beneficios laborales⁴². De esos análisis se desprende que la prohibición mencionada

⁴⁰ Una interesante presentación de estas reglas y principios se encuentra en la sentencia T-043 de 2007, relativa a los cambios legislativos regresivos en materia de pensión de invalidez. En el fallo citado, expresó la Corte: “(i) Como regla general, el legislador goza de un amplio margen de configuración de los derechos sociales, para lo cual está facultado para modificar la legislación que define su contenido y condiciones de acceso, incluso si las nuevas condiciones afecten meras expectativas de consolidar un derecho bajo la antigua normatividad. Sin embargo, cuando el legislador adopta medidas que de cara a la antigua legislación implican un retroceso en su ámbito de protección, dichas medidas son constitucionalmente problemáticas por contradecir el principio de progresividad. Por lo tanto, frente a una medida regresiva debe presumirse su inconstitucionalidad prima facie, que podrá desvirtuarse cuando se logre establecer: (i) que la medida se encuentra justificada y ajustada al principio de proporcionalidad; (ii) que la medida no desconoce situaciones particulares y concretas consolidadas bajo la legislación anterior, por lo que se muestra respetuosa de los derechos adquiridos; o que (iii) si bien afecta a situaciones ya consolidadas, contempla otros mecanismos, como los regímenes de transición, dirigidos a proteger los derechos adquiridos o expectativas legítimas”. (T-043/07).

⁴¹ Ver Sentencias C-1064 de 2001 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, AV. Álvaro Tafur Galvis. SV. Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil), C-671 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), C-931 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández).

⁴² Al respecto, cfr. Las sentencias C-991 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la que la Corte declaró inconstitucional una ley que introducía un límite temporal a la protección ofrecida a grupos vulnerables en el marco de los procesos de reestructuración de la administración pública o “retén social”; C-038 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett; SV. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Jaime Araujo Rentería, SV y AV Alfredo Beltrán Sierra), decisión dividida en la que la mayoría de la Corte encontró ajustada a la Constitución y al principio de no regresividad la reducción de diversos beneficios laborales en materia de trabajo suplementario, indemnizaciones y las condiciones del contrato de aprendizaje, llevada a cabo mediante la Ley 789 de 2002; C-931 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; AV. Manuel José Cepeda Espinosa; SV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández). En la sentencia, la Corte encontró ajustada a la Constitución Política la decisión de congelar los salarios de algunos funcionarios públicos, protegiendo en cambio el ajuste equivalente al IPC de quienes percibían menos de dos SMLMV. Salarios; C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime) en la que la Corte declaró la exequibilidad condicionada de una norma que reducía el grupo de destinatarios del sistema de seguridad social en salud diseñado para padres de oficiales y suboficiales.

guarda una estrecha relación con el principio de confianza legítima, pues protege expectativas creadas por las acciones estatales en el sentido de que las autoridades no variarán de forma abrupta el rumbo adoptado para la satisfacción de necesidades exigidas por el respeto de los derechos humanos⁴³.

La Corte Constitucional ha precisado que la interdicción de regresividad recae también sobre la configuración de los recursos judiciales destinados a la protección de facetas prestacionales de los derechos, pues la efectividad de estos mecanismos redunda directamente en el ámbito de protección y rango de eficacia de los derechos⁴⁴.

64. En materia de vivienda digna, la sentencia T-1318 de 2005⁴⁵ es una decisión relevante, basada en la aplicación del mandato de no-retroceso. En esa ocasión, la Sala revisó un caso en el cual el municipio de Palmira suscribió un convenio asociativo de vivienda, en el que se comprometió a brindar un subsidio de 12.94 salarios mínimos legales a un grupo de personas residentes en el mismo. Posteriormente, el citado ente territorial decidió reducir el subsidio a 3.3 salarios mínimos, alegando problemas presupuestales.

Se consideró que la medida era regresiva en relación al goce efectivo del derecho a una vivienda digna y expresó que si bien la eficacia de ese derecho supone la superación de serios obstáculos económicos, la explicación dada por el municipio resultaba insuficiente para justificar la disminución del monto del subsidio, dado que (i) las razones asociadas al déficit fiscal eran conocidas por el municipio desde antes de establecer el subsidio; y (ii) los problemas financieros mencionados eran expresión de la falta de planeación y la inadecuada ejecución del presupuesto municipal, por la cual ordenó la Corte al ente territorial y al operador de los subsidios, mantener los términos inicialmente pactados.

⁴³ En relación con el principio de confianza legítima, en la reciente sentencia T-180 A de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) expresó la Corporación: “(...) [H]a señalado la jurisprudencia constitucional que el principio de *confianza legítima* se traduce en una prohibición impuesta a los órganos de la administración para modificar determinadas situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos, con base en la seriedad que -se presume- informa las actuaciones de las autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe y de la inadmisibilidad de conductas arbitrarias, que caracteriza al estado constitucional de derecho”. Pueden consultarse también las sentencias C-478 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-131 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-248 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-110 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa, SPV. Mauricio González Cuervo) y T-698 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

⁴⁴ Cfr. Sentencias C-372 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) en la que la Sala Plena consideró que el aumento del monto para la interposición del recurso de casación en materia laboral era una medida regresiva en la medida en que reducía los medios de protección del derecho laboral y C-630 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa; SV. Luis Ernesto Vargas Silva), en la que se declaró la exequibilidad de la norma que derogó los incentivos económicos para los demandantes en caso de prosperar las acción popular. (Sobre el fallo se ha hecho referencia previamente). - De otra parte, en un conjunto de sentencias relativas a las obligaciones estatales en materia de accesibilidad a la educación preescolar⁴⁴, la Corte explicó que las normas constitucionales establecen un estándar mínimo de acceso a la educación que, en el nivel preescolar se concreta en la oferta de un grado gratuito, susceptible de ser ampliado progresivamente por los municipios, hasta alcanzar tres grados de cobertura, según lo prevé la Ley 115 de 1994. En ese marco, la Corporación estableció, en los fallos que se reiteran, que cuando un municipio ha ampliado la cobertura a dos o tres grados, la suspensión abrupta del servicio o el regreso a un solo grado, constituyen medidas regresivas y desconocen el principio de confianza legítima.

⁴⁵ MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

65. Posteriormente, en la sentencia C-444 de 2009, la Corporación analizó una eventual violación a la prohibición de retroceso en relación con el derecho fundamental a una vivienda digna, al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 de la Ley 3ª de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT y se dictan otras disposiciones.

La norma objeto de estudio, preveía en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de reglamentar las normas mínimas de calidad de vivienda de interés social, “especialmente en cuanto a espacio, servicios públicos y estabilidad de vivienda”. En concepto de este Tribunal, esa decisión supuso la subrogación del artículo 64 de la Ley 9ª de 1989, el cual establecía la obligación de todo vendedor de constituir una póliza para garantizar la estabilidad y buena calidad de la vivienda. Al evaluar el carácter regresivo de la medida, la Corte sostuvo:

“Ciertamente, la posibilidad de demandas a la compañía emisora de la póliza, y no exclusivamente a los vendedores de la vivienda nueva, significaba una seguridad adicional en cuanto a la efectividad de este derecho en caso de afectación estructural o de deficiencias de calidad del inmueble, porque las compañías de seguros están sujetas a una reglamentación dirigida a garantizar márgenes de solidez y de solvencia que les permiten responder por sus obligaciones frente a los asegurados ante la verificación de los riesgos que amparan, lo que aumenta considerablemente las posibilidades de lograr la reparación del daño que se ocasiona por la mencionada afectación de la vivienda nueva, cuando ella se presenta”.

En ese contexto, consideró que la norma estudiada se enmarcaba en el supuesto de “recorte” o “limitación en el ámbito sustantivo de protección del derecho”, lo que demostraba la violación al principio de retroceso. Posteriormente, procedió a evaluar si existía una justificación válida para el paso atrás dado por el Congreso, y encontró que la medida no fue explicada en la exposición de motivos, ni discutida durante el trámite legislativo, lo que llevó a la Corporación a la siguiente conclusión: “[...] ante la falta de dicha explicación, la Corte debe aplicar la presunción de inconstitucionalidad de la medida derogatoria, en cuanto significa una restricción del ámbito de protección sustancial y procesal de [una faceta prestacional] de un derecho [constitucional], cual es el derecho a la vivienda digna de interés social. Lo anterior, en la medida en que dicha presunción no ha sido desvirtuada”.

La decisión que se adoptó se basó en la idea de integrar el ordenamiento jurídico para suplir el vacío dejado por el Legislador, al momento de subrogar la norma que ordenaba la constitución de una póliza, por parte de los vendedores de vivienda y, para conseguirlo, la Corporación decidió declarar la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 3ª de 1993, *en el entendido de que,*

dentro de las condiciones mínimas de la vivienda de interés social, los vendedores están obligados a constituir una póliza de calidad y estabilidad de los inmuebles que enajenan”.

Así las cosas, la prohibición de retroceso fue aplicada como herramienta de control frente a una norma que desmontó un mecanismo de protección a la vivienda previamente creado por el Congreso de la República, y derogado tácitamente por la norma demandada, y un fundamento central de la decisión se encuentra en la necesidad de aplicar la presunción de inconstitucionalidad de las medidas regresivas carentes de justificación por parte de las autoridades públicas.

66. Así las cosas, resulta oportuno recordar que el principio de progresividad es tanto una herramienta conceptual como un mandato normativo derivado del derecho internacional de los derechos humanos que se aplica siempre que se deba evaluar la validez de medidas destinadas a aumentar el goce de los derechos constitucionales, así como aquellas que eventualmente constituyan un retroceso en esa aspiración.

De acuerdo con la reiteración jurisprudencial previamente presentada, este principio es aplicable siempre que el Estado tome una decisión que disminuya el ámbito de protección de una esfera prestacional de un derecho y, especialmente, cuando ello suponga el aumento en el costo de acceso al derecho para la población vulnerable.

Por esa razón, la Corporación ha considerado que son pasos regresivos e inconstitucionales, entre otros, la decisión de disminuir los recursos del sistema subsidiado de seguridad social en salud (C-1165 de 2000⁴⁶), la medida consistente en desmontar una póliza de seguros para garantizar la calidad de las viviendas de interés social y prioritario (C-444 de 2009⁴⁷) o la decisión de una alcaldía municipal en el sentido de reducir un subsidio de vivienda, para población económicamente vulnerable (T-1318 de 2005⁴⁸), generando así un aumento correlativo en el dinero que debían cancelar para el acceso a una habitación digna y adecuada.

Para resolver el cargo, la Sala comenzará por evaluar si la exención a la tarifa por el uso del recurso hídrico para los estratos uno, dos y tres, contenida en el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, y derogada por el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012, puede considerarse como un elemento o faceta prestacional del derecho a la vivienda digna. En segundo lugar, se evaluará si la decisión adoptada por el Legislador en el sentido de derogar esa disposición puede considerarse una medida regresiva, o un paso atrás, en el goce efectivo del derecho a la vivienda. En caso de responder afirmativamente estas preguntas,

⁴⁶ MP Alfredo Beltrán Sierra.

⁴⁷ MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁸ MP Humberto Antonio Sierra Porto.

la Sala indagará si la decisión constituye una violación a la Constitución o si existen razones válidas que la justifiquen.

Análisis del cargo por violación del artículo 51 de la Constitución Política

Consideraciones metodológicas previas

67. El primer cargo de la demanda plantea que la norma derogatoria contenida en el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012 violó el derecho a la vivienda digna, pues dejó sin vigencia una medida diseñada por el propio Estado, como condición de eficacia para el acceso a la vivienda para los estratos uno, dos y tres. La medida que fue excluida del ordenamiento consistía en excluir de las tarifas del servicio de acueducto el pago de la “tasa retributiva y/o tasa por uso del recurso [hídrico]”, es decir, de un tributo por medio del cual el Estado persigue la descontaminación de las fuentes de agua, por su uso o por el vertimiento de sustancias en ellas.

68. Para determinar la procedencia del cargo, la Sala comenzará por aplicar las subreglas relativas al control de las normas derogatorias; posteriormente, analizará si la medida es inconstitucional por disminuir, recortar o limitar el contenido y ámbito protegido del derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada. Este análisis se desarrolla en torno a dos premisas esenciales: (i) el respeto más amplio posible por la libertad de configuración del Legislador para el diseño de medidas destinadas a ampliar gradualmente la eficacia de un derecho y la presunción de corrección de esas decisiones, de una parte, y (ii) una mirada de sospecha en torno a las políticas (decisiones o medidas) regresivas, reflejada en la presunción de inconstitucionalidad de los retrocesos en las facetas prestacionales de los derechos constitucionales.

69. Estas premisas no son solo referentes conceptuales, sino principios normativos que se reflejan en las *cargas de la argumentación* de las autoridades. Así, las decisiones que favorecen o amplían el ámbito de protección de un derecho no exigen, en principio, una motivación especial por parte del Estado, y en el caso de las medidas legislativas, su control por parte de este Tribunal parte por la deferencia hacia los fines y medios elegidos por el Congreso para propiciar la mayor eficacia de cada derecho. Por el contrario, las decisiones regresivas en este ámbito solo pueden considerarse válidas si las autoridades asumen la carga de justificarlas de manera amplia y suficiente, demostrando que ese retroceso supone otros avances, de mayor entidad de las demás facetas positivas de los derechos constitucionales y, en este caso, en el goce del derecho a la vivienda digna. En el caso de las medidas legislativas, esa argumentación debe hallarse en el trámite legislativo, bien sea en la exposición de motivos del proyecto de ley correspondiente, bien sea en las deliberaciones propias de cada debate.

El estudio de constitucionalidad del artículo 96 de la Ley 1593 de 2012.

Primero. Resulta razonable sostener, como lo hizo el demandante, que el artículo 59 de la Ley 1593 de 2012 posee un contenido normativo que puede adscribirse al goce efectivo del derecho a la vivienda.

70. El artículo 51 de la Constitución y el artículo 11 del PIDESC consagran el derecho a una vivienda digna y adecuada. Estas disposiciones, como ocurre en general con las cláusulas de derechos fundamentales, son amplias e indeterminadas.

71. La construcción de viviendas para toda la población que no puede acceder a ellas mediante sus propios recursos o a través del sistema financiero es un asunto complejo para un Estado marcado por la carencia de recursos económicos; dotar a esas viviendas de las condiciones necesarias para que sean *adecuadas al logro de una vida digna* supone desafíos adicionales a nivel institucional, político, jurídico, social y económico.

72. Por esas razones, la definición de la política de vivienda y las normas necesarias para un acceso universal al derecho deben ser construidas mediante la concurrencia del Legislador y las autoridades administrativas, primeros obligados a adoptar medidas necesarias para (o iniciar el camino hacia) el aumento gradual y progresivo del derecho a la vivienda.

73. El principio de progresividad y la prohibición de retroceso transmiten la idea de que el cumplimiento de un derecho implica recorrer un camino y que ese recorrido debe llevar a ciertas metas. Precizando un poco esa imagen, es necesario indicar que algunas de metas se encuentran definidas desde la Constitución y los tratados de derechos humanos, mientras que otras se definen en el momento de configuración legislativa del derecho. Y es oportuno aclarar también que no existe un solo camino por recorrer, sino que los propósitos descritos pueden alcanzarse por distintas vías, y que los órganos políticos pueden elegir entre diversas vías, según el margen de configuración y el alcance de las competencias de cada órgano.

74. También debe recordarse que una característica del principio de progresividad es que la inacción, o la permanencia en un solo lugar, está prohibida y que, por la misma razón, el paso del tiempo es un criterio relevante al momento de revisar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado. Los avances pueden ser tangibles pues, a manera de ejemplo, resulta inaceptable que transcurridos veinte años desde la consagración de un derecho en el texto constitucional, las autoridades no demuestren avances notables frente a los que se habían obtenido durante el primero o los dos primeros años.

75. Por otra parte, el principio de progresividad lleva implícito el mandato de igualdad, de dos maneras. En primer término, las autoridades no pueden establecer diferencias irrazonables entre diversos grupos poblacionales, especialmente, si estas se edifican sobre criterios sospechosos (prohibición de

discriminación). Pero, por otra, es válido que se persiga, con medidas afirmativas, favorecer especialmente a los grupos vulnerables y las personas en condición de debilidad manifiesta. Precisamente por esta razón la Corte Constitucional ha explicado que la presunción de inconstitucionalidad de una medida regresiva que afecta a sujetos vulnerables o de especial protección constitucional debe ser aplicada de forma más estricta.

76. La Ley 1593 de 2012 se dictó con el propósito específico de ampliar la cobertura del derecho a la vivienda y de facilitar el acceso al derecho a los grupos vulnerables. Como es obvio, la ley incorpora medidas diversas para lograrlo, y ello cabe dentro de la potestad de configuración del derecho⁴⁹. El capítulo octavo de esa Ley se refiere a la utilización del suelo y en diversas de sus normas se ocupa, específicamente, del acceso al agua potable.

El propósito perseguido por el Legislador en el artículo 59 es claro, y se encuentra explícitamente mencionado en la norma: “garantizar el acceso al agua potable y mantener las tarifas de los servicios públicos [...] a la población de bajos ingresos”. Al analizar las distintas facetas del derecho a la vivienda digna, como han sido descritas o definidas por la Corte o por el intérprete autorizado del PIDESC, es posible concluir que esas finalidades corresponden o hacen parte de las esferas de *gastos soportables* y *acceso a servicios públicos*.

77. La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios cuestiona esa decisión legislativa. En su concepto, si bien los servicios públicos tienen que ver con la vivienda, esta exención no es una condición de acceso, como lo supone el demandante y, por el contrario, podría ser una medida que afecta el goce del derecho, pues priva al Estado de recursos importantes para lograr el saneamiento del agua y, por lo tanto, para el acceso de toda la población al agua potable.

78. Aunque el artículo 59 de la ley 1537 de 2012 no es la norma que ha sido cuestionada en sede constitucional, porque el cargo se dirigió contra el artículo 96 que derogaba dicha norma, la Sala considera que los argumentos presentados por la Superintendencia no son admisibles, pues desconocen las premisas mencionadas al iniciar este análisis y suponen una intensa interferencia al principio democrático, a la libertad de configuración legislativa y a la presunción de corrección de las medidas que se dirigen a su avance progresivo.

⁴⁹ La Ley 1537 de 2012 incorpora disposiciones generales y lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda, normas destinadas a fomentar el acceso a la vivienda de interés prioritario, disposiciones sobre el subsidio familiar para acceso a la vivienda, un acápite destinado a definir aspectos sobre la política de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en el sector rural, medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de los negocios jurídicos, estímulos y exenciones para la vivienda, relacionados con financiación por medio de subsidios o a través de ahorro en la modalidad de leasing habitacional; medias sobre la transferencia, titulación y saneamiento de inmuebles; así como medidas para la habilitación del suelo. Estas últimas, previstas en el capítulo 8º incorporan disposiciones sobre el acceso al agua potable y fue, precisamente en ese segmento en el que se incluyó el artículo 59, derogado por la Ley 1593 de 2012 (ley de presupuesto del año 2013).

80. Como se explicó, el Legislador posee un amplio margen para elegir los fines de las leyes, y los medios para alcanzarlos y es claro que, al menos potencialmente, la decisión de excluir un componente para el cálculo de las tarifas del servicio público de acueducto tendría como resultado una reducción de los costos para los usuarios destinatarios de esta medida (las familias de estratos uno, dos y tres) y en ese sentido, la decisión sí favorece las esferas del derecho a la vivienda descritas previamente.

79. Pero, además de ello, la hipótesis planteada por la Superintendencia supone que el Legislador improvisó al dar ese paso adelante en la satisfacción del derecho a la vivienda y la Sala no podría asumir esta afirmación como parámetro de control de inconstitucionalidad. En cambio, debe presumir que la racionalidad legislativa tuvo en consideración la necesidad de hallar nuevas fuentes de recursos para la descontaminación del agua, una vez decidió favorecer con la exención del artículo 59 de la Ley 1537 de 2012 a los estratos económicamente vulnerables.

80. En consecuencia, para la Sala es claro que esa disposición presenta un contenido normativo asociado al derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada.

Segundo. Como la exención al pago de la tasa retributiva o por uso del recurso hídrico constituyó un desarrollo legislativo de una faceta prestacional del derecho a la vivienda, se trata de un derecho sobre el cual son aplicables el principio de progresividad y la prohibición de retroceso.

81. Para explicar este aspecto, vale la pena retomar nuevamente un razonamiento de la Superintendencia de Servicios Público, construido a partir de los argumentos de la demanda. Así, la autoridad citada afirma que el demandante se equivoca al concebir la exención derogada como una condición de acceso a la vivienda.

Ese razonamiento pasa por alto el carácter poliédrico de los derechos, y el hecho de que a medida que su carácter amplio e indeterminado se va precisando mediante decisiones legislativas o reglamentarias, las distintas facetas del derecho comienzan a traducirse en derechos subjetivos y en contenidos protegidos del derecho, exigibles incluso judicialmente.

82. Estas consideraciones constituyen parte de la doctrina de la Corte para habilitar la procedencia de la tutela en defensa de las dimensiones positivas de un derecho. Sin embargo, resultan también relevantes en el escenario de la acción pública de inconstitucionalidad: mientras la Superintendencia, en el aparte de su intervención mencionado, parece reducir el derecho a la vivienda al acceso a una habitación, la Corte debe recordar que esa habitación debe ser digna, garantizar el acceso a servicios públicos, y todo ello bajo un esquema de costos razonable y asequible, especialmente, para la población vulnerable.

Y debe también insistir en que las facetas prestacionales se van desarrollando, entre otros aspectos, mediante la intervención legislativa.

83. Negar entonces que los desarrollos dados por el Legislador hacen parte del contenido (más evidente) de un derecho no solo implica desconocer la naturaleza compleja de los derechos constitucionales, sino restar de toda eficacia al mandato de progresividad, pues cada paso adelante podría posteriormente deshacerse, sin control alguno y bajo el argumento de que no hacía parte del contenido inicial (ese supuestamente ‘evidente’) del derecho.

En ese orden de ideas, si bien no parece imposible acceder a la vivienda sin una exención tributaria como la que fue incorporada en el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, lo cierto es que una vez en el foro de discusión política se considera necesaria esa medida, no para tener una vivienda, pero sí para gozar de un servicio público bajo el criterio de *gastos soportables* y que el respeto por esa decisión puede ser perseguido judicialmente.

Tercero. La derogatoria del artículo 59 es una medida regresiva, prima facie.

84. La Corte concluyó en los dos acápites precedentes que la decisión de excluir como componente de la tarifa por el servicio público de agua la exención a la tasa del recurso hídrico es una medida progresiva en materia de vivienda digna. En consecuencia, su derogatoria debe considerarse una medida regresiva y, *prima facie*, inconstitucional, pues como se explicó ampliamente en los fundamentos normativos de esta providencia las medidas regresivas son sospechosas de inconstitucionalidad.

85. También se afirmó, en esos considerandos centrales acerca del principio de progresividad y la prohibición de retroceso que no toda medida regresiva es inconstitucionalidad, sino que la presunción puede ser desvirtuada, siempre que el Estado asuma la carga de motivarla y demostrar que resulta imperiosa para alcanzar la eficacia de otras facetas prestacionales del derecho afectado, o del conjunto de facetas prestacionales de otros derechos (evento en el que podría resultar necesario un ejercicio de ponderación).

Y, finalmente, la justificación de la medida es más exigente, y el control que ejerce la Corte más estricto, si con ella se afecta a sectores vulnerables de la población, personas en condición de debilidad manifiesta o sujetos de especial protección constitucional.

86. La Sala evaluará entonces si la medida cuenta con una justificación de esa naturaleza, atendiendo las presunciones y cargas de la argumentación mencionadas al comenzar el estudio del caso concreto.

Cuarto. La derogatoria del artículo 59 de la Ley 1537 de 2012 medida carece de justificación por parte del Legislador.

Según se ha expresado, la prohibición de retroceso supone una prohibición *prima facie* de los pasos regresivos y pone en cabeza de las autoridades la carga de otorgar una justificación suficiente, basada en el avance progresivo de otras facetas prestacionales de los derechos fundamentales, para demostrar la validez constitucional de la medida cuestionada.

Evidentemente, cuando la medida es adoptada por el Congreso de la República es preciso observar en el trámite legislativo las razones que existieron para su adopción, pues era en ese escenario donde debió efectuarse la primera ponderación o evaluación acerca de la capacidad de la norma a aprobar para satisfacer las facetas mencionadas, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Suponer que la justificación de la medida se dé a posteriori, o por órganos distintos al que tomó la decisión regresiva implica avalar un actuar arbitrario del Estado y, cuando se trata de medidas legislativas, permitir que otras ramas del poder público suplanten al foro democrático en la elección de medios para alcanzar los fines propuestos en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales, y dejar sin efecto la presunción de inconstitucionalidad de la medida y las cargas de argumentación ya señaladas.

87. La decisión de derogar el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012 no fue objeto de justificación ni deliberación en el Congreso de la República. Así, mientras en la exposición de motivos y en el texto inicialmente presentado a discusión en el Congreso no se hizo referencia a esa decisión, y se habló exclusivamente de la política general de vivienda y de las metas en construcción de casas para impulsar el crecimiento económico y asegurar el acceso de la población al derecho, todo ello bajo el marco de la política macroeconómica y los fines de planeación fiscal del Estado, en ningún momento se hizo una referencia explícita a la necesidad de derogar la exención por el uso del recurso hídrico para los estratos uno, dos y tres.⁵⁰

88. La medida fue incorporada en el segundo debate del trámite legislativo, a partir de un amplio conjunto de proposiciones, las cuales se encuentran enumeradas en el Informe de ponencia para el segundo debate del Congreso, dentro del proyecto de ley 040, Senado y 043, Cámara⁵¹. Esa propuesta fue acogida e incorporada inicialmente como el artículo 82 del proyecto, para ser finalmente aprobada en el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012⁵², como consta en la Gaceta del Congreso 620 de 2012.

89. Ese hecho es suficiente para concluir que la presunción de inconstitucionalidad de la medida no fue desvirtuada, pues el Congreso era el órgano llamado a presentar las razones que, en el marco del principio de

⁵⁰ Al respecto se puede consultar la Gaceta 475 de 2012.

⁵¹ En el cuadro o tabla que se menciona, aparece como proposición nro 166, formulada por los congresistas Álvaro Pacheco, José Herrera, Juan Felipe Lemos, Carlos Abraham Jiménez (Gaceta del Congreso 620 de 2012).

⁵² Gaceta 620 de 2012.

progresividad, es decir, en procura de aumentar la cobertura de otras facetas prestacionales de los derechos constitucionales, debía adoptar esta decisión, pese a disminuir el alcance dado al derecho a la vivienda digna, en sus dimensiones de *acceso a los servicios públicos* y *gastos soportables*.

90. En ese sentido, la Sala no comparte el argumento de la Procuraduría según el cual debe suponerse que el Legislador razonablemente consideró pertinente derogar la norma y buscar otras formas de hacer eficaz este derecho. Esa propuesta hermenéutica sobre lo ocurrido en esta oportunidad pasa por alto la presunción de inconstitucionalidad de las medidas regresivas y la obligación de justificación en cabeza del Estado.

91. Tampoco el esfuerzo que efectúa la Superintendencia de Servicios Públicos para asumir la carga de argumentación omitida por el Congreso es para la Corte suficiente para sostener la constitucionalidad de la medida.

El razonamiento de la autoridad de vigilancia (ya mencionado) indica que era el artículo 59 el que resultaba regresivo frente al derecho al acceso al agua potable y, por lo tanto al derecho a la vivienda, dado que no preveía cómo obtener los recursos para la descontaminación del agua.

La Corte debe insistir en que no se encuentra bajo escrutinio constitucional la norma derogada, sino su derogatoria. Pero debe añadir también que no corresponde hoy en día a la administración asumir las cargas que el Congreso ignoró o desconoció al momento de adoptar la norma cuestionada, pues ello supone pasar por alto la estructura de la prohibición de retroceso y propiciar la arbitrariedad en las decisiones legislativas, pues en lugar de que estas sean justificadas y discutidas durante su trámite, se podría confiar en que, se encuentre a posteriori, una razón en su favor.

92. Para la Sala es también preocupante, en relación con el principio de progresividad y la racionalidad legislativa el breve lapso transcurrido entre la promulgación del artículo 56 de la Ley 1537 de 2012 y su derogatoria. En efecto, mientras la primera comenzó a regir desde junio de 2012 y, tan solo seis meses después, sin justificación o motivación alguna, fue derogada, lo que indica que no se tomó en serio, por parte del Congreso de la República, su obligación de dar pasos adelante para el goce efectivo de todas las facetas del derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada.

Segundo cargo. Violación del principio de unidad de materia.

93. *El principio constitucional de unidad de materia*

Como lo indica la Constitución Política (art. 158), ‘*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia*’; por ello advierte que son ‘*inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*’. Reflejo de la importancia que la Constitución concede a la cuestión, es el hecho de conferir

autorización a quien presida la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que no se atengan a esta regla.⁵³ Si bien se trata de una regla que se ha revivificado en el nuevo orden constitucional vigente, en especial a partir de su protección constitucional, no es ajena a la tradición constitucional colombiana, pues la Constitución de 1886 ya la contemplaba, como lo señaló la jurisprudencia constitucional en el pasado.⁵⁴

94. La Corte Constitucional, con respecto al principio de unidad de materia, ha trazado desde el inicio de su jurisprudencia una posición que ha sido reiterada,⁵⁵ se ha mantenido continua⁵⁶ y es prolífica.⁵⁷

94.1. Se ha resaltado que el principio de unidad de materia se enmarca en el propósito constitucional de ‘*racionalizar y tecnificar*’ el proceso de deliberación y creación legislativa.⁵⁸ Mediante este principio, “[...] *el constituyente pretendió evitar: La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.*”⁵⁹ Así, una de las principales funciones del principio de unidad de materia es evitar que a las leyes se les introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando. En otras palabras, que a los proyectos de ley que tramita el

⁵³ Constitución Política de 1991, artículo 158: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

⁵⁴ A propósito de una acción de inconstitucionalidad en la que acusaba una ley expedida antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 de violar el principio de unidad de materia – la Ley 66 de 1989 –, la Corte Constitucional recordó en la sentencia C-523 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) que la Constitución de 1886 también contemplaba el principio en cuestión en su artículo 77 (‘*Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión.*’); éste había sido comentado por la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio del control constitucional, en los siguientes términos: “La razón de ser del artículo 77, fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones, muchas veces repentinas, anónimas, o inoportunas, se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original.” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 23 del 17 de mayo de 1976).

⁵⁵ La posición fijada por la Corte ha sido seguida en casos posteriores que plantean el mismo problema jurídico.

⁵⁶ La posición de la Corte en la materia no ha tenido variaciones significativas o trascendentales.

⁵⁷ Han sido muchas las ocasiones en que la jurisprudencia constitucional se ha manifestado sobre la cuestión. Aunque se han presentado discrepancias, estas no han versado sobre cuáles son los criterios para establecer si se violó el principio de unidad de materia, sino sobre el grado de intensidad con el que se debían aplicar tales criterios en el caso concreto, o sobre el marco teórico y conceptual en el que se enmarca dicho principio constitucional.

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En este caso se decidió, entre otras cosas, que el Reglamento del Congreso era inconstitucional al establecer la posibilidad de que existieran proyectos de ley que se ocuparan de diferentes materias.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-995 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño). En este caso se reiteró la jurisprudencia constitucional fijada en sentencias tales como la C-531 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero, SV Jorge Arango Mejía, AV Hernando Herrera Vergara) y C-501 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil).

Congreso se les inserten disposiciones ajenas a la cuestión tratada, lo cual ha dado lugar a la popular metáfora de los ‘*micos legislativos*’.⁶⁰

94.2. La jurisprudencia ha precisado que la aplicación del principio de unidad de materia no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. Su objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa. El principio democrático demanda deferencia de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo.⁶¹

94.3. En tal medida, por ejemplo se ha advertido que la noción de ‘materia’ que usa la Constitución es amplia, por lo cual permite que una misma materia esté comprendida por variados asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática.⁶² Por tanto, se planteó en la jurisprudencia que para la “[...] *ruptura de la unidad de materia se requiere que la norma impugnada no tenga relación razonable y objetiva con el tema y la materia dominante del cuerpo legal al cual ella está integrada*”.⁶³ En tal sentido, ha advertido que entre una norma legal y la materia de la cual trata la ley de la cual forma parte existe un vínculo razonable y objetivo cuando “[...] *sea posible establecer una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática ni (iv) sistémica con la materia dominante de la misma.*”⁶⁴

Se insiste, “[...] *una norma desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), sólo ‘cuando existe absoluta falta de conexión’ entre el asunto tratado por ésta, con el tema objeto de la ley en la que se encuentre*

⁶⁰ Esta expresión ya había sido usada en el pasado; en la sentencia C-523 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) se dijo que la intención del artículo 158 “[...] es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como ‘*micos*’, término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular.” En la sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas; SV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Rodrigo Escobar Gil), por ejemplo, se dijo respecto a la aprobación de una norma lo siguiente: “[...] no se incurrió en ningún vicio de procedimiento, por cuanto si bien la comisión de conciliación propuso un texto nuevo que hoy corresponde al del parágrafo del artículo 124 del Código Penal, dicho texto no resultó novedoso ni ajeno a la temática sobre la cual se debía conciliar y por ello el parágrafo en cuestión no constituye uno de aquellos denominados ‘*mico legislativo*’, por lo que con la aprobación de dicho artículo no se vio “*afectada materialmente la función legislativa*” ni se desconoció ‘*el principio de consecutividad temporal y lógica de los proyectos de ley*’ ni “*el principio democrático*’, tal como se afirma en la demanda, por lo que la Corte decidirá declararlo ajustado al Estatuto Superior.”

⁶¹ En la sentencia C-025 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se dijo al respecto: “La interpretación del principio de *unidad de materia* no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el *principio democrático*, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.”

⁶² En la sentencia C-025 de 1993 se dijo al respecto: “Anótase que el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.”

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero). En este caso se decidió, entre otras cosas, que incluir el régimen de concesiones y licencias de los servicios postales (artículo 37) dentro de Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) no viola el principio de unidad de materia, “[...] por cuanto las normas impugnadas regulan formas de contratación administrativa, que es el tema general de la Ley 80 de 1993”.

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Esta posición ha sido reiterada en múltiples ocasiones, entre ellas las sentencias C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-006 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

consignada.”⁶⁵ Es decir, no se exige un tipo de conexidad estrecha o directa, lo que se prohíbe es que tal relación no exista.⁶⁶ Los casos en los cuales la Corte Constitucional ha considerado violado el principio de unidad de materia demuestran la deferencia con el legislador en su aplicación. En efecto, sólo en asuntos en los cuales la norma claramente carece de relación con la materia de la ley se ha declarado su inconstitucionalidad. En tal sentido, por ejemplo, se ha sostenido que el legislador vulnera el principio de unidad de materia cuando se introduce una norma que deroga una Ley que provee la financiación de las centrales eléctricas del Cauca, en una ley dedicada a las zonas francas⁶⁷ o una norma que se ocupa de establecer un proceso judicial para recuperar el lucro cesante establecido por la Contralorías en los juicios de responsabilidad fiscal, en una ley que regula la acción de repetición.⁶⁸ En este tipo de

⁶⁵ Así lo señaló la sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), caso en el que se estudió el cargo por unidad de materia en el contexto de una legislación portuaria. En esa oportunidad la Corte reiteró, entre otras, la sentencia C-352 de 1998 (MP Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra; SV Eduardo Cifuentes y Antonio Barrera Carbonell), caso en que se decidió que no violaba el principio de unidad de materia una ley que se ocupaba de la creación de ECOGAS, Empresa Comercial e Industrial del Estado, al incorporar materias relacionadas con la creación del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural, del Instituto de Capacitación e Investigación de Casanare, del Viceministerio de Hidrocarburos, del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, del Fondo Especial para la promoción y financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural y con el establecimiento de un impuesto para financiar el Fondo mencionado.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto se dijo lo siguiente: “[...] para respetar el amplio margen de configuración legislativa del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que ‘no se relacionen’ los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. [...]”

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007 (MP Alvaro Tafur Galvis, AV Humberto Antonio Sierra Porto). En este caso la Corte consideró lo siguiente: “Ahora bien en el presente caso la Corte constata que la derogatoria de la Ley 178 de 1959 ‘por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca, y se dictan otras disposiciones’-que tenía por objeto, como se ha visto, establecer un impuesto sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales-, difícilmente puede entenderse relacionada con una estrategia de reforma del régimen de zonas francas y de algunas disposiciones tributarias encaminadas a estimular la inversión en el territorio nacional. Estrategia motivada como se señaló por la necesidad de hacer más competitivas las zonas francas y por el cumplimiento de compromisos adquiridos por Colombia en el marco de la OMC-dentro de los cuales, por lo demás, no figura la modificación de la tributación en relación con el departamento del Cauca. Evidentemente la relación que pudiera establecerse es en extremo lejana como para poder entender respetado en este caso el principio de unidad de materia.” La Ley 1004 de 2005, por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones, se ocupa de definir las zonas francas (art.1), establecer su finalidad (art. 2), sus usuarios (art. 3), las condiciones para la reglamentación gubernamental (art. 4) y una serie de cuestiones tributarias de tales zonas (arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12). El último artículo (13), se dedica a vigencias y derogaciones. El texto declarado inexecutable aparecía así: “*Artículo 13.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en los artículos 5°, 9°, y 10, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial la Ley 178 de 1959, la Ley 109 de 1985, el artículo 6 de la Ley 7 de 1991, el inciso primero del numeral 1 del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002.”

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia C-309 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño). Se dijo al respecto “[...] al contrastar la norma demandada con el núcleo temático de la Ley 678, se aprecia que en efecto aquella constituye un cuerpo extraño a la materia desarrollada en esta ley pues la sola circunstancia de corresponder a dos modalidades del *ius puniendi* del Estado, no son suficientes para superar válidamente el condicionamiento de unidad de materia legislativa fijado por la Carta Política. || Existen fundadas razones para llegar a esta conclusión. En primer lugar, son diferentes las modalidades de responsabilidad a que hacen referencia los artículos 90 y 268 numeral 5 de la Constitución Política. En un caso se trata de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la acción de repetición en contra del agente que genera el daño antijurídico, y en el otro de la responsabilidad que se deduce de la gestión fiscal. [...] el Estado se ubica en posiciones diferentes en cada caso: en el primero, el Estado es el que responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean

situaciones, ha reiterado la Corte, “[...] *si bien no puede establecerse un control en extremo rígido de dicho principio, la Constitución no permite que el juez constitucional al realizar el examen correspondiente, flexibilice la interpretación a tal punto que quede el principio de unidad de materia desprovisto de contenido*⁶⁹”.

95. Particularidades de la aplicación del principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto

La jurisprudencia constitucional, en síntesis, ha asumido dos posiciones con respecto al juicio de unidad de materia de la ley anual del presupuesto. (1) La primera es la ‘*estricta*’, defendida en la jurisprudencia inicial de la Corte, según la cual se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma que no tenga un contenido eminentemente presupuestal, esto es, un precepto cuyo objeto de regulación sea el presupuesto en un sentido restringido. (2) La segunda posición, la ‘*ponderada*’ es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 según la cual: se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal). Como se verá, en la presente providencia la Corte aplicará un juicio ponderado de unidad de materia frente a la Ley 1420 de 2010.

La materia de la ley anual de presupuesto está definida en alto grado por parte del orden constitucional vigente. En tal medida, la libertad de configuración con la cual cuenta el Congreso de la República para establecer el orden legal, encuentra restricciones particulares en la configuración de las leyes anuales de presupuesto que han de ser tenidas en cuenta. Además, otra razón por la cual la Corte Constitucional ha de prestar especial atención al cumplimiento de las limitaciones propias de los contenidos de las leyes anuales de presupuesto, es

imputables, con la oportunidad para repetir contra el agente que éste haya actuado con dolo o culpa grave en la producción del daño, y en el segundo, el patrimonio del Estado es el que resulta afectado en ejercicio de la gestión fiscal a cargo de servidores públicos o de particulares. || En segundo lugar, la determinación de cada modalidad de responsabilidad se lleva a cabo a través de procesos de diferente naturaleza: uno judicial y otro administrativo. [...] || En tercer lugar, no hay conexidad teleológica, sistemática ni material entre la norma acusada y la Ley en la cual está circunscrita. En efecto, la finalidad de la Ley 678 es reglamentar la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, lo cual es un asunto distinto de la responsabilidad por la gestión fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal. Además, el contenido de la Ley 678 corresponde a su título, es decir a la acción de repetición y al llamamiento en garantía con fines de repetición, razón que convierte a la norma demandada en un asunto extraño al tema desarrollado en la ley 678. Tampoco hay conexidad temática del aparte demandado con el contenido del artículo 2 y del párrafo 1 en el cual se inserta, pues mientras éstos últimos se refieren a la naturaleza, los destinatarios y la procedencia de la acción de repetición, aquel alude al procedimiento que se empleará para recuperar el lucro cesante determinado por los contralores en los fallos con responsabilidad fiscal. || Finalmente, el proyecto de ley fue estructurado, discutido y aprobado desde la óptica de la acción de repetición y no desde la perspectiva de la regulación de la gestión fiscal ni del proceso de responsabilidad fiscal.”

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis, AV Humberto Antonio Sierra Porto).

la especialidad de su trámite en términos de participación democrática directa y representativa.

La Corte Constitucional ha reconocido que *“la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo.”*⁷⁰ En tal sentido, ha precisado que en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de la disposiciones generales de una ley de presupuesto *“debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”*.⁷¹

En efecto, en la medida en que el tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto está previamente establecido por la Constitución Política, el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas.⁷²

La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. Así, por ejemplo se ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia

(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994;⁷³ C-177 de 2002);⁷⁴

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). La sentencia retoma la jurisprudencia constitucional en la materia. Ha sido reiterada en diversas ocasiones; por ejemplo, en la sentencia C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería).

⁷¹ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁷² Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso se consideró “[...] importante precisar que las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde las leyes de presupuesto son utilizadas para regular múltiples materias que de una u otra manera tengan incidencia fiscal, razón por la cual han sido llamadas en ocasiones leyes ómnibus, en Colombia las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario así estas tengan alguna incidencia fiscal. No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes estatutarias, sino que los plazos fijados por la Constitución para la expedición de la ley anual-o los que imponen las necesidades reales en el caso de las leyes de modificación o adición del presupuesto-, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente cuando se incluyen materias extrañas a la misma, y propias de leyes estatutarias. De esta manera, la práctica de incluir normas estatutarias en leyes de presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución.” La Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 844 de 2003, por cuanto no fue expedido de acuerdo con los procedimientos establecidos para las leyes estatutarias.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell). En este caso se estudió una norma que modificaba el ámbito de protección del derecho de seguridad social de los congresistas, mediante una Ley que modificaba el presupuesto de rentas y recursos de capital. La norma decía: “Artículo 14. En ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 150 de la Constitución Política al Congreso Nacional,

(ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);⁷⁵

(iii) cuando prorroga la vigencia de normas “*cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto*”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006⁷⁶);

interpretase con autoridad el Artículo 17 de la Ley 04 de 1992 para los efectos de lo previsto en los Decretos 801, 802, 1076, 1303 de 1992 y de los que los modifiquen o sustituyan en el sentido de que para la liquidación de pensiones, reajustes, sustituciones, cesantías y derechos salariales, deben tenerse en cuenta dietas, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud y demás primas que constituyan el último ingreso mensual promedio del Senador o Representante en los últimos seis (6) meses de servicio al Congreso Nacional y surten efectos fiscales a partir del 1o. de enero de 1992.” Al respecto la sentencia dijo, entre otras cosas: “[...] la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la Ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992.”

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Dijo la sentencia al respecto: “En la medida en que es una norma que se orienta a la definición del régimen jurídico de la partida presupuestal apropiada en el primer inciso de la misma disposición, tiene una evidente relación de conexidad temática y sistemática con ella y en tal virtud no desconoce, por este aspecto, el principio de unidad de materia. A pesar de lo anterior, es decir, a pesar que desde el punto de vista de la coherencia temática y sistemática interna de la Ley en la cual se inserta, la disposición no desconoce el principio de unidad de materia, en cambio sí lo desconoce en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, como antes quedó demostrado, otra ley vigente y de contenido permanente, como lo es la Ley 30 de 1992, específicamente su artículo 86. No obstante que la unidad de materia es asunto que, como lo ha hecho ver la jurisprudencia constitucional, debe ser examinado dentro criterios de laxitud a fin de no anular el principio democrático, en el tema presupuestal el alcance normativo que pueden tener las disposiciones se circunscribe específicamente a su objeto propio, por lo cual las normas generales de la ley anual solamente pueden referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente. || Adicionalmente, a juicio de la Corte el inciso *sub examine* rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes. Por la naturaleza del asunto que regula, sus efectos afectan vigencias futuras. En tal virtud, desconoce específicamente lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 11 de 1996⁷⁴ – Estatuto Orgánico del Presupuesto –, norma que por su naturaleza orgánica se imponía al legislador al momento de expedir la Ley 626 de 2002. Por lo anterior, prospera el cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de anualidad tributaria.”

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia C-803 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil). En este caso se resolvió declarar parcialmente exequible el artículo 11 de la Ley 779 de 2002 [‘Exceptúase de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación. (en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas). Entre paréntesis los apartes declarados inexecutable].

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia C-457 de 2006 (MP Alfredo Beltrán Sierra). En este caso se resolvió declarar inexecutable el artículo 79 de la Ley 998 de 2005 porque se consideró que: “El artículo acusado, pretende prorrogar la vigencia de normas cuya naturaleza es extraña a la ley anual del presupuesto, no contiene herramientas necesarias para la ejecución del presupuesto aprobado, ni están destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal, lo que desborda las facultades del legislador. || Como surge de lo anteriormente expuesto se impone una conclusión en cuanto la norma acusada tiene contenido normativo propio, es decir su texto podría haber sido objeto de una decisión del legislador en una ley que no contuviera ninguna otra disposición, o, dicho de otra manera es una norma que por sí sola tiene autonomía. De manera pues que resulta evidente que no guarda ninguna relación con la ley 79 de 1998 de 2005 en la cual se incorporó finalmente, y, por ello, queda claro que vulnera el principio de unidad de materia expresamente establecido en el artículo 158 de la Constitución Política.” La norma decía: *Artículo 79º*. Modifíquese los artículos 1 y 11 de la Ley 901 de 2004 los cuales quedarán así: *Artículo 1º*. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2006, la vigencia de los artículos 1o, 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10, 11 y 17 de la ley 716 de 2001. || *Artículo 11. Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil seis (2006), con excepción del párrafo 3o del artículo 4o y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la Ley 901 de 2004 y deroga las demás normas que le sean contrarias.’” La Ley 716 de 2001, que había introducido una

(iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994,⁷⁷ C-668 de 2006⁷⁸);

(v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004⁷⁹);

96. Pero también existen casos en los que la jurisprudencia constitucional evaluó normas que no violan el principio de unidad de materia en el contexto de una ley anual de presupuesto. Así, por ejemplo,

(i) una norma que ordena un trámite a los funcionarios que reciban una orden de embargo de recursos presupuestales (C-402 de 1997);⁸⁰

serie de normas en materia contable, había sido prorrogada y modificada a su vez por la Ley 863 de 2003 y, posteriormente, por la Ley 901 de 2004. Ninguna de ellas Ley anual de presupuesto.

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell). Al respecto dijo la sentencia: “Del análisis objetivo del contenido de las disposiciones de la Ley 17 de 1992, se colige que lo regulado en el artículo 14 acusado, respecto a la fijación de precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, indudablemente constituye una materia que por su naturaleza resulta ser distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar en una ley de presupuesto. De esta manera, con la expedición de la norma acusada, se desconoció la unidad material de la ley, que se predica en el artículo 158 de la Constitución Política.”

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería). La Corte dijo al respecto: “La norma demandada está incluida en la Ley 998 de 2005, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006, en la Parte III, denominada ‘Disposiciones Generales’, Capítulo V, denominado ‘Disposiciones Varias’, y establece que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrán los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado. || La Corte observa que de modo manifiesto dicha disposición no estima un ingreso, ni autoriza un gasto, ni constituye un instrumento o herramienta para la debida ejecución del presupuesto correspondiente a la citada vigencia fiscal, y, por el contrario, modifica o adiciona las Leyes 4ª de 1992 y 332 de 1996, con un efecto sustantivo y permanente, por lo cual vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución Política.”

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). La norma que se resolvió declarar inexecutable decía: “Artículo 13. Para tener derecho a la reposición de gastos electorales, los candidatos que participen en las elecciones del 26 de octubre de 2003 deberán presentar ante las Oficinas de la Registraduría donde se inscribieron, los informes públicos a que se refieren los artículos 10 y 11 del Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003 en la forma y con los requisitos que les exigió la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de la inscripción. Quienes aspiren a reposiciones mayores a cincuenta millones deberán presentar dicho informe auditado por un Contador Público juramentado, el cual deberá ser acreditado ante la Auditoría del Partido que inscribió al candidato y ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales del Consejo Nacional Electoral antes de la rendición del respectivo informe. Tales Contadores Públicos formarán el sistema de Auditoría Interna del respectivo Partido y cada uno de ellos será responsable solidario, junto con el candidato, de la veracidad y exactitud del informe. || También podrá presentarse el informe por la entidad u organización que el candidato haya acreditado ante la Organización Electoral para el efecto. || Recibido el informe la Registraduría lo remitirá al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para los efectos del reconocimiento y pago de la reposición. Dicho pago deberá hacerse dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la fecha de presentación del informe, salvo que el Fondo Nacional encuentre inconsistencias o violaciones que hagan necesaria la extensión de dicho término o la negación de la reposición. || La reposición de los gastos electorales se hará a través de los Partidos y Movimientos políticos con Personería Jurídica o grupos significativos de ciudadanos que inscribieron la respectiva lista, pero estos, sus representantes, Tesoreros o Auditores no tendrán responsabilidad sobre los informes que rindan los candidatos.” La norma había sido incluida en la Ley 844 de 2003, por la cual se efectuaron modificaciones a la vigencia fiscal de 2003.

(ii) una norma que reitera los límites de las entidades públicas en manejo de personal, para impedir que se aumenten unilateralmente gastos como aumentar la planta de personal o incrementar los salarios o prestaciones sociales (C-053 de 1998⁸¹);

(iii) una norma que buscaba que el presupuesto de funcionamiento de una entidad autónoma (en esa oportunidad, la Comisión Nacional de Televisión) no superara su presupuesto de inversión (C-560 de 2001⁸²);

(iv) una norma que establece el deber de evaluar fiscalmente, de forma previa, acciones administrativa que pueden tener un impacto presupuestal considerable (modificaciones a contratos estatales que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo; C-1124 de 2008⁸³);

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C-402 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero) En este caso se consideró que el segundo inciso de la norma de la ley anual de presupuesto acusada que contemplaba una forma de responsabilidad fiscal para los jueces que decreten embargos sobre recursos presupuestales no violaba el principio de unidad de materia, pero si la regla constitucional de la inembargabilidad del presupuesto.

⁸¹ Corte Constitucional, sentencia C-053 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz; AV José Gregorio Hernández Galindo, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero). En esta oportunidad la Corte consideró lo siguiente: “un mandato legal que restringe las facultades de los máximos órganos de dirección de las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, y de los entes universitarios, de cualquier nivel, siempre y cuando ellos reciban del presupuesto nacional las asignaciones que requieren para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, en la medida que les impide aumentar unilateralmente los costos de las plantas de personal e incrementar los salarios y prestaciones sociales de los funcionarios de la entidad que dirigen, por encima de los topes que fije el gobierno nacional y de las asignaciones presupuestales que el legislador apruebe para el efecto en la respectiva vigencia fiscal, no sólo encuentra una clara relación de causalidad con la materia objeto de la ley que la contiene, en cuanto sirve a los propósitos de racionalización de uno de los principales componentes del presupuesto público, el de funcionamiento, sino que presenta una indiscutible relación teleológica con ella, dado que se constituye en un mecanismo eficaz para el cumplimiento de las funciones redistributivas que se le atribuyen al presupuesto en el Estado social de derecho: el presupuesto-ha dicho la Corte-se ha convertido ‘... en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, ... [y] al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica’.”

⁸² Corte Constitucional, sentencia C-560 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería). Aunque en este caso el principio de unidad de materia se tuvo en cuenta, el centro de la decisión se fundó en la violación o no de la autonomía de la Comisión. Para la Corte, “[...] el grado de injerencia que dispone la norma acusada en relación con la CNTV es ínfimo, pues se limita a ordenar el inicio de un programa de ajuste bajo unas pautas mínimas y perfectamente razonables, que no le impiden a dicho ente ordenar, planear, ejecutar y aun disponer de sus propios recursos. ||

Como puede observarse, dicho programa no afecta el núcleo esencial de la autonomía presupuestal y patrimonial de la Comisión Nacional de Televisión ni supone un ejercicio no razonable de la facultad gubernamental, tampoco afecta el manejo de partidas específicas de su presupuesto ni constituye injerencia indebida en la administración de los recursos económicos.” El Magistrado Araujo Rentería salvó su voto por considerar que sí se había desconocido dicha autonomía.

⁸³ Corte Constitucional, sentencia C-1124 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería). La sentencia indicó que tratándose “[...] de ‘las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad’, así como de ‘las garantías a las concesiones’, el artículo 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al CONFIS, para que ‘en casos excepcionales autorice que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización’, caso en el cual ‘el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo’ del que trata el artículo 1º de la Ley 819 de 2003. || Como se ve, la atribución al órgano que tiene a su cargo la coordinación del sistema presupuestal de una facultad para realizar la evaluación fiscal previa en los casos de modificaciones a los contratos de concesión no es materia extraña a la ley de presupuesto y menos aun cuando el artículo 26 del Estatuto Orgánico expresamente prevé que, fuera de las funciones allí enunciadas, al CONFIS le corresponden ‘las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto’. || La ley anual de presupuesto puede, entonces, asignarle algunas funciones al CONFIS, tal como lo reconoció la Corte al declarar la constitucionalidad de un artículo que le atribuía la función ‘de determinar cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y Sociedades de Economía

97. En resumen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal).⁸⁴ Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes⁸⁵.

98. La Sala observa que, tal como lo propuso el accionante, al incorporar el artículo 96 a la Ley 1593 de 2012, por el cual se derogó una exención en la tarifa por el uso del recurso hídrico para la población económicamente vulnerable, el Congreso de la República violó el principio de unidad de materia. Así, si bien podría discutirse la existencia de una mínima relación de conexidad causal, teleológica y temática entre la norma demandada y la ley general de presupuesto, debido a que ambas tienen que ver con los recursos del Estado, resulta para la Sala claro que no existe conexión sistemática entre la derogatoria de una norma que hacía parte de la política general de vivienda y la orientaciones anuales sobre el manejo de rentas y gastos incorporadas en la Ley anual del presupuesto del año 2013.

99. Además, a partir de esa constatación la norma no satisface dos de los criterios especiales que el juez constitucional debe examinar cuando estudia un cargo por desconocimiento del artículo 158 Superior frente a las leyes de presupuesto. En efecto, viola el criterio temporal, esencial en este tipo de análisis, pues la derogatoria recae sobre una norma con vigencia temporal de cinco años. Sus efectos exceden entonces a la vigencia presupuestal de 2013, lo que resulta suficiente para verificar el quebrantamiento del principio. Pero, además de ello, no puede considerarse que la política de vivienda, y en este caso una medida destinada a favorecer a los estratos uno, dos y tres en el mediano plazo, puedan incluirse o excluirse del ordenamiento a través de la ley anual de presupuesto.

Mixta sujetas al régimen de aquéllas, o cuáles fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional'. Precisamente con base en la disposición citada, que proviene del artículo 17 de la Ley 38 de 1989, en esa oportunidad la Corporación estimó que 'es posible que la ley de presupuesto amplíe las funciones del Consejo' y concluyó que, por ello, la norma estudiada no quebrantaba 'la ley orgánica de Presupuesto, ni la Constitución'. Las posiciones disidentes consideraron que la aplicación de los criterios jurisprudenciales había sido demasiado flexible. Dijo el Magistrado Sierra Porto en su salvamento al respecto: "Encuentro esta interpretación del alcance del principio de unidad de materia en la ley anual del presupuesto excesivamente laxa, pues por esta vía se podrían incorporar dentro de esta ley cualquier tipo de disposiciones que guarden relación con el tema 'macroeconómico', alusión tan amplia e imprecisa, que hace referencia a todo en general y a nada en concreto. || Por esta vía la ley anual de presupuesto terminara en convertirse en una especie de Ley del Plan de Desarrollo, y su parte general sería la vía para que el Ejecutivo –haciendo un uso indebido de su prerrogativas en el trámite legislativo- regulara todos los asuntos que estimara convenientes, posibilidad que contraría abiertamente el alcance del principio de unidad de materia."

⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁸⁵ Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-803 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil).

100. Así las cosas, la Sala estima que tiene razón el accionante al señalar que la disposición censurada deroga una norma que no tenía un contenido que hacía parte de la regulación especial del derecho a la vivienda digna, desconociendo que las disposiciones generales de la ley de presupuesto no pueden modificar reglas incluidas en leyes permanentes, como ocurre en este caso con el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

103. Por todo lo expuesto, la Sala declarará la inexecutable de la norma demandada, y se abstendrá de llevar a cabo el estudio de fondo del segundo cargo.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*y deroga el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012*”, contenida en el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012, “*Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)

MYRIAM AVILA ROLDAN
Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
CON ACLARACION DE VOTO

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
CON SALVAMENTO DE VOTO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
CON ACLARACION DE VOTO

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado
Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General