

C-444/09

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por cargos distintos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGATORIA QUE PRODUCE VACÍO LEGISLATIVO -Requisitos de procedibilidad

La Corte recuerda que cuando el vacío legislativo que denuncia una demanda es producto de la derogación o subrogación de una norma antigua, y la acusación se dirige en contra de la disposición legal nueva que produce ese efecto, como sucede en este caso, la jurisprudencia ha explicado que la pretensión de inconstitucionalidad de la norma derogatoria debe estar orientada a mostrar que la supresión de un determinado contenido normativo produce un resultado contrario a la Constitución, y en este caso, debe el actor observar los requisitos generales de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, incluidos los que se predicen en materia de omisiones legislativas, es decir, debe demostrar que se trata de una omisión relativa y no absoluta.

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Aplicación

Observa la Corte que si bien la demanda no contiene una argumentación específicamente dirigida a demostrar que el vacío normativo que se denuncia constituye una omisión legislativa relativa, sí explica que la inconstitucionalidad se derivaría del “retroceso” en materia de protección de los derechos a la vivienda digna y a la propiedad, y que con la derogación de la obligación de constituir la póliza se “ha excluido del ordenamiento jurídico una importante herramienta para materializar en la práctica la protección a la vivienda digna y a la propiedad privada”. Esta argumentación lleva implícita la consideración según la cual al legislador le estaba vedado ese retroceso, es decir, que el Congreso de la República tenía la obligación de mantener la exigencia de la póliza, por lo cual no podía excluir esta condición jurídica que resultaba imprescindible a la materia tratada, relativa a la “calidad de la vivienda de interés social, especialmente en cuanto a espacio, servicios públicos y estabilidad de la vivienda”. A juicio de la Sala, constituye una clásica demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, aunque en el libelo no se diga expresamente, y en aplicación del principio pro actione, procederá a examinarla.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA- Exclusión de previsión legal de constituir póliza de estabilidad y calidad de vivienda

La demanda se edifica sobre una supuesta omisión legislativa derivada de la exclusión de la previsión legal de constituir la póliza de estabilidad y calidad de la vivienda, por obra de la subrogación dispuesta

en la norma acusada. Es decir, la norma demandada sería inconstitucional no por lo que ahora expresa, sino porque no contiene la previsión que antes contemplaba referente a la exigencia de la mencionada póliza.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA- Requisitos

OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA- Inexistencia de norma que exija la garantía de estabilidad y calidad de la vivienda

OMISIÓN LEGISLATIVA- Clases

OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA- Concepto/OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos que la configuran

La omisión legislativa relativa se presenta cuando el legislador incumple una obligación derivada de la Constitución, que le impone adoptar determinada norma legal y que sin que medie motivo razonable se abstiene de cumplirla, incurriendo con su actitud negativa en una violación a la Carta. Este tipo de omisión, implica: (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.

OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA- Concepto/OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA- Incompetencia de la Corte Constitucional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Naturaleza jurídica

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS- Contenidos del Derecho a una vivienda adecuada

VIVIENDA DIGNA- Contenido **DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-** Habitabilidad/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Acceso de bienes que aseguren su bienestar

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Implicaciones

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Seguridad en el goce/**DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-** Factores de seguridad en el goce

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Condiciones de asequibilidad

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Derecho económico y social de naturaleza prestacional y progresiva/**DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-**Excepcionalidad de su carácter fundamental

En distintas oportunidades esta Corporación se ha referido a la naturaleza y al alcance del derecho a la vivienda digna, y aunque ha reconocido que conforme a la Constitución, se trata de un derecho económico y social, por ende de naturaleza prestacional y progresiva, ha señalado que en ciertos casos algunas facetas de la vivienda digna alcanzan la categoría de derechos fundamentales, como por ejemplo respecto de la población desplazada en que el derecho a la vivienda digna adquiere un carácter fundamental y no solamente prestacional. En otros casos, las garantías jurídicamente definidas a través de la adopción de políticas públicas en materia de vivienda digna también pueden erigirse en derechos subjetivos de carácter fundamental.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y GARANTÍA DE NO REGRESIVIDAD DE DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES- Alcance/**DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-**Prohibición prima facie de retrocesos

El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Ahora bien, como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social.

DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES- Aceptación internacional de la prohibición prima facie de retrocesos

DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES- Retroceso contradice mandato de progresividad

La Corte en múltiples decisiones se ha referido al principio de progresividad de los derechos sociales y la garantía de no regresividad de los mismos, recordando que la prohibición de regresividad ha sido explicada por la disminución del radio de protección de un derecho social, al igual que por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que esta en proceso de acceder al derecho, como también ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población. Así para la Corte, cuando una norma retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social, inmediatamente debe presumirse inconstitucional. Sin embargo, esta presunción admite, prueba en contrario. En este sentido la Corte ha señalado que la prohibición de regresividad es apenas una prohibición prima facie y no absoluta. Lo anterior significa que cuando el Estado ha obtenido un mayor nivel de satisfacción de derechos sociales, la decisión política de disminuir el alcance de la protección debe contar con una justificación suficiente para superar la prohibición de regresividad.

PÓLIZA DE CALIDAD Y ESTABILIDAD DE LA VIVIENDA NUEVA- Exigencia legal contemplada en norma subrogada/DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO-Pérdida de fuerza ejecutoria de la obligación de constituir póliza de estabilidad y calidad de vivienda nueva

La obligación para los vendedores de constituir la póliza de estabilidad y calidad de la vivienda nueva fue consagrada en el artículo 64 de la Ley 9ª de 1989 y reglamentada mediante Decreto 3042 de 1989, pero fue subrogada por el artículo 40 de la Ley 3ª de 1991, toda vez que la norma fue sustituida o reemplazada, y no se trata de una norma modificada, esto es reformada o cambiada parcialmente, sino de una nueva regla distinta de la anterior y llamada a reemplazarla, conclusión ésta reforzada por el fenómeno jurídico del decaimiento del acto administrativo, propio del Derecho Administrativo, institución conforme a la cual el decaimiento de un acto administrativo se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento desaparecen del escenario jurídico, lo cual determina su pérdida de fuerza ejecutoria, fenómeno jurídico al que se refiere el numeral 2º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por lo que establecido que la norma legal que imponía la obligación de construir la póliza de estabilidad y calidad de cualquier clase de vivienda nueva, fue subrogada y no subsiste en el ordenamiento jurídico, debe concluirse que se ha producido el fenómeno jurídico de la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 1º del Decreto 3042 de 1989 que reglamentaba esa disposición

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA- Imposibilidad de su ejercicio ante ausencia de ley referente

Si bien la potestad reglamentaria consiste en la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Tal facultad que se concreta en la expedición de las normas de carácter general sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley, presupone la existencia de una norma legal y en ausencia de ésta, tal potestad no puede ejercerse. En el presente caso, no subsiste en el ordenamiento la norma legal que prescribía la obligación de los vendedores de cualquier clase de vivienda nueva de constituir una póliza de calidad y estabilidad, de manera que la potestad reglamentaria para dar cumplida ejecución a dicha obligación legal, por sustracción de materia, tampoco subsiste.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES- Vulneración por subrogación de norma que exigía la constitución de póliza de estabilidad y calidad de vivienda

A juicio de la Corte, la obligación de los vendedores de constituir la póliza de calidad y estabilidad de la vivienda nueva se erigía en una medida legal que sin duda ampliaba el espectro de protección del derecho a la vivienda digna, especialmente en lo que se refiere a las condiciones de habitabilidad de la misma, lo que representaba una ventaja comparativa frente a las acciones ordinarias previstas para reclamar la responsabilidad civil contractual de los vendedores de vivienda nueva, que se traducía en una mayor protección de los derechos de los adquirentes de esta clase de inmuebles, pues la obligación de constituir la mencionada póliza implicaba un seguro adicional de enorme importancia, que le permitía al afectado por los daños estructurales lograr la reparación pronta de los mismos, para lo cual podía hacer efectiva dicha garantía, directamente ante la compañía de seguros mediante la reclamación, o posteriormente a través de las acciones judiciales especialmente diseñadas para esos efectos.

GARANTÍA DE PROTECCIÓN PROGRESIVA EN DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES- Énfasis en sujetos de especial protección constitucional

Las obligaciones estatales en materia de protección progresiva de los derechos económicos sociales y culturales, como lo es el derecho a la vivienda digna, adquieren una relevancia especial cuando la titularidad de los mismos está en cabeza de sujetos de especial protección. En tal virtud, en relación con la calidad y la estabilidad de la vivienda nueva de interés social, el cometido estatal de salvaguardar este derecho cada vez de mejor forma, y de evitar retrocesos en los estándares alcanzados de reconocimiento y protección, se hace aun mayor.

SENTENCIA INTEGRADORA POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA- Procedencia por vacío legislativo en norma derogatoria/ **SENTENCIA INTEGRADORA POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA-** Procedencia por medida regresiva en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social/**SENTENCIA INTERPRETATIVA O CONDICIONADA-**Fundamento en la aplicación del principio de conservación del derecho y principio de interpretación conforme a la Constitución/**SENTENCIA INTEGRADORA POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA-**Justificación de su aplicación

La Corte encontró que el artículo 40 de la Ley 3ª de 1991 es inconstitucional porque, al derogar la obligación de constituir la póliza de estabilidad y calidad de la vivienda, produjo un vacío legislativo que significa una medida regresiva en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social, pero en donde el retiro del ordenamiento de la norma acusada llevaría a una situación de inconstitucionalidad más gravosa, toda vez que se generaría una desprotección frente a las condiciones mínimas de vivienda adecuada para sujetos de especial protección (de interés social), por lo que se hace necesario acudir a una modalidad de sentencia integradora, que hace preservar la norma en el ordenamiento jurídico pero condicionada a que se mantenga la obligación de los vendedores de vivienda de interés social de otorgar una póliza o garantía de calidad y estabilidad de los inmuebles que enajenan. Ello bajo el principio de interpretación conforme a la Constitución.