

Sentencia C-1189/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por cumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Vigencia de la disposición demandada

La vigencia del artículo 99 de la Ley 812 de 2003 fue prorrogada por el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DE LEY DEL PLAN QUE ESTABLECE PROHIBICIONES DE INVERSION Y SERVICIOS PUBLICOS EN ASENTAMIENTOS ILEGALES-Análisis de proporcionalidad

El artículo 99 de la Ley 812 de 2003, establece dos prohibiciones respecto de los asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad de la presente ley: la primera, relacionada con la inversión de recursos públicos en las áreas mencionadas; y la segunda, impide a las entidades prestadoras de servicios públicos suministrar dichos servicios a las edificaciones que se ejecuten en estas condiciones.

NORMA DE INTERVENCION ECONOMICA EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Competencia del legislador limitada por el ordenamiento constitucional/NORMA DE INTERVENCION ECONOMICA EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Aspectos que la medida legislativa debe tener en cuenta para determinar su razonabilidad y proporcionalidad

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que le compete al legislador intervenir la economía y regular materias tales como los servicios públicos, y de conformidad con el marco constitucional para la intervención económica y la regulación de los servicios públicos, se le ha confiado la misión de formular las normas básicas relativas a la naturaleza, la extensión, y la cobertura del servicio público, su carácter de esencial, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, la permanencia, la calidad y la eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, sus deberes y derechos, el régimen de su protección y las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten un servicio público, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce la inspección, el control y la vigilancia para asegurar su

prestación eficiente. No obstante, el legislador está limitado por el ordenamiento constitucional, y cualquier juicio de constitucionalidad sobre una medida legislativa de intervención deberá tener en cuenta, entre otras cosas, el ámbito de afectación, el radio de incidencia de la misma, los sujetos o agentes económicos a la cual va dirigida, los fines que pretende alcanzar y los medios para lograrlo.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN NORMA DE LEY DEL PLAN QUE PROHIBE INVERSION DE RECURSOS PUBLICOS Y SUMINISTRO DE SERVICIOS EN INVASIONES Y EDIFICACIONES ILEGALES-Procedencia

La Corte ha establecido que en las materias económicas, la Constitución le otorga al Congreso un amplio margen de configuración. Empero, ello no significa que dicho margen sea ilimitado puesto que las medidas adoptadas deben respetar especialmente los derechos constitucionales y los principios superiores que rigen la respectiva materia. En el presente caso, el artículo 99 de la Ley 812 de 2003 ha sido cuestionado por desconocer los derechos constitucionales de personas especialmente protegidas tales como los menores que residen en asentamientos ilegales, o grupos de personas en situación de especial vulnerabilidad, como las víctimas del desplazamiento forzado o los hogares en condición de pobreza extrema que habitan en dichas áreas. Esta situación de necesidad y vulnerabilidad de los individuos que viven en asentamientos urbanos ilegales ya ha sido considerada por la Corte para resaltar que las normas que los afectan deben ser cuidadosamente analizadas, a efectos de que el Estado de soluciones globales que garanticen la realización de postulados constitucionales que tienen por objeto el respeto a la dignidad humana y a los derechos elementales de personas pobres.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Pasos

La Corte ha determinado que en los casos en que procede el juicio de proporcionalidad: (i) examina el fin perseguido por el legislador y determina si es constitucionalmente legítimo, valioso e imperioso; (ii) analiza el medio utilizado para llegar a tal fin, y determina que dicho mecanismo no esté constitucionalmente prohibido; (iii) estudia la relación entre el medio y el fin, examinando si el medio es adecuado, efectivamente conducente y necesario para obtener el resultado buscado, y (iv) si no resulta desproporcionado, es decir si la afectación de derechos no resulta excesiva frente al beneficio social obtenido. En el presente caso, si

bien el fin perseguido por el legislador al prohibir la inversión de recursos públicos y la provisión de servicios públicos en asentamientos ilegales es legítimo, imperioso y promueve valores constitucionales, toda vez que la ilegalidad habitacional en Colombia es un problema de la máxima gravedad, que pone en peligro el goce efectivo de los derechos fundamentales de millones de personas, dada la condición de especial vulnerabilidad en la cual varios de sus derechos pueden ser afectados, los medios utilizados para alcanzar los fines constitucionales resultan ilegítimos, ya que las prohibiciones previstas en el artículo 99 de Ley 812 de 2003, resultan ser tan amplias que la hace constitucionalmente inadmisibles, pues se prohíbe cualquier inversión de recursos públicos en asentamientos o invasiones ilegales o el suministro de cualquier servicio público sobre dichos terrenos, así como el gasto de recursos en cualquier tipo de construcción efectuada violando las normas legales aplicables, y el medio legal no es conducente para la consecución de la finalidad buscada, pues la aplicación de las prohibiciones acusadas provocan la vulneración de los mismos principios y fines perseguidos por la norma.

PROHIBICION DE INVERSION DE RECURSOS PUBLICOS EN ASENTAMIENTOS ILEGALES-Supone incumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado/PROHIBICION DE PROVISION DE SERVICIOS PUBLICOS EN ASENTAMIENTOS ILEGALES-Resulta incompatible con el régimen constitucional

La imposibilidad de invertir recursos o prestar servicios públicos en áreas o construcciones determinadas del territorio nacional supone la ausencia de las actividades necesarias para el cumplimiento de las mínimas obligaciones constitucionales del Estado. Así, la prohibición de invertir recursos públicos impide la construcción de obras encaminadas a proteger la vida de las personas, frente a riesgos de derrumbe o de inundación, frecuentes en este tipo de asentamientos. De la misma manera, los servicios públicos han de estar al alcance de todos los colombianos y ninguna norma puede excluir de su acceso a ciertas personas en razón a su condición de pobreza o de marginalidad, como lo hace la norma acusada.

NORMA DE LEY DEL PLAN QUE PROHIBE INVERSION DE RECURSOS PUBLICOS Y PROVISION DE SERVICIOS PUBLICOS EN INVASIONES Y EDIFICACIONES ILEGALES-Vulnera la constitución y desconoce la obligación del estado de garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales/NORMA DE LEY DEL PLAN QUE PROHIBE INVERSION DE RECURSOS PUBLICOS Y PROVISION DE SERVICIOS PUBLICOS EN INVASIONES Y EDIFICACIONES ILEGALES-Inexequible

Referencia: expediente D-7368

Actores: William Mendieta Montealegre y Eduardo Franco Solarte

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 99 de la Ley 812 de 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos William Mendieta Montealegre y Eduardo Franco Solarte presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 99 de la Ley 812 de 2003. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición objeto de la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 45.231 del 27 junio de 2003, es el siguiente:

Ley 812 de 2003

Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.

ARTÍCULO 99. Prohibición de invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales. Queda absolutamente prohibida la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad a la vigencia de la presente ley. De la misma manera, las entidades prestadoras de servicios públicos se abstendrán de suministrarlos a las edificaciones que se ejecuten en estas condiciones.

III. LA DEMANDA

1. Los accionantes consideran que la norma acusada viola los artículos 44, 49, 51 y 366 de la Carta.

Sostienen que la prohibición de realizar inversiones públicas o de suministrar servicios públicos en invasiones o loteos ilegales, impide la prestación en estos terrenos de servicios públicos esenciales tales como la provisión de agua potable, el servicio de alcantarillado o los programas de saneamiento básico. Esto a su vez, afecta a personas y familias que habitan en asentamientos ilegales, que generalmente son “familias de escasos recursos, víctimas de desplazamiento y población mayoritariamente menor de 18 años”¹. Por ello, el artículo 99 acusado “presenta un obstáculo” para el cumplimiento de las finalidades del Estado social de derecho según el artículo 1º de la Carta.

2. Específicamente, los actores señalan que la prohibición consagrada en la norma demandada desconoce los derechos de los niños consagrados en el artículo 44 de la Constitución, “al no permitir que se garantice el derecho a la salud y a la integridad física de niños, niñas y adolescentes habitantes de barrios no legalizados que no cuentan con servicios públicos esenciales”, quienes están “condenados [a] no tener acceso a ellos, con las consecuencias que para su salud puede tener no acceder a agua potable y saneamiento básico [...]”²

Según los ciudadanos Mendieta y Franco, el artículo 99 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo es contrario al artículo 49 de la Carta al desconocer la “obligación constitucional de garantizar el saneamiento ambiental y la protección de la salud de las personas que habitan en estas zonas [...]”³

Así mismo, los accionantes consideran que la norma acusada viola el derecho a la vivienda digna establecido en el artículo 51 de la Constitución. Indican que negar la prestación de

servicios públicos esenciales en terrenos ilegales, impide “el goce efectivo, y en algunos casos atenta contra derechos fundamentales como la vida, la salud, y la integridad física por las consecuencias que en materia de salubridad puedan generarse.”⁴

Por último, los ciudadanos demandantes señalan que el artículo acusado desconoce el artículo 366 de la Carta, pues imposibilita la realización de los fines sociales del Estado relativos a solucionar las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable de los colombianos. Además, indican que “negar el suministro de agua potable y saneamiento básico a asentamientos donde habitan cientos de familias en condición de pobreza extrema y/o desplazamiento es entrar en un círculo vicioso donde se estimula la pobreza.” Sostienen que la ausencia de agua potable “genera consecuencias graves para la salud de las personas en especial de los niños [...]”⁵

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social⁶

Martha Ayala Rojas, actuando como apoderada del Ministerio de la Protección Social intervino en el presente proceso oponiéndose “a que se efectúen las declaraciones solicitadas por la parte actora en la demanda de nulidad.” La apoderada del Ministerio sostiene que el derecho de acceso a los servicios públicos establecido en el artículo 365 de la Constitución “tiene límites en la prevalencia del interés general y en la defensa de otros bienes jurídicos de orden constitucional como la protección de un ambiente sano, la seguridad, la salubridad y el orden público.” No obstante, la interviniente no esgrime ningún argumento de orden constitucional acerca de la manera como normas de dicha jerarquía pueden constituir límites al acceso a los servicios públicos.⁷ La Dra. Ayala Rojas concluye solicitando a la Corte Constitucional “denegar las pretensiones de la demanda, y en consecuencia declarar la legalidad del artículo 99 de la Ley 812 de 2003 [...]”⁸

2. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

Andrés Montenegro Sarasti, actuando como apoderado del Departamento Nacional de Planeación – DNP, intervino en el presente proceso solicitando la exequibilidad de la norma acusada.

El interviniente afirma que el objetivo de la norma acusada es el de “mejorar la calidad de vida de los colombianos y a hacer efectivo el derecho a la vivienda digna [...]”. En su opinión, ello se observa en la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2006-2010, en donde se identificó que los “asentamientos precarios” constituían un “una situación que dificultaba la urbanización”. Según el actor, el Plan Nacional de Desarrollo diagnosticó que alrededor de “1,3 millones de hogares urbanos del país (16% del total) viven en condiciones de precariedad habitacional, ocupando [...] zonas de alto riesgo o de importancia ambiental.” Por ello, el Plan creó la estrategia “Ciudades Amables”, compuesta, entre otros, del programa de “saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios.” Igualmente, el actor indica que “las bases del plan resaltan entre las restricciones al desarrollo de la vivienda de interés social los asentamientos precarios que se identificó como ‘un problema de involucra variables de desarrollo urbano’ [...]”. En este sentido, el Plan Nacional adoptó como meta para “implementar la política de vivienda [...] evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones de los existentes”.

A su vez, el apoderado del DNP acude a la definición que la jurisprudencia constitucional hace del derecho a la vivienda digna⁹ para sostener que “la finalidad de la norma acusada es claramente consecuente con la obligación estatal de promover la vivienda digna, íntimamente ligada con la calidad de vida y, comprendida en este concepto, la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, prevista en los artículos 365 y 366 de la Constitución Política en aras de formalizar las ciudades y no expandir la informalidad que ha crecido desmesuradamente en los últimos años en zonas de alto riesgo y de importancia ambiental.”¹⁰

3. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.¹¹

Tito Simón Ávila Suárez, actuando como apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial intervino en el presente proceso para solicitar que la Corte se inhiba de analizar de fondo la presente demanda, y subsidiariamente la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

El interviniente afirma que la demanda es inepta dado que los accionantes no cumplieron con los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 respecto de las

condiciones de admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad. De manera específica, el apoderado del Ministerio sostiene que la demanda no es clara, suficiente ni pertinente, “en la medida que no expone los motivos en los que se cementa la violación, es decir la trasgresión [...] de la norma atacada respecto de los parámetros constitucionales [...] reduciéndose a una simple hipótesis o especulación [...].” Además, indica que la demanda de inconstitucionalidad se fundamenta en “una interpretación que no se [...] deriva necesariamente de los que establecen las disposiciones acusadas [...]”. Por último, según el apoderado, el demandante no interpretó adecuadamente las normas constitucionales supuestamente vulneradas, pues no lo hizo de “manera sistemática, teniendo en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que ellas habrán de ser aplicadas.” Así, la demanda no tuvo en cuenta que el derecho a la vivienda digna es “programático” y que para su desarrollo no se puede acudir a la ilegalidad.

De otra parte, el interviniente sostiene que las normas acusadas son exequibles. Afirma que la prohibición establecida en el Plan Nacional de Desarrollo busca enfrentar el problema urbano del crecimiento desordenado e ilegal. En este sentido, observa que “si continuamos abrigando situaciones de hecho para posteriormente inconclusamente acometer una solución de derecho es permitir sencillamente el crecimiento en medio del caos y desorden, sin soluciones adecuadas para la comunidad, en contravía de la eficiencia en la inversión de los recursos públicos”. Al respecto, indica que la norma desarrolla los parámetros de planeación urbana establecidos en la “Cumbre de Río de 1992”.

En este sentido, el interviniente sostiene que el artículo 99 pretende restringir la proliferación de asentamientos ilegales, entre otros, con el fin de evitar que las personas de escasos recursos acudan a este tipo de soluciones “que se caracterizan por sus precarias condiciones de habitabilidad y en esa medida reducen considerablemente su calidad de vida” y que además, en algunos casos, “se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo o suelo de protección [...]” y por lo tanto se busca proteger “la vida o la integridad de las personas”.

Por ello, la norma acusada, en vez de desconocer los valores constitucionales, a lo que lleva es a un mayor nivel de protección de éstos.

De otra parte, el interviniente advierte que la norma también está diseñada para proteger el derecho a la propiedad de los dueños de tierras que son invadidas ilegalmente. Más bien, para satisfacer el derecho a la vivienda, el gobierno tiene diseñados unos programas de

acceso a la vivienda social a los cuales pueden acceder las personas necesitadas.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Intervención de Karen Natalia Niño Fierro¹²

La ciudadana Karen Natalia Niño Fierro intervino en el presente proceso para solicitar la inexecutable de la norma acusada. Además de repetir algunos de los argumentos desarrollados en la demanda de inconstitucionalidad, la interviniente afirma que el artículo 99 bajo cuestionamiento “traslada las cargas públicas del lado del más débil de la cadena de comercialización, quien a causa de sus condiciones de debilidad está condenado a no contar con servicios públicos, no intervención estatal para mitigar las penosas condiciones en que deben vivir.”

Por ello, indica que la medida desarrollada para prevenir la oferta de lotes de urbanizaciones ilegales es la persecución penal a quienes urbanizan estos predios de manera irregular.

2. Intervención de Antanas Mockus Sivickas y Alejandro Florián Borbón¹³

Los ciudadanos Antanas Mockus y Alejandro Florián, intervinieron en el presente proceso para solicitar la declaración de inexecutable de la norma acusada.

Argumentan que el artículo 99 demandado “pretende evitar [...] que la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones y loteos ilegales constituya [...] un estímulo para la generación de [...] asentamientos [...] originados en invasiones y loteos ilegales.” En su opinión dicho objetivo “en principio parecería razonable y coherente, si el surgimiento de los asentamientos humanos fuera; por una parte, un fenómeno completamente racional y controlado, sin consideraciones o determinantes humanitarias, socioeconómicas y fiscales; por otra, si el Estado colombiano pudiera asegurar que existe una oferta habitacional asequible a todos los ciudadanos que carecen de vivienda adecuada.”

En opinión de los intervinientes, los asentamientos humanos surgen históricamente “como consecuencia de las masivas migraciones a los centros urbanos, ocasionados por razones económicas o por la violencia [...] combinadas con la insuficiente e ineficiente política pública en la materia.”

Señalan que los asentamientos informales crean una serie de problemas graves para las administraciones locales, que se manifiestan en “tensiones sociales, ambientales y sanitarias entre otras que trascienden –sin desconocer- por su magnitud e impacto el mero razonamiento de su formalidad en cuanto a títulos de propiedad y los trámites administrativos para la urbanización.” Para enfrentar estas dificultades, las administraciones locales han adoptado “programas y proyectos [...] tendientes a la ‘regulación y legalización’ tareas éstas que avanzan muy lentamente [...].”

No obstante, en su entender la norma acusada establece un mecanismo inaceptable constitucionalmente. Dentro de las prioridades de los “gobernantes locales [...] el derecho a la vida (art. 11) es la prioridad máxima”. En este sentido, “el acceso al agua potable y el saneamiento son condiciones básicas, vinculadas indisolublemente a la vida y a la salud individual y colectiva de los ciudadanos.” En su opinión, la medida también es contraria a los derechos de los niños (artículo 44).

Los intervinientes señalan que existe la “necesidad de desarrollo de acciones afirmativas y pro-activas para prevenir la formación de asentamientos ilegales o invasiones.” Estiman que “el Estado cuenta con mandatos e instrumentos constitucionales y legales para actuar y definir prioridades de manera pro-activa, en el aparente conflicto entre derecho fundamentales y sociales y el derecho a la propiedad.”

Concluyen los intervinientes afirmando que “si bien no es aceptable prohibir que se invierta en los asentamientos informales, porque se estará atentando contra derechos ciudadanos que claramente la Constitución protege, tampoco es aceptable que los municipios no desarrollen acciones afirmativas y pro-activas para prevenir la formación de asentamientos ilegales o invasiones, acciones para las cuales disponen de competencias e instrumentos constitucionales y legales.”

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN¹⁴

El Procurador encargado solicita que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 99 demandado, bajo el entendido que “eventualmente se pueden invertir recursos públicos, sólo en aquellas situaciones en las que se demuestre existencia de una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las personas que acuden a los asentamientos ilegales por circunstancias de extrema pobreza, marginalidad, violencia o desplazamiento. El acto debe

ser motivado y no excluye de responsabilidad penal o administrativa a quienes promuevan esas actividades ilícitas, aprovechándose de tales personas, a quienes además, el Estado no les presenta alternativas de solución digna”. Se fundamenta en los siguientes argumentos.

1. De una parte, el Procurador encargado sostiene que la norma acusada desarrolla el principio constitucional de planeación, que según la jurisprudencia constitucional¹⁵ “se erige como el instrumento fundamental para evitar la improvisación en el diseño de [...] las políticas estatales dirigidas a satisfacer las necesidades colectivas, [...] [y] evita que las decisiones [...] se dejen a los vaivenes del azar y a la mera voluntad del ejecutor de turno de las políticas estatales.” En su opinión, el artículo 99 demandado “constituye un instrumento que busca darle alcance a los principios constitucionales de planeación y a su vez, a través de este instrumento, se garantizan los derechos de las personas.” Ello pues, “no sería admisible que los recursos públicos se inviertan en asentamientos que han desconocido [...] todas las reglas urbanísticas [...].”

2. No obstante, en el caso concreto, el Estado no proporciona alternativas suficientes para que “las personas accedan a vivienda en condiciones dignas sin que acudan a los urbanizadores ilegales”. Por esta razón, el principio de planeación ha de “armonizarse con la obligación del Estado de satisfacer las necesidades y suministrar los servicios públicos esenciales, en especial de las personas de escasos recursos.” En su opinión, el asunto de los asentamientos e invasiones ilegales es un problema social y económico estructural¹⁶, cuya solución depende de las entidades estatales. Así mismo, mientras los fundamentos del problema se siguen presentando (pobreza extrema, violencia y desplazamiento), es el Estado el responsable de tomar las medidas para que las personas habitantes de dichos asentamientos puedan disfrutar de un mínimo goce de sus derechos.

En su opinión, “si bien, en principio la suposición demandada cumple con los presupuestos constitucionales de la planeación, el contenido y los efectos de la misma si se aplican en forma absoluta, desconoce los derechos constitucionales, que en el presente evento deben prevalecer frente a los referidos presupuestos, dado que obstaculiza el desarrollo de los fines estatales que materializan los referidos derechos, como es la inversión de recursos públicos con el fin de proporcionar los instrumentos suficientes para acceder a una vivienda digna y al suministro de los servicios públicos esenciales de las personas ubicadas en los asentamientos ilegales a que alude la norma impugnada, que sin dudas por su estado de

necesidad y de extrema pobreza requieren de atención prioritaria de las entidades públicas.”

Según la Vista Fiscal, es “razonable” que la inversión pública no pueda ser realizada en asentamientos ilegales. No obstante, la interpretación de esta prohibición “de forma absoluta”, desconoce la “obligación estatal” de “presentar alternativas a tan grave problemática, ya sea mediante la reubicación subsidios, crédito flexible, etc [...] para lo que necesariamente se requieren recursos públicos.”

Finalmente, el procurador estima que “lo que se deduce del contenido de la norma acusada es que son las víctimas de la actuación irregular las que sufren las consecuencias de esta situación, sin que el Estado les proporcione alternativas de solución”.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. Cuestión previa. Solicitud de inhibición de estudiar el fondo de la presente demanda. No existe ineptitud de la demanda.

El apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicitó a la Corte inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la demanda presentada por los señores Mendieta Montealegre y Franco Solarte. En su opinión, la demanda es “inepta” pues las razones esgrimidas para concluir que la norma acusada viola la Constitución no son claras, pertinentes, ni suficientes. Estima que la demanda “no expone los motivos en los que se cementa la violación, es decir la trasgresión [...] de la norma atacada respecto de los parámetros constitucionales [...] reduciéndose a una simple hipótesis o especulación [...].”

Además, indica que la demanda de inconstitucionalidad se fundamenta en “una interpretación que no se [...] deriva necesariamente de los que establecen las disposiciones acusadas [...]”. Por último, según el apoderado, el demandante no interpretó adecuadamente las normas constitucionales supuestamente vulneradas, pues no lo hizo de “manera sistemática, teniendo en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que ellas

habrán de ser aplicadas.” Así, la demanda no tuvo en cuenta que el derecho a la vivienda digna es “programático” y que para su desarrollo no se puede acudir a la ilegalidad.

La Corte no comparte dichas afirmaciones. En primer lugar, la disposición acusada contiene la proposición jurídica que precisamente atacan los demandantes. En efecto, los accionantes señalan que la norma constitucional prohíbe realizar inversiones públicas o suministrar servicios públicos en asentamientos o invasiones ilegales. En segundo lugar, los demandantes confrontan adecuadamente el contenido de la norma legal y lo consagrado en la Constitución. Así, la demanda de inconstitucionalidad aduce que las prohibiciones consagradas en el artículo 99 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo vulneran los artículos 44, 49, 51 y 366 de la Carta, al impedir la prestación de servicios públicos esenciales en asentamientos e invasiones ilegales. Específicamente, los accionantes indican que la prohibición de proveer agua potable, servicio de alcantarillado y saneamiento básico a familias en una situación de debilidad manifiesta, vulnera los derechos de los niños, desconoce la obligación de garantizar el saneamiento ambiental y la protección de la salud, atenta contra la vida digna de los mencionados hogares, y desconoce la realización de los fines sociales del Estado. Así, la Corte considera que la demanda cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia exigidos por el Decreto 2067 de 1991.

3. La norma acusada y problema jurídico a resolver en la presente demanda.

El artículo 99 de la Ley 812 de 2003, prorrogado por el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007 (por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010)¹⁷, establece dos prohibiciones respecto de los “asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad de la presente ley.” Primero, prohíbe “la inversión de recursos públicos” en las áreas mencionadas. Segundo impide a “las entidades prestadoras de servicios públicos” suministrar dichos servicios a las “edificaciones que se ejecuten en estas condiciones.”

Los accionantes en la presente demanda interpretan el artículo 99 de la Ley 812 de 2003 de tal forma que las prohibiciones prescritas en él estuvieren dirigidas exclusivamente a impedir la prestación de servicios públicos domiciliarios. Por esto, la razón de su demanda se basa principalmente en la violación de los derechos a la salud y la vida de las personas que no tienen acceso al servicio de agua potable o de alcantarillado.

No obstante, se observa que el alcance de la norma demandada es más amplio que lo previsto en la demanda. La norma no distingue entre los distintos tipos de inversiones de recursos públicos posibles, o entre los diferentes servicios públicos que no pueden proveerse.

Se constata que la norma excluye la expresión “domiciliarios” o cualquier otra que especifique el servicio público al que se refiere. La norma también habla de “entidades prestadoras de servicios públicos”, expresión que puede predicarse de un indeterminado órgano, público o privado, encargado de prestar cualquier servicio público. De otra parte, las prohibiciones acusadas operan para las “invasiones, loteos y edificaciones ilegales” sin apreciaciones respecto de si se trata de invasiones de propiedad ajena, terrenos calificados como de alto riesgo, zonas ambientales protegidas, o si el bien inmueble fue adquirido de buena o mala fe. Igualmente, la prohibición de prestar servicios públicos en edificaciones que se encuentran sobre asentamientos o invasiones ilegales puede referirse a cualquier tipo de construcción sobre estos terrenos, incluyendo casas, edificios, urbanizaciones, puentes, o en general, obras de cualquier especie. Así, según el artículo 99 acusado, todas las inversiones de recursos públicos y la prestación de servicios públicos quedan proscritos en las zonas o construcciones mencionadas.¹⁸

Considerando la proposición jurídica bajo cuestionamiento, pasa la Corte a formular el problema jurídico a resolver en la presente ocasión. ¿Vulnera la Constitución, en especial sus artículos 44 (derechos de los menores), 49 (derecho a la salud), 51 (derecho a la vivienda digna), y 366 (finalidad social del estado y servicios públicos), la norma legal que prohíbe, sin excepciones, la inversión de recursos públicos en asentamientos, invasiones y loteos ilegales y la provisión de servicios públicos en las edificaciones sobre dichas áreas?

La Corte considera que la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Esto, pues a pesar de que la norma acusada persigue una serie de objetivos legítimos e imperiosos, ella utiliza un medio que desconoce los derechos a la vida, a la igualdad, a la salud, y a la vivienda digna de personas en estado de especial vulnerabilidad, además de desconocer la obligación constitucional de garantizar la prestación de servicios públicos esenciales a todos los habitantes del territorio. Estas conclusiones se fundamentan en las consideraciones siguientes.

4. Análisis de la proporcionalidad de la norma acusada. Aunque busca la consecución de fines constitucionales imperiosos, la norma establece una medida ilegítima

constitucionalmente.

Ahora bien, la Corte ha establecido que en este campo el legislador está limitado por el ordenamiento constitucional, y que “cualquier juicio de constitucionalidad sobre una medida legislativa de intervención deberá tener en cuenta, entre otras cosas, el ámbito de afectación, el radio de incidencia de la misma, los sujetos o agentes económicos a la cual va dirigida, los fines que pretende alcanzar y los medios para lograrlo.”²² La Corte ha señalado también que dicho marco constitucional incluye “la búsqueda de que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”²³. Al realizar dicho estudio, la jurisprudencia constitucional ha analizado si las determinaciones legales resultan razonables y proporcionadas teniendo en cuenta los objetivos constitucionales perseguidos.²⁴

4.1. Procedencia de un juicio de proporcionalidad para determinar si la norma acusada viola los derechos y principios constitucionales invocados en la demanda

En concordancia con la jurisprudencia constitucional, procede la Corte a aplicar un juicio de proporcionalidad para determinar si la norma acusada viola los derechos invocados en la demanda.²⁵

La Corte ha establecido que en las materias económicas, la Constitución le otorga al Congreso un amplio margen de configuración. Empero, ello no significa que dicho margen sea ilimitado puesto que las medidas adoptadas deben respetar especialmente los derechos constitucionales y los principios superiores que rigen la respectiva materia. En el caso presente, el artículo 99 de la Ley 812 de 2003 ha sido cuestionado por desconocer los derechos constitucionales de personas especialmente protegidas tales como los menores que residen en asentamientos ilegales, o grupos de personas en situación de especial vulnerabilidad, como las víctimas del desplazamiento forzado o los hogares en condición de pobreza extrema que habitan en dichas áreas.

La situación de necesidad y vulnerabilidad de los individuos que viven en asentamientos urbanos ilegales ya ha sido considerada por la Corte para resaltar que las normas que los afectan deben ser cuidadosamente analizadas. Esta Corporación ha estimado que “en muchos casos las invasiones y ocupaciones de hecho [...] tienen por causa las circunstancias de extrema necesidad y aun de indigencia de los invasores, elemento de naturaleza social

que el Estado colombiano debe atender, evaluar y ponderar, con miras a dar soluciones globales que garanticen la realización de postulados constitucionales que tienen por objeto el respeto a la dignidad humana y a los derechos elementales de personas pobres.” Por ello, incluso respecto de instrumentos como los penales, la Corte indicó que en “la aplicación concreta de la disposición acusada” era “imperativo que en los procesos penales tampoco se desconozcan los fenómenos sociales existentes ni las circunstancias que en cada caso rodeen al inculpado del delito en cuestión.”²⁶

Se desprende de esto que, tal como lo ha determinado la Corte en casos similares, en este análisis procede un juicio de proporcionalidad.²⁷ En dicho juicio se (i) examina el fin perseguido por el legislador y determina si es constitucionalmente legítimo, valioso e imperioso; (ii) analiza el medio utilizado para llegar a tal fin, y determina que dicho mecanismo no esté constitucionalmente prohibido; (iii) estudia la relación entre el medio y el fin, examinando si el medio es adecuado, efectivamente conducente y necesario para obtener el resultado buscado, y (iv) si no resulta desproporcionado, es decir si la afectación de derechos no resulta excesiva frente al beneficio social obtenido.²⁸ Se pasa entonces al primero de estos pasos metodológicos.

4.2. El fin perseguido por el legislador al prohibir la inversión de recursos públicos y la provisión de servicios públicos en asentamientos ilegales es legítimo, imperioso y promueve valores constitucionales.

El artículo 99 acusado constituye un desestímulo para invadir, o realizar loteos o edificaciones en asentamientos ilegales. Este persigue, entre otros, los siguientes objetivos:

- * Prevenir los riesgos causados por la habitación en zonas de alto riesgo.
- Preservar las áreas urbanas bajo protección ambiental.
- Suscitar un crecimiento urbano ordenado y el uso racional del suelo.
- Reducir la magnitud de asentamientos precarios.
- Proteger los títulos de la propiedad sobre la tierra urbana

* Promover el desarrollo de la vivienda social que cumpla con condiciones habitacionales aceptables.

* Prevenir la inadecuada utilización del espacio público y su destinación al uso común.

Por su parte, las políticas de control y desestímulo de los asentamientos ilegales e invasiones son imperiosas, dados los graves problemas de urbanización desordenada, precariedad urbana, afectación de los recursos ambientales, y en general, la magnitud de los asentamientos ilegales en varias ciudades del país. Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que la invasión ilegal “atenta contra el derecho de propiedad [...] irrumpe en tierras o edificaciones ajenas, haciendo imposible al propietario el goce y uso del bien, la percepción de sus frutos y su disposición.” Además, ha establecido que “la Constitución establece la obligación estatal de velar por el mantenimiento del equilibrio ambiental y por la preservación de los recursos naturales (arts. 49, 79 y 80 C.P., entre otros) y tiene a su cargo, además, la responsabilidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas residentes en Colombia, no menos que la de velar por la prevalencia del interés general y las obligaciones sociales del Estado y de los particulares (art. 2 C.P.).”²⁹ Estudios técnicos acerca del espacio y el habitat urbano concuerdan con dicho diagnóstico. De esta manera, la Misión de Habitat³⁰ dice, dentro sus principales recomendaciones, que es necesario controlar más la informalidad y “estructurar e implementar un sistema eficaz de control de bordes”³¹.

En suma, la ilegalidad habitacional en Colombia es un problema de la máxima gravedad, que pone en peligro el goce efectivo de los derechos fundamentales de millones de personas. Se ha resaltado que en los asentamientos ilegales sus habitantes se encuentran en una condición de especial vulnerabilidad en la cual varios de sus derechos pueden ser afectados: (i) el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 11 de la Carta) de las personas que habitan en zonas de alto riesgo, (ii) el derecho a la vida digna, a la salud y al saneamiento ambiental (artículo 49) de los residentes de urbes mejor desorganizadas y cuya provisión de servicios públicos domiciliarios es menos eficiente y de peor calidad, (iii) el derecho a un medio ambiente sano (artículo 79) de los habitantes de ciudades que no protegen sus

recursos naturales y ambientales³², (iv) el derecho a la vivienda digna (artículo 51) al no existir un desarrollo racional y ordenado de la oferta de vivienda bajo condiciones adecuadas³³, (v) el acceso de los individuos a los servicios públicos domiciliarios, lo que así mismo resulta en un mayor bienestar y calidad de vida (artículos 365 y 366)³⁴, y (vi) la protección de la integridad del espacio público (artículo 81).

Por esta razón, la solución del problema del crecimiento urbano ilegal es un objetivo urgente desde el punto de vista constitucional. La superación de estas dificultades requiere de una multiplicidad de políticas. Así se indica en uno de varios estudios técnicos de la Organización de Naciones Unidas, el cual concluye que “impedir, o por lo menos minimizar la multiplicación de la informalidad, significa la necesidad de implementar varios instrumentos articulados entre sí - de intervención directa, a través de regulaciones y/o instrumentos tributarios- y con la política urbana en su conjunto, e implica la dinamización de la tierra urbana privada en el mercado legal así como la tierra fiscal.”³⁵

Pero como se analiza en la presente sentencia, las medidas que hacen parte de dicho conjunto de políticas deben guardar coherencia con los mandatos superiores, y como tal han de ser legítimas constitucionalmente. En los párrafos siguientes se concluye que las medidas estudiadas en esta ocasión no cumplen con este requisito.

4.3. Ilegitimidad de los medios utilizados para alcanzar los fines constitucionales mencionados.

Como se mencionó, las prohibiciones creadas por el artículo 99 de Ley 812 de 2003, buscan desincentivar el asentamiento humano en áreas urbanas ilegales. Aunque la creación de estímulos a comportamientos ilegales es en sí misma legítima constitucionalmente, la norma demandada establece una prohibición tan amplia, que la hace constitucionalmente inadmisibles. Se observó en el apartado 3 de esta sentencia que el artículo 99 impide que en invasiones, loteos o edificaciones ilegales se inviertan recursos públicos, o se suministren servicios públicos. Se constató que la norma es indeterminada acerca de la entidad, o el tipo de servicio o inversión pública a la que se refiere. El artículo 99 por tanto prohíbe cualquier inversión de recursos públicos en asentamientos o invasiones ilegales o el suministro de cualquier servicio público sobre dichos terrenos, así como el gasto de recursos en cualquier tipo de construcción efectuada violando las normas legales aplicables.

El artículo 134 de la Ley 142 de 1994³⁶ desarrolla el “Derecho a los Servicios Públicos Domiciliarios. Cualquier persona capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.”³⁷

Esta norma legal concreta los mandatos constitucionales sobre servicios públicos anteriormente citados. La imposibilidad de invertir recursos o prestar servicios públicos en áreas o construcciones determinadas del territorio nacional supone la ausencia de las actividades necesarias para el cumplimiento de las mínimas obligaciones constitucionales del Estado. Por ejemplo, la norma impide la protección de la seguridad personal, o la defensa de las libertades de los habitantes de edificaciones sobre asentamientos ilegales. La prohibición de invertir recursos públicos impide la construcción de obras encaminadas a proteger la vida de las personas, frente a riesgos de derrumbe o de inundación, frecuentes en este tipo de asentamientos. Los demandantes resaltan que también estarían excluidos servicios de tanta importancia para la vida y la salud, como el suministro de agua o la construcción de alcantarillado.

La Corte estima que la exclusión de dichas actividades en asentamientos, invasiones o edificaciones ilegales es incompatible con el régimen constitucional. Ello desconoce abiertamente el principio del estado social de derecho (artículo 1º de la Constitución) y los fines esenciales y las obligaciones sociales del Estado (artículos 2º, 365, 366, 367, 368, 369 y 370), entre otros. Los servicios públicos han de estar al alcance de todos los colombianos y ninguna norma puede excluir de su acceso a ciertas personas en razón a su condición de pobreza o de marginalidad, como lo hace la norma acusada. Al contrario, el artículo 13 de la Carta señala que la debilidad económica y la marginación deben ser el fundamento de acciones afirmativas en beneficio de quienes por su situación socioeconómica precaria se encuentran expuestos a riesgos, amenazas y vicisitudes que tienen un profundo impacto en su capacidad de llevar una vida digna y de integrarse a las actividades propias de una sociedad organizada. El Estado ha de propender por un crecimiento urbano sostenible y planificado, pero ello no debe hacerse a expensas de excluir del acceso al agua y otros servicios públicos, máxime si aquellos afectados son individuos bajo una situación de especial vulnerabilidad.³⁸

Recuerda la Corte que no sólo el acceso a servicios públicos está garantizado por la

Constitución, sino que algunos de ellos están amparados por derechos fundamentales. Así, la jurisprudencia constitucional, aplicando los artículos 365 y 366 ha indicado que “los derechos fundamentales de las personas [...] dependen, en gran medida, de la adecuada prestación de los servicios públicos”³⁹, y que por ello, el Estado “intervendrá para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.”⁴⁰ De manera más concreta, acerca de “la importancia del agua potable para la eficacia de los derechos fundamentales y de los principios constitucionales” es pertinente citar la sentencia T-410 de 2003⁴¹ que señaló que “el suministro de agua potable constituye un servicio público domiciliario, de carácter esencial para la vida, que cuenta con un espacio propio en la configuración constitucional de nuestro Estado social de derecho”⁴², que “la jurisprudencia constitucional, desde sus primeras sentencias, ha señalado que el derecho al agua es un derecho fundamental cuando está destinado para el uso de las personas, en cuanto contribuye a la vida, la salud y la salubridad pública [...]”⁴³ En otra sentencia, la Corte consideró que “sin agua no hay vida. Por ende, el servicio público de acueducto tiene como finalidad la satisfacción de necesidades vitales de las personas.”⁴⁴ Adicionalmente, esta Corporación ha reconocido que los pactos internacionales reconocidos por Colombia contienen obligaciones específicas de los estados partes en la prestación del servicio del agua como contenido de la protección del derecho a la salud. Según la sentencia T-760 de 2008⁴⁵, “el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General N°14 (2000)” desarrolló el alcance y significado del “derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Para el Comité, el derecho a la salud “debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”; entre ellos ‘la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.’⁴⁶ En el mismo sentido, puede observarse la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 en la que “los Estados partes reconocen el derecho del niño (i) ‘al disfrute del más alto nivel posible de salud’ y a (ii) ‘servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud’, indicando que ‘se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios’.”⁴⁷

Del anterior análisis también se desprende que el medio legal no es efectivamente conducente para la consecución de la finalidad buscada, pues la aplicación de las

prohibiciones acusadas provoca la vulneración de los mismos principios y fines perseguidos por la norma. En efecto, la ausencia de inversión de recursos públicos o la imposibilidad de proveer servicios públicos, impiden, por ejemplo, la realización de obras o el cumplimiento de programas encaminados a la protección del medio ambiente, contradiciendo así el objetivo de desarrollo sostenible y de protección del habitat urbano buscados por las medidas atacadas.

Se concluye entonces que los mecanismos de intervención y de regulación estudiados en el presente proceso, tal como están definidos por la norma acusada, son inconstitucionales. Por lo tanto, la Corte no continúa con los siguientes pasos del juicio de proporcionalidad. Se procede entonces a decidir acerca de la propuesta del Procurador General de la Nación de declarar la exequibilidad condicionada de la norma.

5. Inadecuación de la exequibilidad condicionada para resolver el presente caso.

El concepto del Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 99 demandado, bajo el entendido que “eventualmente se pueden invertir recursos públicos, sólo en aquellas situaciones en las que se demuestre existencia de una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las personas que acuden a los asentamientos ilegales por circunstancias de extrema pobreza, marginalidad, violencia o desplazamiento.” En su opinión, el principio de planeación ha de “armonizarse con la obligación del Estado de satisfacer las necesidades y suministrar los servicios públicos esenciales, en especial de las personas de escasos recursos.”

Si bien la propuesta del Procurador busca conciliar los principios constitucionales enfrentados, un análisis cuidadoso de este condicionamiento o cualquiera otro, muestra que condicionar la exequibilidad de la norma acusada es extremadamente difícil por la multiplicidad de hipótesis que han de ser previstas, e implicaría la re-configuración total del precepto legal demandado.

Es posible anticipar un sinnúmero de alternativas que la Corte no puede proceder a regular.

Para llegar a distinguir entre las alternativas de limitación de derechos razonables y las irrazonables, sería necesario tener en consideración, por lo menos, tres variables. Primero, las zonas y situaciones en las que aplica la prohibición (por ejemplo, zonas de alto riesgo, áreas de protección ambiental, y otros lotes ilegales) con miras a identificar la finalidad de la

norma en el caso concreto. Segundo, es necesario identificar el servicio cuya prestación se prohíbe (por ejemplo, los servicios de comunicaciones, el servicio de bomberos, de energía eléctrica, o de acueducto y alcantarillado) para que así sea posible analizar la afectación provocada por la medida, su legitimidad y la relación de ésta con el fin buscado.⁴⁸ El condicionamiento de la norma acusada obligaría prever todas las combinaciones entre las dos variables anteriores, lo cual equivaldría a vaciar de contenido al artículo 99 y a reemplazarlo con una nueva proposición jurídica. A esto se suma, en tercer lugar, las condiciones permanentes u ocasionales de especial vulnerabilidad de los posibles afectados, desde los menores hasta llegar a las persona de la tercera edad, desde los invasores voluntarios hasta los desplazados que llegan a un lugar forzados por el conflicto armado.

La responsabilidad de diseñar adecuadamente los instrumentos legales para alcanzar objetivos legítimos, importantes o incluso imperiosos como en este caso, corresponde al legislador. Como ya lo ha establecido la Corte en situaciones anteriores, los detalles específicos de la configuración de una norma de intervención económica han de ser definidos por el Congreso de la República.⁴⁹

Por último, es importante señalar que de la ilegitimidad del medio legal analizado, no ha de concluirse que el Estado tiene la obligación de prestar todos los servicios públicos, de forma incondicionada, en todos los asentamientos e invasiones ilegales o en cualquier construcción que no haya respetado las normas aplicables. La presente decisión no impide que el Estado intervenga o deje de hacerlo, de manera razonable, en los terrenos mencionados, con el fin de proteger los derechos de los respectivos habitantes, avanzar en el desarrollo planificado y organizado de la ciudad y proteger el habitat urbano. Así, como ejemplo de un caso extremo, de la presente decisión no se deduce una obligación de las empresas de servicios públicos de construir en zonas de alto riesgo la infraestructura para la prestación de servicios públicos domiciliarios. Ello sería irrazonable, porque no constituiría una solución duradera para la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de zonas de alto riesgo. Así, esta sentencia no abre una puerta para que se lleven servicios públicos a lugares donde se requieren soluciones estructurales para proteger los derechos de quienes habitan en zonas donde su vida y su integridad física están en peligro. En el otro extremo, tampoco resulta razonable en vista de las obligaciones básicas del Estado, abstenerse de intervenir en situaciones en las cuales las personas están expuestas a riesgos que solo el Estado pueda evitar, en desarrollo de su deber de proteger (artículo 2 C.P.). Así por ejemplo, las

autoridades competentes deben actuar para prevenir desastres, como derrumbes o inundaciones, y proteger los derechos de los afectados por estas calamidades.⁵⁰

En suma, la presente decisión no ha de limitar la aplicación de instrumentos razonables dirigidos a cumplir con el deber estatal de buscar soluciones estructurales para proteger los derechos fundamentales de las personas que habitan en asentamientos o invasiones ilegales, para racionalizar el uso del suelo urbano, para planificar el desarrollo y crecimiento de las ciudades, y para proteger los recursos naturales urbanos.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Con aclaración de voto

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-1189 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

VIVIENDA DIGNA-Implicaciones (Aclaración de voto)

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Mandato constitucional que impone al Estado el deber de hacerlo efectivo/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Noción/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y SERVICIOS PUBLICOS (Aclaración de voto)

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS-Hace parte del bloque de constitucionalidad/PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS-Normas referentes a la vivienda digna en condiciones adecuadas y garantías de seguridad en la tenencia (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-7368

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 99 de la Ley 812 de 2003.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar mi voto a la presente decisión, por cuanto el acento se pone en el tema de las invasiones, mientras que la norma contiene otros supuestos.

El mandato constitucional⁵¹ referente a que “todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna”, es un precepto que le impone al Estado el deber de hacerlo efectivo y que es exigible de forma inmediata.

Esta Corte estableció que la noción de “vivienda digna” implica el contar con un lugar, sea

propio o ajeno, en donde en la mejor forma posible una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano⁵² y así pueda satisfacer su proyecto de vida⁵³. Para ello se han de cumplir dos condicionantes a los cuales se hizo alusión en sentencia de tutela T-585 de 2006, partiendo de una interpretación del artículo 51 de la Constitución y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁴, referentes en primer lugar a que la vivienda digna debe “presentar condiciones adecuadas” y en segundo término a que ésta “debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia”.

Con relación a las condiciones adecuadas que debe presentar la vivienda, determinó en la mencionada oportunidad esta Corporación que, entre otros factores, ésta debe satisfacer la “(i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. ... (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.”.

Así pues, dentro de la noción del derecho fundamental a una vivienda digna, la acepción “digna” que es también el adjetivo que acompaña el derecho a la vida implica, que la vivienda posea condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, pues la vivienda además de constituir un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desata gran parte de la vida de sus ocupantes y que “adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano”⁵⁵

Se determina así, igualmente, que el derecho a la prestación efectiva de los servicios públicos presupone lógicamente y analíticamente el derecho a una vivienda digna, el cual a su vez implica la salvaguarda de la vida y de la integridad de sus ocupantes, de allí que sea deber del Estado fijar las condiciones necesarias, es decir, emplear los mecanismos adecuados para desarrollar políticas de reubicación en condiciones dignas, para así poder disfrutar la prestación efectiva de los servicios públicos.

Con fundamento en lo expuesto, aclaro mi voto a la presente sentencia.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Folio 5 del expediente.

2 Folio 4 del expediente.

3 Folio 4 del expediente.

4 Folios 2 y 3 del expediente. Al respecto, los actores citan la sentencia de tutela T-1017 de 2007 de la Corte Constitucional, con el fin de definir el “contenido material del derecho a la vivienda digna” y la posibilidad de que exista una conexidad con derechos fundamentales.

5 Los actores citan una información del UNICEF de acuerdo a la cual la “falta o escasez” de agua está positivamente asociada con los índices de mortalidad infantil. No obstante, los actores no describen qué artículo citan o de qué tipo de documento de la entidad multilateral se trata. Además, la Corte no pudo acceder al vínculo de Internet brindado en la demanda, el cual parece inexistente. Folios 4 y 5 del expediente.

6 Folios 47 a 54 del expediente.

7 La apoderada indica, que son normas que establecen dichos límites, la Ley 9ª de 1989, los artículos 22, 25, 26 y 134 de la Ley 142 de 1994, y el artículo 8 la Ley 388 de 1997.

9 El interviniente cita la sentencia de tutela T-936 de 2003.

10 El Sr. Montenegro Sarasti también estima que la norma acusada es consistente con otras normas de orden legal, que incluyen la Ley 142 de 1994 y la Ley 388 de 1997.

11 Folios 79 a 89 del expediente.

12 Folios 96 a 98 del expediente.

13 Folios 114 a 117 del expediente.

14 Folios 100 a 110 del expediente.

15 Al respecto, cita las sentencias C-538 de 1995, C-1051 de 2001, C-1065 de 2001, C-524 de 2003.

16 Al respecto cita datos del censo de 2005 del DANE, el documento “Desarrollo Urbanístico Illegal en Bogotá y su Afectación a la Estructura Ecológica Principal” (2005) de la Contraloría Distrital de Bogotá, y el Documento CONPES No 3403 de 2005 del Departamento Nacional de Planeación.

17 Dice el artículo 160: “Vigencia y derogatorias. [...]. Continúan vigentes los artículos [...] 99 de la Ley 812 de 2003.”

18 Ni la exposición de motivos, ni la parte general del Plan Nacional de Desarrollo incluyen manifestaciones de las que se logre interpretar la voluntad del Legislador acerca de los servicios, o las áreas específicas a incluirse en las prohibiciones consagradas en el artículo 99.

19 Ver la sentencia C-741 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araujo Rentería), la cual se fundamentó en los artículos 150 numeral 23, 365, 367, 368, 239 y 370 de la Constitución para analizar varias disposiciones de la Ley 142 de 1994, que regulaban el tipo de empresas que podían prestar servicios públicos, y los lugares en las que ellas podían hacerlo.

20 Sentencia C-1041 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto; APV Manuel José Cepeda Espinosa), mediante la cual la Corte resolvió acerca de la constitucionalidad de limitaciones a la libertad de contratar entre las EPS y las IPS en el sistema de seguridad social en salud.

21 Sentencia C-741 de 2003 precitada. Acerca del marco constitucional para la regulación de los servicios públicos, ver también las sentencias C-247 de 1997 (MP Hernando Herrera Vergara) y C-150 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

22 Sentencia C-1041 de 2007 precitada.

23 Sentencia C-150 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) en la que la Corte estudió la constitucionalidad de varias disposiciones incluidas en la Ley 142 de 1993. La Corte indicó que la intervención en la economía en los términos citados “no constituye una mera posibilidad de actuación, sino un mandato constitucional cuyo cumplimiento puede ser

judicialmente controlado.”

24 Ver la sentencia C-1054 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) en la cual la Corte realizó un examen de razonabilidad a una limitación legal a los principios de solidaridad e igualdad al definir el tope del salario base de liquidación de la cotización para la seguridad social en pensiones; ver también la sentencia C-1017 de 2003 (MPs Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda Espinosa ; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández), por medio de la cual este Tribunal estudió el Presupuesto General de la Nación, y la libertad del legislador de variar –o abstenerse de hacerlo, los salarios de los servidores públicos.

25 Acerca de los criterios que permiten determinar la intensidad del juicio de proporcionalidad para cada caso, ver entre otras, las sentencias C-265 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-022 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz), C-093 de 2001 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-637 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; A.V. Jaime Araujo Rentería), C-233 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis) y C-670 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

26 Sentencia C-157 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), mediante la cual la Corte analizó la constitucionalidad de la modificación de los tipos penales y las sanciones impuestas por el delito de invasión de tierras y de edificaciones. Esta Corporación indicó que respecto del derecho a la vivienda de las personas en situaciones de necesidad, “el Estado fijará las condiciones necesarias para hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas habitacionales. Tales instrumentos, propios del Estado Social de Derecho y susceptibles de ser operados con base en planes de índole socioeconómico y merced a la intervención del Estado en la economía (art. 334 C.P.), entre cuyos objetivos están el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y canalizando recursos públicos al gasto e inversión sociales con carácter prioritario (art. 366 C.P.), resultan bien distintos de favorecer la invasión de tierras con propósitos ilícitos y el desconocimiento del orden jurídico.”

27 Así, en la sentencia C-1054 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte aplicó un test estricto de razonabilidad a unas normas relativas al régimen pensional, pues éstas

estaban siendo cuestionadas “por desconocer un principio y un derecho fundamentales –solidaridad e igualdad.” Ello también sucedió en la sentencia C-1017 de 2003 precitada.

28 Ver la sentencia C-1054 de 2004 precitada.

29 Sentencia C-157 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), mediante la cual la Corte decidió que las penas establecidas por el delito de invasión de tierras o edificaciones, no violaban el derecho a la vivienda digna establecido en el artículo 51 de la Carta. La Corte señaló que dichas normas no rebasaban el marco de discrecionalidad que corresponde al legislador en la definición de conductas delictivas y el señalamiento de las correspondientes penas. En dicho sentido, la Corte estimó que la tipificación y la pena establecidas por el Congreso eran constitucionales. Estimó que es razonable “que se sancione con mayor rigor a quien, fuera de llevar a cabo planes de urbanización no autorizados legalmente, los adelanta en terrenos o zonas de reserva ecológica, o en áreas de alto riesgo, o señaladas por el Estado para la construcción de obras públicas.”

30 La misma Misión define el habitat como “el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y mora el ser humano. Su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida, el reconocimiento de la identidad individual y colectiva, la inclusión social de toda la población y la productividad de la ciudad.” Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital del Habitat, “Política Integral del Habitat, 2007-2017.” Cita tomada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe de Desarrollo Urbano para Bogotá” (2008) p. 93.

31 Misión de Habitat. Referencia del Informe de Desarrollo Urbano para Bogotá (2008) precitado. Acerca de la respuesta al problema, el Informe referido indica que “la actuación de la nación y el Distrito en los últimos cincuenta años revela una dramática historia de fallidas intenciones, y hasta cierto punto, una desconcertante incapacidad para contextualizarlas en una política urbana suficientemente comprensiva sobre la magnitud y la naturaleza en las grandes ciudades.” En consideración del PNUD, la solución del problema requiere “reformular políticas de vivienda.” Señala que “pese a todos los problemas que la expansión informal genera a la ciudad, la acción de los urbanizadores pirata ha sido la más importante alternativa de los sectores populares para acceder a una solución habitacional. La informalidad urbana no es solo un problema. Es una solución que ha dado el mercado a

los pobres para integrarse a la ciudad. El reto consiste en reconocer las señales que el mercado ha dado e integrarlas a los proyectos urbanísticos de la ciudad, La lucha contra la informalidad debe ir acompañada de los programas de mejoramiento de barrios que buscan articular la realidad existente con proyectos urbanísticos más integrales.”

32 En este punto, vale la pena resaltar la sentencia T-666 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) en la cual la Corte estudió si la desafectación de ciertos bienes inmuebles ribereños de un humedal violaban los derechos a la igualdad y al debido proceso. Estimó que “los humedales, así como los diversos ecosistemas existentes dentro del perímetro urbano de los municipios colombianos, tiene una especial función de lograr condiciones de vida dignas.

Hacen parte del conjunto de variables que definen como habitable un territorio”. La sentencia acude a la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, adoptada en el marco del Programa de las Naciones unidas sobre Asentamientos Humanos -HABITAT, de la cual cita lo siguiente: “para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas. A tal fin, debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo insostenibles, sobre todo en los países industrializados; los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población, prestando atención prioritaria a la tendencia a una concentración excesiva de la población; las personas sin hogar; el aumento de la pobreza; el desempleo; la exclusión social; la inestabilidad de la familia; la insuficiencia de recursos; la falta de infraestructura y servicios básicos; la ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres. || [...] Con objeto de conservar el medio ambiente mundial y mejorar la calidad de vida en nuestros asentamientos humanos, nos comprometemos a adoptar modalidades sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de los asentamientos; a prevenir la contaminación; a respetar la capacidad de carga de los ecosistemas y a velar por que se preserven las oportunidades de las generaciones futuras. A ese respecto, cooperaremos en un espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. Como se ha contribuido en mayor o menor grado a la degradación del medio ambiente mundial, reafirmamos el principio de que los países tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Reconocemos también que debemos adoptar estas medidas de forma compatible con el enfoque basado en el principio de precaución, que se aplicará de manera

generalizada según las capacidades de los países. Promoveremos asimismo la creación de entornos salubres, en especial mediante un abastecimiento adecuado de agua potable y la ordenación eficaz de los desechos”.

33 Esta Corporación ha considerado que “la noción de ‘vivienda digna’ implica el contar con un lugar, sea propio o ajeno, en donde en la mejor forma posible una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano y así pueda satisfacer su proyecto de vida. Para ello se han de cumplir dos condicionantes a los cuales se hizo alusión en sentencia de tutela T-585 de 2006, partiendo de una interpretación del artículo 51 de la Constitución y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, referentes en primer lugar a que la vivienda digna debe ‘presentar condiciones adecuadas’ y en segundo término a que ésta ‘debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia’.” Sentencia T-408 de 2008 (MP Jaime Araujo Rentería), por medio de la cual la Corte previno a la Alcaldía de Medellín para que realizara “las obras necesarias de acuerdo con la normatividad que regula el reasentamiento de la población ubicada en zonas catalogadas de alto riesgo no recuperable” y “consiga la reubicación definitiva de la accionante en una zona donde pueda tener una vivienda digna y lograr la prestación efectiva del servicio público domiciliario de energía.”

34 Ver por ejemplo las sentencias T-325 de 2002 (MP Jaime Araujo Rentería) y C-491 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

35 Nora Clichevsky, “Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe”, Naciones Unidas; ECLAC; Natural Resources and Infrastructure Division, Sustainable Development and Human Settlements Division, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2006, p. 11.

36 Artículo declarado exequible mediante sentencia C-636 de 2000 (MP Antonio Barrera Carbonell).

37 Así lo ha entendido el órgano regulador en la materia. En efecto, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por medio de Concepto OJ 014 del 13 de enero de 2006 indicó: “La Constitución Política dispone en el artículo 365 que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. A su turno, el legislador

calificó a los servicios públicos domiciliarios como esenciales (art. 4, Ley 142 de 1994) y previó el acceso a los servicios públicos como un derecho de los usuarios, tal como lo establece el artículo 134 de dicha Ley. || No obstante, el derecho de acceso a los servicios públicos tiene límites en la prevalencia del interés general y en la defensa de otros bienes jurídicos de orden constitucional como la protección de un ambiente sano, el ordenamiento urbano, la seguridad, la salubridad y el orden público. [...] || (T)al como lo establece el artículo 99 de la Ley 812 de 2003, está prohibida la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad a la vigencia de dicha ley. Adicionalmente esta norma establece que las entidades prestadoras de servicios públicos se abstendrán de suministrar los servicios públicos a las edificaciones que se ejecuten en las condiciones anotadas. Lo anterior significa que el derecho de acceso a los servicios públicos domiciliarios está sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos [...]. || En conclusión, las empresas de servicios públicos no pueden prestar los servicios públicos a invasiones o predios ubicados en zonas de alto riesgo; lo podrían hacer de manera provisional a través de la modalidad de ‘pilas públicas’, definidas en el Decreto 229 de 2002 siempre que no estén ubicadas en zonas de alto riesgo.” (Subraya fuera de texto; pies de página excluidos).

38 Acerca de las obligaciones estatales del Estado en relación con los grupos en situación de pobreza, la Corte ha establecido que “hay dos clases de deberes diferenciables para el Estado: (i) por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas encaminadas a lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, dando así cumplimiento a sus obligaciones internacionales y constitucionales de lucha contra la pobreza y progresiva satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”-; y (ii) por otra, se debe abstener de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a generar más pobreza de la que actualmente agobia al país, y agraven la situación de exclusión o marginación de determinados sectores de la sociedad, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones económicas precarias; mucho más si, como consecuencia de tales políticas, programas o medidas, se acaba por empeorar la situación material de quienes ya están en circunstancias extremas de subsistencia.” Sentencia T-772 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual la Corte analizó las

obligaciones constitucionales de los organismos locales como resultado de la tensión entre la recuperación del espacio público y la protección de los derechos de los comerciantes informales.

39 Sentencia C-353 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Araujo Rentería y Humberto Sierra Porto, AV Jaime Córdoba Triviño) mediante la cual la Corte aplicó los artículos 333, 334 y 366 de la Carta al estudiar la constitucionalidad de los elementos que hacían parte de las fórmulas de las tarifas de servicios públicos domiciliarios.

41 MP Jaime Córdoba Triviño, en la que la Corte protegió los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la salud y al ambiente sano de los habitantes del municipio de Versalles-Valle del Cauca, amenazados o vulnerados al recibir de la empresa de servicios públicos del Municipio un agua contaminada y no apta para el consumo humano. La Corte ordenó al Alcalde y a la Empresa de Servicios Públicos que iniciaran los trámites necesarios para garantizar “el suministro efectivo del servicio público de acueducto, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley”. En el mismo sentido, ver las sentencias T-1104 de 2005 (MP Jaime Araujo Rentería) mediante la cual la Corte ordenó a las Empresas Públicas de Medellín que conectaran a la vivienda del accionante el servicio de acueducto, “realizando todas las obras y todos los estudios técnicos que para ello sean necesarios”, la sentencia T-655 de 2008 (MP Humberto Sierra Porto) mediante la cual se ordenó la compra de agua destilada para el oxígeno de un paciente, o las sentencias T-244 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara) y T-413 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero). Respecto de la prestación de servicios de alcantarillado, ver entre otras la Sentencia T-022 de 2008 (MP Nilson Pinilla Pinilla) mediante la cual la Corte ordenó a la empresa Aguas de Cartagena construir el alcantarillado en el sector Rafael Núñez del barrio Olaya Herrera de esa ciudad “con el fin de solucionar en forma definitiva el desbordamiento de aguas negras en la residencia del accionante.” La Corte indicó que “el derecho al servicio de alcantarillado debe ser considerado como derecho susceptible de ser protegido por la acción de tutela, en aquellas circunstancias en las cuales su ineficiente prestación o ausencia afecta de manera ostensible derechos y principios constitucionales fundamentales, como la dignidad humana, la vida, la salud o derechos de los disminuidos.”

42 Existe una estrecha relación entre los mandatos Superiores de prestación eficiente y continua de los servicios públicos (art. 365), Estado social de derecho (arts. 1 y 365) y

eficacia de los derechos fundamentales (arts. 2 y 86). En la sentencia T-380-94 se aludió a esta relación: “Habiéndose dado al Estado colombiano por parte del constituyente de 1991 un carácter social, se hace indispensable que éste acometa acciones positivas en favor de la comunidad. En este contexto, la prestación de los servicios públicos para asegurar en forma igualitaria y sin interrupción el cumplimiento de actividades encaminadas a la realización de derechos fundamentales de los individuos que hacen parte de la comunidad, es una de las actuaciones positivas a las que está obligado el Estado colombiano. El carácter solidario de los servicios públicos se suma a la necesidad de que estos sean prestados ininterrumpidamente: es decir, que los inconvenientes particulares no tengan como efecto la suspensión en la prestación del servicio”. M.P. Hernando Herrera Vergara.

43 La providencia cita a su vez la sentencia T-578 de 1992, que señaló: “El agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art. 11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366) o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela.”

44 La misma sentencia T-578 de 1992 señaló que dado que el agua es “fuente de vida”, la ausencia en su prestación “atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas.” Por esta razón, “el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, la salubridad pública o la salud, es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela.” Ver también la sentencia C-924 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto), que declaró exequibles ciertas normas de la Ley 142 de 1994 que regulaban la terminación y el corte del servicio público domiciliario por incumplimiento del contrato. Finalmente, ver las sentencias T-523 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero) y T-578 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero).

45 MP Manuel José Cepeda Espinosa. En esta sentencia, la Corte tomó un número de decisiones complejas dirigidas a la satisfacción del derecho a la salud.

46 En el anexo segundo de la sentencia T-760 de 2008 precitada la Corte considera que “la lucha por la higiene y la salubridad pública llevó a concebir la salud en un sentido amplio, es

decir, se entendió que no se limita a la prestación de servicios médicos a las personas enfermas. Los alcantarillados públicos, el control de pantanos y estancamiento de aguas, la regulación y control sobre el comercio de alimentos, las condiciones en las que se realizan los trabajos, en especial en aquellos que pueden conllevar riesgos a la salud, la prevención de enfermedades con múltiples medidas profilácticas, las condiciones habitacionales y la educación básica a toda la población son algunas de esas otras dimensiones que se ven íntimamente ligadas con la salud de las personas.” Acerca de la Observación 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ver también la aplicación que de ella hacen las sentencias T-655 de 2008 y T-1087 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño).

47 Sentencia T-760 de 2008 precitada. Añade la sentencia: “La Convención establece un estándar alto de cumplimiento al indicar que los Estado Partes asegurarán ‘la plena aplicación de este derecho’, en particular se debe ‘adoptar las medidas apropiadas’ para (1) ‘reducir la mortalidad infantil y en la niñez’; (2) ‘asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud’; (3) ‘combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente’[...].”

48 La Corte se ha referido a la tensión entre la titularidad de la propiedad y los derechos de recibir agua potable en pocos casos. En uno de ellos, mediante sentencia T-219 de 2004 (MP Eduardo Montealegre Lynett), la Corte concedió una tutela interpuesta por una persona que contaba con un justo título en un barrio legalizado, pero en una vivienda que se encontraba en un lote que tenía una destinación de uso público. La Corte decidió que la ausencia de redes de acueducto y la consecuente proliferación de aguas negras afectaban los derechos fundamentales a la vida digna, a la intimidad y a la salud, de la actora y su familia. Dado el justo título que la actora tenía sobre el predio, la Corte consideró que se encontraba en una “situación jurídicamente protegida”. En caso contrario, la Corte consideró obiter dicta, que “si en este asunto se tratara de una petición relacionada con un predio ubicado en una urbanización ilegal o no regularizada, es probable que la Corte no pudiera continuar con sus consideraciones ante la verificación de una posición jurídica no protegida, ya que en principio no habría deber jurídico del Estado, ni competencia de sus empresas prestadoras de

servicios, para efectos de emprender la construcción de obras públicas, y sobre todo para efectos de extender las redes para la prestación de los servicios, en asentamientos humanos ilegales o no regularizados.”

49 Por ejemplo, por medio de la sentencia C-776 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SPV Jaime Araujo Rentería), la Corte se abstuvo de condicionar la exequibilidad de una norma tributaria mediante la cual, de manera indiscriminada, extendió la base del IVA para gravar bienes y servicios. La Corte consideró que la extensión de dicha base respecto de ciertos productos de la canasta familiar violaban varias normas constitucionales. Pero aunque la norma acusada comprendía bienes y servicios “a los que claramente no se les aplican algunos de los criterios que concurren para la declaratoria de inexecutable de la norma” la Corte consideró que ello “no obsta para que toda ella sea invalidada.” Señaló que no podía “decidir cuáles bienes o servicios específicos han de ser gravados y cuáles no han de serlo. Esto le compete en una democracia al Congreso de la República y así lo ha dispuesto la Constitución (arts 150-12 y 338 de la CP). Tampoco puede la Corte entrar a excluir de manera selectiva bienes o servicios gravados por el artículo 116 por las mismas razones atinentes al respeto del principio democrático que se concreta en el postulado de que no habrá tributación sin representación.”

50 El Estado cuenta con diversos instrumentos para el efecto. Ver por ejemplo los artículos 2º, 29, 32, 83, 104, 124 y 130 del Código Nacional de Policía (Decreto 1335 de 1970), los artículos 38, 39, 163, 165, 166, 231 y 232 de la Resolución 9960 de 1992 (por la cual se aprueba el reglamento de vigilancia urbana y rural para la Policía Nacional) y los artículos 8º, 9º, 22, 24, 30, 34, 49 y 62 del Decreto 919 de 1989 (por el cual se organiza el Sistema Nacional de Atención de Desastres).

51 Artículo 51.

52 T-894 -05.

53 T-958-01.

54 Incorporado al ordenamiento con base en el artículo 93 de la Constitución, esto es, parte del Bloque de constitucionalidad.

55 T-079-08. La corte en sentencia 1165 de 2001 citada por la 079 de 2008 adujo que “la dignidad comprende varias dimensiones de la vida del hombre. Básicamente ella implica un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia que permita vivir y vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio idóneo para el libre desarrollo de la personalidad, al tenor del artículo 14 de la Carta”.