DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Inexistencia de regresividad en norma que fija porcentaje del 1% en proyectos de viviendas de interés social para población minusválida

En el presente caso en que se demanda el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 por vulneración del principio de progresividad y no regresividad frente a personas con discapacidad y respecto de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 361 de 1997, la Corte encontró que la disposición de la Ley 1114 de 2006 en relación con la Ley 361 de 1997 no constituye una medida regresiva, ya que las dos disposiciones regulan supuestos de hecho diferentes pues mientras en la primera se establece la obligación de disponer el 1% del total de viviendas construidas con destino a la población minusválida; el artículo 49 de la ley 361 de 1997 se refiere a la obligación de 10% referido a garantizar condiciones de accesibilidad a la población con limitaciones, esto es, que en la programación, promoción o construcción de tales proyectos se eliminen barreras arquitectónicas y se adecue la infraestructura con tal de que se permita que la población con limitaciones goce de la máxima autonomía posible de movimiento; las dos disposiciones tienen beneficiarios diferenciables, pues mientras en la Ley 361 de 1997 los beneficiarios son las personas con limitación referida a personas con movilidad reducida o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad, las beneficiarias de la ley 1114 de 2006 se refiere a un grupo más definido referido a personas afectadas con una limitación de movilidad más severa; y por último, las entidades obligadas en una y otra disposición son diferentes, pues mientras en el artículo 49 de la Ley 361 de 1997 los sujetos obligados son todas las entidades públicas y privadas que programen, elaboren y ejecuten proyectos de construcción de vivienda; en el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 son únicamente las autoridades municipales y distritales sobre las que pesa la obligación de exigir que en todos los proyectos de vivienda que sean ejecutados por entidad públicas o privadas se construya el 1% de las unidades habitacionales para ser habitables por población minusválida, en el contexto de la asignación de subsidios para vivienda de interés social de que trata la Ley.

DISCAPACIDAD-Términos equivalentes que comportan diversos tipos y grados de limitación o de discapacidad

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES-Carácter constitucional/PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Tratados internacionales que lo contemplan

El carácter constitucional del principio de progresividad de los derechos sociales supone que por mandato del principio de supremacía de la Constitución, el desconocimiento injustificado de prohibición de regresividad pueda conducir a una declaratoria de inconstitucionalidad si no se supera el test de constitucionalidad respectivo.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES-Parámetro de control de constitucionalidad

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES-Significado

El principio de progresividad ha sido interpretado como un mandato al legislador en el sentido de erradicar las injusticias presentes, corregir las visibles desigualdades sociales y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los

sectores más deprimidos.

PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD-Limitan el ejercicio de la libertad de configuración legislativa

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES-Contenido básico/PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Contenidos complementarios

El contenido normativo básico del principio de progresividad de los derechos sociales es la obligación que pesa sobre el Estado de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin lo lograr la plena efectividad de los derechos sociales; mandato a partir del cual la jurisprudencia constitucional ha caracterizado este principio con dos facetas o contenidos complementarios: la gradualidad y el progreso en la realización de los derechos sociales y en una serie de prescripciones como la obligación de actuar, prohibición de disminuir recursos, prohibición de aumentar costos de acceso y prohibición de aumentar requisitos en relación con el goce efectivo de los derechos sociales.

REGRESIVAD DE MEDIDA-Determinación/MEDIDA REGRESIVA-Escrutinio constitucional

Para precisar si una disposición constituye una medida regresiva es indispensable adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Debe verificarse que ambas normas guarden una surte de identidad entre sí, esto es, que las mismas regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica. Esta verificación se adelanta a partir de una comparación entre los elementos normativos de la disposición posterior con los elementos de la disposición anterior en términos de conducta regulada, circunstancias normativas, destinatarios, beneficiarios, titulares, sujetos obligados, y demás elementos que puedan ser relevantes para el caso. El escrutinio constitucional comprende una comparación con los estándares de protección anteriores, que incluye un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente.

TEST DE CONSTITUCIONALIDAD DE MEDIDAS REGRESIVAS EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES-Elementos básicos/TEST DE CONSTITUCIONALIDAD DE MEDIDAS REGRESIVAS EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES-Metodología de aplicación

El test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales se compone de tres elementos: (i) que la medida sea regresiva; (ii) que no afecte contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales; y (iii) que esté justificada. Así, establecido el carácter regresivo de una medida, la Corte debe examinar si ésta desconoce los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, análisis que debe realizarse para cada caso consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas en los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y el régimen constitucional de cada uno de ellos, habida cuenta que unas serán las reglas aplicables para definir el contenido mínimo del derecho al trabajo, otras el de la seguridad social y otras en relación con el derecho a la educación o la vivienda digna. En cuanto a la justificación como elemento del test, el Legislador debe dar cuenta de las razones por las cuales la medida regresiva está justificada, de acuerdo con reglas que varían de caso a caso, siendo el principio de proporcionalidad el método adoptado para determinar la justificación

de las medidas, y en su aplicación el Legislador debe demostrar que con la medida restrictiva persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, adecuada y necesaria, y que es estrictamente proporcional en términos costo beneficio. También se ha considerado como criterio para determinar la justificación, que en adopción, la medida regresiva haya sido objeto de un análisis serio de las distintas alternativas posibles dentro de la cuales la escogida resulta ser la menos costosa para el conjunto de los derechos involucrados; o que fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medias adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD-Impone revisión de estándares de protección

Referencia: expediente D- 8885

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 “por la cual se modifica la ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la ley 789 de 2002 y el artículo 6 de la ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social.”

Demandante: Mauricio Ortiz Coronado

ADRIANA M. GUILLÉN ARANGO

Bogotá, D.C, once (11) de Julio de dos mil doce (2012)

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, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución, el ciudadano Mauricio Ortiz Coronado demandóla inconstitucionalidad del parágrafo 3º, del artículo 1º, de la Ley 1114 de 2006 “por la cual se modifica la ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la ley 789 de 2002 y el artículo 6 de la ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social.”

Cumplidos los trámites procesales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, procede a decidir el asunto de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición en cuestión, y se subraya el aparte demandado:

“LEY 1114 DE 2006

(diciembre 27)

Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006

Por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6o de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social

ARTÍCULO 1 Modificase el párrafo 1o y el parágrafo 1o y adiciónese un nuevo parágrafo al artículo 29 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 1o. <sic> Destinación de subsidios para vivienda de interés social. De conformidad con el artículo 51 y el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Nacional, de los recursos del Presupuesto Nacional se asignará una suma anual como mínimo equivalente a un millón cuatro mil novecientos uno (1.004.901) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con el objeto de destinarlos al otorgamiento de Subsidios de Vivienda de Interés Social Urbana y Rural. La partida presupuestal de que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recorte presupuestal.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno destinará anualmente el 20% de los recursos presupuestales apropiados para VIS rural. Al final de cada vigencia si no se hubiese colocado el total de los recursos en la vivienda rural, el remanente se destinará a atender la demanda urbana.

PARÁGRAFO 2o. Los oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las Fuerzas Militares; los oficiales, suboficiales y miembros del nivel ejecutivo, agentes de la Policía Nacional; el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional; el personal docente oficial; los docentes vinculados a establecimientos educativos privados; los trabajadores independientes y quienes devenguen salario integral, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro. La afiliación se hará previa solicitud del interesado a través de ahorro voluntario de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

En ningún caso este ahorro voluntario hará parte del ahorro ordinario que a la Caja de Vivienda Militar hagan los oficiales, suboficiales, nivel ejecutivo, agentes, soldados profesionales, y personal civil o no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional. Las cesantías de este personal continuarán siendo transferidas a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía para su administración, conforme lo establecido en el Decreto 353 de 1994, modificado por la Ley 973 de julio de 2005.

Los colombianos residentes en el exterior podrán afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro bajo las mismas condiciones previstas en el presente parágrafo.

PARÁGRAFO 3o. Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.”

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 vulnera los artículos 2, 47 y 51 de la Constitución, y el bloque de constitucionalidad, en concreto "el principio de no regresividad". Presenta dos cargos de inconstitucionalidad, a saber:

Cargo por violación del principio de no regresividad frente a personas con discapacidad.

Según el demandante, el principio de progresividad consagrado en el artículo 2del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)integra el bloque de constitucionalidad, e impone al Estado colombiano, como Estado parte en dicho tratado, la prohibición de regresividad en relación con las "garantías previamente alcanzadas en materia de protección a las personas en situación de discapacidad." (Fol. 5) Como fundamento de sus premisas invoca apartes de la Observación General número 3 (Sobre la índole de las obligaciones generales del pacto)preparada por el Comité para la vigilancia del antedicho pacto (Comité PIDESC), y de la sentencia C-393 de 2007 (relacionada con los deberes del Estado en relación con los derechos de contenido económico y social).

Para el demandante, la disposición acusada es regresiva respecto de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 361 de 1997 debido a que "la ley 1114 disminuye en un 9% la obligación relativa a las viviendas de interés social de fácil acceso que contenía la ley 361 de 1997."(Fol. 6)

Para ilustrar lo anterior, el actor invoca el texto del artículo 49 de la Ley 361 de 1997, que para efectos de la comprensión del caso se transcribe: "Artículo 49. Como mínimo un 10% de los proyectos elaborados por el Gobierno para la construcción de vivienda de interés social, se programarán con las características constructivas necesarias para facilitar el acceso de los destinatarios de la presente ley, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten. // Lo previsto en este artículo rige también para los proyectos de vivienda de cualquier otra clase que se construyan o promuevan por entidades oficiales o privadas. El Gobierno expedirá las disposiciones reglamentarias para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo y en especial para garantizar la instalación de ascensores con capacidad para transportar al menos una persona en su silla de ruedas. // PARÁGRAFO. Cuando el Proyecto se refiere a conjuntos de edificios e instalaciones que constituyan un complejo arquitectónico, éste se proyectará y construirá en condiciones que permitan, en todo caso, la accesibilidad de las personas con limitación a los diferentes inmuebles e instalaciones complementarias."

Según el demandante, en circunstancias excepcionales, las medidas regresivas están permitidas por el Derecho Internacional "siempre que exista una carga justa que las soporte". Esto no sucede en el presente caso puesto que "la norma demandada afecta tan gravemente el acceso a la vivienda de las personas en situación de discapacidad (…) que no se encuentra debidamente justificada." (Fol. 7)

Cargo por violación del principio de no regresividad frente al derecho a la vivienda.

Con respecto al cargo por violación al derecho a la vivienda, el demandante afirma que la norma demandada afecta la asequibilidad "como uno de los aspectos [esenciales] de la

vivienda” (fol. 7) de acuerdo con la Observación General número 4 del Comité pidesc, y con la sentencia T-569 de 2009.

Para el demandante “la norma no es regresiva respecto de la generalidad de las personas en situación de discapacidad, sino respecto de las personas en situación de discapacidad de escasos recursos (…) un grupo especialmente vulnerable, donde se cruzan dos razones de discriminación.” (Fol. 9) Por lo que “la regresividad de la norma respecto de las viviendas de interés social adecuadas a las personas en condición de discapacidad no sólo afecta la asequibilidad, sino (…) el elemento de gastos soportables de las personas especialmente vulnerables.” (Fol. 9)

IV. INTERVENCIONES

Comisión Colombiana de Juristas

Gustavo Gallón Giraldo, Fátima Esparza Calderón, Juan Camilo Rivera Rugeles y Mateo Gómez Vásquez, integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas, presentaron escrito solicitando se declare la inexequibilidadde la disposición acusada, por cuanto “restringe una medida afirmativa en materia de vivienda establecida a favor de las personas con discapacidad, sin que exista una razón objetiva que justifique esta limitación.”(Fol. 36)

El problema jurídico planteado en la demanda, indican los intervinientes, se podría sintetizar así: “¿Es contrario a la prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales una norma que disminuye el porcentaje de viviendas que deberán ser construidas atendiendo a las necesidades específicas de las personas con discapacidad?” (Fol. 37)

Para resolver este problema, los intervinientes estiman necesario precisar sí la disposición acusada había modificado el artículo 49 de la Ley 361 de 1997. Esto es, determinar “si ambas disposiciones establecen una medida de acción afirmativa a favor de los mismos sujetos, y si los proyectos de vivienda a los que se aplica esta medida son los mismos.” (Fol. 37).

Para los intervinientes, los sujetos beneficiarios de la regulación “personas con limitaciones” en el caso de la Ley 361 de 1997, y “población minusválida” en el caso de la Ley 1114 de 2006 “podrían utilizarse como sinónim[os]” (Fol. 38). No obstante que no existe definición de estos términos en el derecho interno ni en el derecho internacional, afirman que esta Corte Constitucional los ha asimilado al usarlos en su jurisprudencia de manera indistinta (invocan la sentencia C-410 de 2001).

Igualmente, consideran los intervinientes que “aunque se utilizan términos distintos, ambas normas están dirigidas a toda clase de proyectos de vivienda.” En efecto, la Ley 361 de 1997 aplica el porcentaje a los “proyectos de vivienda de cualquier otra clase que se construyan o promuevan por entidades oficiales o privadas”, mientras que la Ley 1114 de 2006 aplica el porcentaje “a todos los proyectos de vivienda.”

Con estas dos precisiones, los intervinientes concluyen que “la disposición acusada modificó tácitamente el contenido del artículo 49 de la Ley 361 de 1997.” (Fol. 38)

En segundo lugar, los intervinientes consideran que el Estado tiene el deber de promover condiciones de igualdad para las personas con discapacidad, en particular, en relación con el acceso a una vivienda adecuada: “esta obligación (…)exige tomar medidas positivas para reducir las desventajas estructurales y para dar un tratamiento preferencial apropiado a las personas con discapacidades, con el propósito de lograr la plena participación y la generación de condiciones de igualdad para ellas.” (Fol. 38 y 39)

Los intervinientes expresaron que “para proteger [el derecho a una vivienda adecuada] los Estados deben garantizar que las viviendas de las personas con discapacidad sean accesibles, lo cual obliga a que en las leyes y en las políticas estatales se tengan en cuenta sus especiales necesidades de vivienda”. (Fol. 39)Para que las medidas de intervención estatal sean eficaces, indican los intervinientes “es preciso que los Estados cuenten con información precisa y confiable sobre el número de personas discapacitadas y las clases de discapacidades.” (Fol. 39)

Consideraron que “la modificación introducida por la norma demandada en lo relacionado con el porcentaje de viviendas (…) no es efectiva para garantizar su derecho de acceso a una vivienda, puesto que no está sustentada en estadísticas que demuestren que la disminución en el porcentaje de viviendas que deben construirse atendiendo a las necesidades de dicha población esté justificada”. Lo anterior se reafirma en la medida en que, “la exposición de motivos del proyecto de ley que luego se convertiría en la ley 1114 de 2006 no hizo referencia a las razones por las cuales se establecía en 1% el porcentaje de viviendas que debían ser construidas atendiendo a las necesidades de la “población minusválida” y (…) tampoco explica las razones del cambio porcentual relacionado con las viviendas destinadas a dicha población.” (Fol. 40)

La Comisión concluye afirmando que “la norma demandada establece una modificación que desfavorece injustificadamente a la población discapacitada en relación con su derecho a una vivienda adecuada (…) la norma demandada es una modificación regresiva, pues desmejora (…) una población que por sus condiciones es vulnerable y requiere particular protección.” (Fol. 41)

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Orlando Víctor Hugo Rocha Díaz, apoderado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentó escrito solicitando la declaración de exequibilidaddela disposición demandada. Para el interviniente la norma es progresiva, y no regresiva como lo expresa el demandante.

Explicó que el verbo “programar”, contenido en el artículo 49 de la Ley 361 de 1997, debe entenderse como “establecer o planificar una serie de actividades, para la elaboración de las viviendas mas no la adjudicación de estas a las personas con la discapacidad”. (Fol. 44) A diferencia del parágrafo 3º del artículo 1º de la ley 1114 de 2006, que “estipula que ese 1% de viviendas construidas se dispongan para la población minusválida, esto quiere decir que sea adjudicada a tal población.” Para el interviniente esta medida no es regresiva y por el contrario busca la “mejora de las condiciones de esta población.” (Fol. 44)

El interviniente hizo énfasis en que el actor “no interpreta teleológicamente la finalidad (sic) de la norma” puesto que el artículo 49 de la Ley 361 de 1997 está referido a la obligación de

programar los proyectos de vivienda “con las características constructivas necesarias (…) para facilitar el acceso de los destinatarios (población con discapacidad).” Y, por el contrario, lo que persigue el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 es establecer “la obligación [en cabeza de]las autoridades municipales [de]disponer el 1% de todos los proyectos de las viviendas construidas.” (Fol. 46)

Finalmente afirmó que “en el caso que nos ocupa, no es regresiva la norma, sino progresiva [puesto que]el parágrafo 3 del artículo 1 de la ley 1114 de 2006, sigue desarrollando progresivamente el derecho a la vivienda digna sobre la obligatoriedad de las autoridades municipales y distritales para que dispongan en todos los proyectos para que se adjudiquen viviendas construidas el 1% para la población minusválida.”(Fol. 48)Para soportar el argumento de la progresividad citó apartes de la Sentencia C-444 de 2009.

Vanessa Suelt Cock, directora del grupo de acciones públicas del Departamento de Derecho Público de la Universidad Javeriana, solicita la inexequibilidad dela disposición demandada “por resultar regresiva y violatoria del cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda digna para la población minusválida y del principio de progresividad.” (Fol. 58)

Según la interviniente, el artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 resulta regresivo en relación con la Ley 361 de 1997, ya que “reduce en un 9% el número de viviendas de interés social que serían destinados para la población en una situación de discapacidad, y que por ser posterior remplaza la norma anterior contenida en la Ley 361 de 1997.” (Fol. 56) (Invoca la sentencia T-068 de 2010 acerca de la constitucionalidad de las medidas regresivas).

Indicó que la norma demandada vulnera el derecho a la vivienda digna “en la medida en que (…) se está limitando [la asequibilidad como]uno de los aspectos esenciales que conforman el derecho a la vivienda digna, ya que es un porcentaje menor de personas que sufren una situación de discapacidad a quienes el Estado les está garantizando el derecho a la vivienda digna”. (Fol. 57) Por lo que, al tratarse de un derecho de personas que gozan de protección constitucional especial, la “medida regresiva tiene un grado de afectación mayor”. (Fol. 57)

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicitó la declaración de exequibilidad de la disposición demandada.

El problema jurídico identificado por el Procurador es “si la expresión demandada (…) vulnera el principio de no regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y afecta el derecho de las personas en situación de discapacidad a acceder a una vivienda digna.” (Fol. 62)

Para el Procurador los demandantes se equivocan al comparar los textos del artículo 49 de la ley 361 de 1997 y del artículo demandado, por cuanto “la comparación que hacen (…) se funda en una inadecuada inteligencia (…)[que] los lleva a asumir que la materia regulada por ambas normas es la misma, lo cual no puede hacerse de manera justificada.” (Fol. 62) Para el Procurador, la Ley 361 de 1997 en su artículo 49 “solo se refiere a proyectos elaborados por el gobierno y solo se predica de los proyectos de construcción de vivienda de interés social”, mientras que la disposición demandada “se refiere a todos los proyectos de

construcción de vivienda, sin distinguir quién los elabora y sin limitarse a los de vivienda de interés social". Por tanto,"no se puede comparar el número de proyectos elaborados por el Gobierno para la construcción de viviendas de interés social, que es apenas una parte del todo, con el número de proyectos para la construcción de viviendas, que es el todo." (Fol. 63)

Concluye el Procurador que es imposible verificar la regresividad que alegan los actores "pues los términos de la comparación son incompatibles, ya que se pretende oponer el 10% de una parte de los proyectos de construcción de vivienda al 1% de todos los proyectos de construcción de vivienda. Por el contrario, la norma demandada supera las restricciones de la norma anterior, ya que abarca todos los proyectos de vivienda, sin importar quién los elabore y si se trata o no de viviendas de interés social". Además, en términos de la Procuraduría, "el porcentaje del 1% puede resultar, aun en caso de hacer la comparación puramente numérica, superior al antedicho porcentaje del 10%, en términos de número de viviendas destinadas a personas en situación de discapacidad, cuyo acceso a una vivienda digna, en lugar de desmejorar, se amplía". (Fol. 63)

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 1114 de 2006, presentada por el ciudadano Mauricio Ortiz Coronado, en los términos del artículo 241 numeral 4º de la Constitución.

Presentación del caso, problema jurídico y esquema de solución

2. Para el actor y algunos de los intervinientes, la disposición demandada es regresiva e inconstitucional porque disminuye el nivel de protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de discapacidad, al reducir el porcentaje de viviendas de interés social adecuadas a sus necesidades que debe construir el Estado.

Para otro de los intervinientes la disposición demandada no es regresiva, pues las dos disposiciones en juego regulan aspectos distintos. Mientras la disposición demandada regula la adjudicación de viviendas a personas en situación de discapacidad, la disposición de la Ley 361 de 1997 regula la programación de planes de vivienda con condiciones de accesibilidad para personas con limitación. Igualmente, indica que la medida es progresiva, pues establece la obligatoriedad de que un 1% de las viviendas construidas tengan condiciones de habitabilidad especiales para personas con discapacidad, obligación hasta entonces inexistente.

Para el Procurador General la disposición tampoco es regresiva pues las dos disposiciones en juego tienen diferentes supuestos de hecho. Mientras la disposición demandada regula el porcentaje en relación con cualquier proyecto de vivienda, elaborado por cualquier entidad; la disposición de la Ley 361 de 1997 regula el porcentaje en relación con proyectos de vivienda en materia de vivienda de interés social, elaborados por el Gobierno Nacional. En este sentido, la disposición demandada es progresiva, pues puede resultar en ocasiones

superior al 10% de que trata la Ley 361 de 1997, en la medida en que se refiere a todos los proyectos de vivienda elaborados por cualquier entidad, y no solo a los proyectos de vivienda de interés social elaborados por el Gobierno Nacional.

3. Debe la Corte decidir si la disposición legal demandada es inconstitucional por desconocer el principio de progresividad en relación con las personas en situación de discapacidad, en el contexto del derecho a la vivienda digna. Para lo cual la Sala:(a) precisará el carácter constitucional del principio de progresividad en materia de derechos sociales, (b) identificará los elementos básicos del test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales, y (c) aplicará dicho test para resolver el problema jurídico.

(a) El carácter constitucional del principio de progresividad de los derechos sociales

4. El principio de progresividad de los derechos sociales es un elemento definitorio y estructural del principio de Estado Social de Derecho, un principio especial del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y un mandato vinculante para el Estado colombiano como Estado parte de sendos tratados internacionales: Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales (artículo 2.1),Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 26) y Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1).

El principio de progresividad de los derechos sociales ha sido considerado por esta Corte, desde el año 20001, como un elemento integrante del parámetro de control de constitucionalidad, siguiendo para ello dos argumentos de forma alternativa. El primero, según el cual dicho principio integra el bloque de constitucionalidad en sentido amplio, por mandato del inciso 2º del artículo 93 Superior, que opera como un dispositivo amplificador de la protección debida a los derechos sociales contenidos en la Constitución2. Y el segundo, según el cual dicho principio cualifica el tipo de obligaciones que adquieren las autoridades públicas del Estado Social de Derecho, cuya nota definitoria es el reconocimiento no retórico de la importancia constitucional, la fundamentalidad y la existencia de garantías propias de los llamados derechos sociales.3

5. El contenido normativo básico del principio de progresividad de los derechos sociales es la obligación que pesa sobre el Estado de “adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos sociales.” (art. 1 Protocolo de San Salvador adicional a la CADH, art. 2.1 PIDESC). A partir de este mandato, la jurisprudencia constitucional, por un lado, ha caracterizado el principio de progresividad con dos facetas o “dos contenidos complementarios”: la gradualidad y el progreso en sentido estricto. Gradualidad, en el sentido en que “la plena realización de los derechos sociales no podrá lograrse en un corto periodo de tiempo”y progreso, en el sentido “de la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de [tales derechos].”4Y por el otro, ha concretado el principio de progresividad en una serie de prescripciones más precisas: obligación de actuar, prohibición de disminuir recursos, prohibición de aumentar costos de acceso, y prohibición de aumentar requisitos, todas vinculantes para el Estado en relación con el goce efectivo de los derechos sociales.5

6. En términos más generales, el principio de progresividad ha sido interpretado por esta Corte como un mandato al legislador en el sentido de “erradicarlas injusticias presentes”6, y

de “corregir las visibles desigualdades sociales” y “estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos”.7En el mismo sentido, dicho principio también ha sido interpretado como un límite al ejercicio de las competencias del Legislador cuya amplia libertad de configuración en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: “todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional”8. Dicho límite al ejercicio de las competencias normativas ha sido entendido como una implicación de orden lógico a partir de una interpretación del mandato de progresividad. En el entendido de que “[d]e la obligación de moverse lo más rápidamente hacia la meta se deriva la prohibición de regresividad”9; esta prohibición no tiene, sin embargo, un carácter absoluto. En este sentido, no desconoce el principio de progresividad aquella medida de carácter regresivo que esté justificada de manera suficiente “conforme al principio de proporcionalidad”10;o cuando las autoridades demuestren “que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo”11. Por lo cual, “si bien un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, puede ser justificable a través, eso sí, de un control judicial más severo.”12

7. En conclusión, el carácter constitucional del principio de progresividad de los derechos sociales supone que, por mandato del principio de supremacía de la Constitución (artículo 4º superior), el desconocimiento injustificado de la prohibición de regresividad pueda conducir a una declaratoria de inconstitucionalidad si no se supera el test de constitucionalidad respectivo. Pasa entonces la Sala a enunciar brevemente los elementos básicos del test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales.

(b) Elementos básicos del test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales.

8. El test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales se compone de tres elementos: que la medida sea regresiva, que no afecte los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales y que esté justificada.

9. El primero de estos elementos tiene a su vez una condición habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad. El debate constitucional no se puede adelantar si la medida objeto de control no es regresiva. La regresividad, en palabras de la Corte, implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le prexisten, ya sea porque reduce el “radio de protección de un derecho social”, disminuye “los recursos públicos invertidos en [su] satisfacción”, aumente “el costo para acceder al derecho”, o en términos generales, la tal disposición “retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social”.13

Para precisar si la disposición demandada constituye una medida regresiva es indispensable adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Debe verificarse entonces que ambas normas guarden una suerte de identidad entre sí, o en otras palabras, que las mismas regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica. Esta verificación se pude adelantar a partir de una comparación entre los elementos normativos de la disposición posterior (demandada) con los elementos normativos de la disposición anterior (conducta regulada, circunstancias

normativas, destinatarios, beneficiarios, titulares, sujetos obligados, y demás elementos que puedan ser relevantes según el caso). Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende "una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente."14

10. Una vez establecido el carácter regresivo de la medida i.e. de la disposición demandada, la Corte debe examinar si ésta no desconoce los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales. No existen reglas generales en los tratados internacionales, ni en la Jurisprudencia de esta Corte que precisen cuál es el contenido mínimo intangible de los derechos sociales. Este análisis debe hacerse caso por caso, consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y, sobre todo, el régimen constitucional de cada uno de ellos. Así, unas serán las reglas aplicables para definir, por ejemplo, el contenido mínimo del derecho al trabajo, otras el de la seguridad social, y unas diferentes en relación con el derecho a la educación o a la vivienda. En el caso de la Sentencia C-038 de 2004, la Corte consideró que las reformas a las garantías del derecho al trabajo no desconocían los contenidos mínimos del derecho al trabajo como "el salario mínimo y el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas laborales" o "la prohibición de discriminación laboral o la jornada máxima de ocho horas", tal y como estas habían sido precisadas en la Constitución y en los tratados internacionales pertinentes.15En el mismo sentido, en la Sentencia C-228 de 2011 la Corte consideró que la reforma a los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el caso de los aviadores civiles, a pesar de ser regresivas, no afectaba la garantía de "los derechos adquiridos" entendida como un contenido mínimo inalterable del derecho a la seguridad social.16

11. Finalmente, el tercer elemento del test es la justificación de la medida regresiva. El Legislador debe dar cuenta de las razones por las cuales la medida regresiva está justificada. Las reglas sobre el tipo de justificación y la forma en que debe adelantarse el escrutinio varían de caso a caso. Está ordenado por el texto de los tratados en la materia, en especial el PIDESC y el Protocolo a la CADH en materia de derechos sociales, que las restricciones a los derechos sociales solamente podrán ser introducidas mediante leyes formales "promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general" y en la medida "en que no contradigan el propósito y razón" de los derechos sociales (art. 4 del Protocolo de San Salvador) o que "sea[n] compatible[s]con la naturaleza de esos derechos" (art. 4 del PIDESC). En este sentido, el Comité PIDESC ha indicado que "las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (…)requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto."17

A su vez, esta Corte ha cualificado el deber de justificación que pesa sobre el Legislador al momento de tomar medidas regresivas. El método adoptado para determinar la justificación de las medidas es el del principio de proporcionalidad. En la aplicación de este método la Corte ha exigido que el Legislador demuestre que, con la medida restrictiva, persigue "una finalidad constitucionalmente imperiosa", que es "adecuada y necesaria" y que es "estrictamente proporcional en términos costo beneficio".18También ha considerado, como criterio para determinar la justificación, que la medida regresiva haya sido adoptada "luego de un análisis serio de las distintas alternativas posibles dentro de las cuales la escogida

resulta ser la menos costosa para el conjunto de derechos que se encuentren involucrados", siempre que esté soportada en "razones ciertas, claras, suficientes y contundentes."19O también que las medidas regresivas "fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medidas adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia" bajo la premisa de que "no es necesario que la restricción promueva todos los derechos [del PIDESC]."20Igualmente, la Corte ha considerado que las medidas regresivas no se encuentran justificadas cuando en el trámite legislativo no fueron discutidas las razones por las cuales la medida regresiva era necesaria, o cuando no fueron estudiadas otras alternativas menos lesivas, porque por ejemplo, no "existen reportes sobre la existencia de un debate, en el curso del trámite legislativo de[la disposición demandada]" o no "existan datos precisos sobre la real afectación [del contenido del derecho en cuestión]."21 O debido a que "no se vislumbra que la medida promueva la realización de otros derechos fundamentales" y que la misma "no fue acompañada de ninguna justificación de porqué (sic) una medida menos lesiva no podía emplearse para el propósito de descongestión judicial."22

12. Una vez señalados los elementos del test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales, pasa la Corte a resolver el problema jurídico del caso. Debe la Corte entonces determinar si el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 es inconstitucional por desconocer el principio de progresividad y no regresividad en relación con el derecho a la vivienda digna.

(c) Primer elemento del test de constitucionalidad: cotejo entre la disposición del parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 y la disposición del artículo 49 de la Ley 361 de 1997. Ausencia de regresividad

13. En el presente asunto, la Corte advierte la existencia de al menos tres interpretaciones de la disposición demandada que revelan diferentes criterios sobre la calificación de la medida como una medida regresiva. Esta circunstancia obliga a la Corte a determinar si, como sostienen el demandante y algunos intervinientes, la medida es regresiva, o si por el contrario, como indica un interviniente y el Procurador General, aunque por distintas razones, no lo es. La definición de este asunto, como quedó establecido, es un presupuesto del debate constitucional en relación con la violación del principio de progresividad de los derechos sociales.

Para establecer la regresividad de la disposición demandada la Corte debe determinar, como ya se anotó, si existe identidad entre la conducta, los beneficiarios, el tipo de proyectos de vivienda, las entidades obligadas, y demás aspectos pertinentes de las normas de la Ley 1114 de 2006 y de la Ley 361 de 1997. Con estos elementos verificará si la decisión del Congreso contenida en la Ley 1114 de 2006 constituye una medida regresiva en relación con lo establecido en la Ley 361 de 1997.

Enseguida la Corte indicará las razones por las cuales considera que no existe identidad entre las normas demandadas, al explicar por qué las dos normas tienen distintos supuestos de hecho, se aplican a beneficiarios diferenciables y establecen obligaciones sobre diferentes entidades. Con estos argumentos descartará la existencia del primer requisito del test de constitucionalidad por violación al principio de progresividad.

Supuesto de hecho diferente.

15. En el contexto de la Ley 361 de 1997, “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”, el artículo 49 es uno entre27 artículos que integran el Título IV sobre el tema general de accesibilidad. En este título se regulan, agrupadas en cuatro capítulos, nociones generales sobre accesibilidad de personas con limitación, aspectos relacionados con barreras arquitectónicas, y asuntos relacionados con transporte y con comunicaciones. (Artículos 43 a 69 de la Ley 361 de 1997). En la Sentencia C-824 de 2011, al pronunciarse sobre el contexto de las disposiciones protectoras de la población en situación de discapacidad, contenidas en la mencionada Ley, la Corte consideró:

“El título IV de la ley [361 de 1997] se dedica a la garantía de la accesibilidad para las personas con limitación. El artículo 41 define la garantía de la accesibilidad para personas con movilidad reducida, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad, así como a evitar y suprimir toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos, y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada, así como a los medios de transporte e instalaciones complementarias de los mismos y a los medios de comunicación, de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación.”23

De tal forma que la lectura del artículo 49, en su contexto, permite aclarar el sentido del supuesto de hecho objeto de regulación. Dice el artículo 49 “Como mínimo un 10% de los proyectos elaborados por el Gobierno (…) se programarán con las características constructivas necesarias para facilitar el acceso de los destinatarios de la presente ley, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten.” La conducta regulada es la programación de proyectos con características constructivas que faciliten el acceso a las personas con limitación. Dichas características constructivas son en pocas palabras la eliminación de las barreras arquitectónicas, y la adecuación de la infraestructura para servir a las diversas necesidades de la población con limitaciones: ciegos, personas en sillas de ruedas, con bastones especiales, caminadores, muletas, o simplemente personas con dificultades para caminar, para subir escaleras, o incluso para caminar cortas distancias.

La interpretación del artículo 49, en consonancia con el artículo 43, de la Ley 361 de 1997, refuerza esta interpretación. Prescribe este último: “El presente título [del cual el artículo 49 hace parte] establece las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. Así mismo se busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada.”

Es entonces claro que el supuesto de hecho regulado por el artículo 49, y al cual se refiere la obligación de 10%, es el de programar, y eventualmente construir o promover proyectos de vivienda que garanticen condiciones de accesibilidad a la población con limitaciones. Es

decir, que en la programación, promoción o construcción de tales proyectos se eliminen barreras arquitectónicas y se adecue la infraestructura con tal de que se permita que la población con limitaciones goce de la máxima autonomía posible de movimiento.

16. Por su parte, el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 establece la obligación de disponer del 1% del total de viviendas construidas, con destino a la "población minusválida". En otras palabras, el supuesto de hecho es la construcción, como tal, de la unidad habitacional (de la vivienda) con las características necesarias para que una persona en situación de discapacidad pueda habitar en ella sin complicaciones. En este sentido la disposición es clara: "Las viviendas para minusválidos (sic) no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población."

En contraposición a lo que afirman la Comisión Colombiana de Juristas y la Universidad Javeriana, una lectura del contexto de la disposición demandada permite descartar la falta de identidad entre los supuestos de hecho de las normas ahora cotejadas.

A esta altura, la Corte hace explícito que ninguno de los partícipes en este proceso (ni demandante, ni intervinientes, ni el Procurador) indicó que la disposición ahora demandada es idéntica a la contenida en la versión original del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, "por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones."

En efecto, el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006, ahora demandado, subroga y es idéntico al entonces parágrafo 2º del artículo 29 de la Ley 546 de 1999. Por tanto, para efectos prácticos, la supuesta regresividad podría predicarse en relación con esta última Ley, y debe estudiarse en relación con su contexto normativo.

Ahora bien, el artículo 29, referido a la "destinación de subsidios para vivienda de interés social", de la Ley 546 de 1999, subrogado por el artículo 1º de la Ley 1114 de 2006, está ubicado en el capítulo VI de aquella Ley. Este capítulo VI está dedicado a la regulación de la vivienda de interés social (en adelante VIS). Una lectura sistemática y contextual del parágrafo respectivo del artículo 29, nos permite inferir que la obligación de construcción del 1% de las viviendas construidas, con destino a la población discapacitada, es una medida de acción afirmativa novedosa y singular en el contexto de una serie de acciones afirmativas relacionadas con el tipo especial de vivienda conocida como vivienda de interés social. En efecto en el capítulo VI de la Ley 546 de 1999, se consignaron medidas relacionadas con: asignación de terrenos para la construcción de VIS en los respectivos POT municipales (art 26); criterios de distribución regional de recursos para la construcción de VIS (art. 27); obligación de los establecimientos de crédito de destinar recursos para la financiación de la construcción de VIS (art. 28); destinación de subsidios y apropiación presupuestal para la construcción de VIS, así como la obligación a municipios y distritos de exigir el 1% de las viviendas construidas para población discapacitada (art.29); gastos notariales especiales en el caso de VIS (art.31) y finalmente, criterios de aplicación para acceder a crédito para la financiación de VIS (art. 34). Como puede advertirse, a partir de una interpretación

sistemática de estas disposiciones, es posible concluir que el supuesto de hecho del parágrafo 2º original del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, idéntico al parágrafo 3º del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, ahora demandado, es la obligación de construir un porcentaje de viviendas de interés social adecuadas para ser habitadas por personas con discapacidad, en relación con una política de asignación de subsidios para este tipo de vivienda.

Beneficiarios diferenciables

1. En consonancia con lo afirmado por la Comisión Colombiana de Juristas, esta Corte en la Sentencia C-824 de 2011 asimiló, para efectos de igualdad en la protección debida por la Constitución, las diferentes categorías empleadas en la Constitución para referirse a las personas en situación de discapacidad: "personas (…) en circunstancias de debilidad manifiesta" (art. 13 Superior), "disminuidos físicos, sensoriales y síquicos" (art. 47 Superior), "minusválidos" (art. 54 Superior) y "personas con limitaciones físicas o mentales" (art. 68 Superior). Para la Corte:

"Ante esta diversidad de términos utilizados por el Constituyente para referirse a diversos tipos y grados de limitación o de discapacidad, la jurisprudencia de la Corte ha establecido claramente que, en armonía con el principio de dignidad humana y el principio y derecho de igualdad, la Constitución Política, mediante estas distintas expresiones, hace referencia a la protección de derechos de las personas con algún tipo de limitación o discapacidad, y por tanto, a la garantía en condiciones de igualdad de los derechos de todas las personas que padezcan cualquier tipo o grado de limitación o de discapacidad."24

No obstante lo anterior, para efectos de realizar una mejor protección de las personas en situación de discapacidad, y atendiendo la diversidad de las discapacidades posibles, ciertos tratos diferentes introducidos por la Ley deben ser permisibles. En este sentido, la Corte reconoce que bajo la sombrilla de la igualdad de protección no deberían escampar todas las medidas afirmativas de protección. Menos aun cuando con ellas el Legislador busca proteger de forma especial y diferenciada a personas afectadas con situaciones de discapacidad específicas.

18. En relación con el caso concreto, la Corte parte del supuesto de que los beneficiarios de la disposición del artículo 49 de la Ley 361 de 1997 son las personas con limitación. Este concepto, desde el punto de vista semántico, puede ser más amplio que el de personas en situación de discapacidad o que el de "personas minusválidas", e incluye, en los términos del artículo 43 de la Ley 361 de 1997 a "las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad." Esta amplitud del concepto está también definida por la teleología de la Ley 361 de 1997: garantizar las mejores condiciones de accesibilidad física a distintos espacios (viviendas, edificios públicos, edificios privados, etc.) a todas las personas que tengan "movilidad reducida". No está orientada a servir como una medida de acción afirmativa exclusiva en relación con "personas minusválidas", en el contexto de la vivienda de interés social, según la expresión empleada en la Ley 1114 de 2006.

Para la Corte, sin necesidad de definir el contenido de la expresión “personas minusválidas”, es plausible afirmar que tal criterio clasificatorio es más específico, y está orientado a proteger a un grupo etario más definido que el grupo al que se refiere el artículo 49 de la Ley 361 de 1997. En esta medida, considera la Corte, que el Legislador, al emplear los dos términos y teniendo como finalidad la introducción de distintas acciones afirmativas, emplea la expresión “personas minusválidas” para referirse a un grupo de personas afectadas con una limitación de movilidad más severa. En este sentido es lógicamente posible concluir que los beneficiarios de una y otra Ley son parcialmente diferentes.

Diferentes entidades obligadas.

19. Las entidades obligadas por la disposición del artículo 49 de la Ley 361 de 1997 son, en principio, las del Gobierno Nacional, según el dicho del inciso primero, o en una interpretación también posible, las de todos los gobiernos, incluidos los locales y territoriales. Sin embargo, el inciso segundo funge como un amplificador de la obligación contenida en el inciso primero, al indicar que “[l]o previsto en este artículo rige también para los proyectos de vivienda de cualquier otra clase que se construyan o promuevan por entidades oficiales o privadas”. Por lo cual, los sujetos obligados son todas las entidades públicas o privadas que programen, elaboren y ejecuten proyectos de construcción de vivienda.

20. Por su parte, los sujetos obligados por el parágrafo 3 del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 son únicamente las autoridades municipales y distritales. Es solamente sobre ellas sobre quienes pesa la obligación de exigir que todos los proyectos de vivienda, ejecutados por cualquier entidad pública o privada, construyan el 1% de las unidades habitacionales del respectivo proyecto para ser habitables por la “población minusválida”, en el contexto de la asignación de subsidios para vivienda de interés social de que trata dicha Ley y la Ley por ella subrogada.

Si bien, en la disposición de la Ley 361 de 1997las obligaciones respectivas pesan sobre todas las entidades que construyan proyectos de vivienda, sean públicas o privadas, en el caso de la Ley 1114 de 2006 son solamente los municipios y los distritos los obligados a exigir que, el 1% de las viviendas construidas en los proyectos de vivienda en su jurisdicción sean habitables por “personas minusválidas”, en el sentido de no tener “barreras arquitectónicas en su interior.” Ello, en cumplimiento de sus obligaciones como vigilantes y controladores de “las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”, según los términos del artículo 313 numeral 7 de la Constitución.

Conclusión

21. De la interpretación literal y sistemática de las disposiciones de la Ley 1114 de 2006 (ahora demandada) y de la Ley 361 de 1997, la Corte concluye que no existe entre ellas, en términos lógicos, una relación de regresividad. Por un lado, la disposición de la Ley 1114 de 2006 regula la obligación de municipios y distritos de construir viviendas bajo ciertos requisitos de habitabilidad para “personas minusválidas”, en el contexto de la asignación de subsidios para VIS. Por otra parte, la disposición de la Ley 361 de 1997 regula la obligación de toda entidad pública y privada de programar, promover y construir proyectos de vivienda que permitan el acceso a las viviendas de personas con limitación. Para la Corte, antes que

una relación de regresividad, parece existir una de complementariedad entre las dos disposiciones cotejadas.

En efecto, considera la Corte que la disposición demandada, en tanto supone una medida de acción afirmativa en relación con la población en situación de discapacidad, fue, en el año de 1999 con la expedición de la Ley 546 de 1999,una concreción del mandato de progresividad de los derechos de contenido económico y social. Esta medida además buscaba, y busca aún, la protección de un sector de la población doblemente afectado por sendas circunstancias de marginación: la situación de discapacidad, y la carencia de recursos económicos. Disponer, como lo hace el Legislador desde el año de 1999 con la expedición de la Ley 546 de 1999, de una serie importante de medidas relacionadas con la vivienda de interés social, entre las que se encuentra la obligación de que el 1% de las viviendas construidas esté destinado para la población en situación de discapacidad, es una medida de acción afirmativa novedosa en el contexto de una serie de acciones afirmativas relacionadas con este tipo especial de vivienda. La disposición del parágrafo 3º del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, ahora demandada, es, como ya se había indicado en esta providencia, la simple reafirmación de dicha obligación, que no altera en nada su contenido y que la mantiene sin modificación en favor de la población discapacitada. Este espíritu de la norma, en un aspecto puntual de VIS en relación con "personas minusválidas", se acompasa con el espíritu general de la Ley 361 de 1997 que, bajo una pretensión general, establece obligaciones en favor de todas las personas con limitación y a cargo de entidades públicas y privadas en relación con cualquier proyecto de vivienda.

22. Finalmente, para la Corte es empíricamente posible que la obligación de construcción del 1% de viviendas que garanticen condiciones de habitabilidad para discapacitados de que trata la Ley 1114 de 2006, o del 10% de viviendas que garanticen condiciones de accesibilidad para personas con limitaciones de que trata la Ley 361 de1997, no sea suficiente en el año 2012 para satisfacer la demanda ya de la población con discapacidad, ya de la población con limitaciones de movilidad.

Esta disonancia entre oferta normativa y demanda efectiva, aunada al paso del tiempo, puede dar lugar a un posible incumplimiento de las facetas de gradualidad y progreso del principio de progresividad, como bien se indicó en las consideraciones 5 y 6 de esta Sentencia. En efecto, según datos del censo de población de 2005, recopilados y procesados por el DANE, de una población total de 41'242.948 personas, un 6.4% presentan al menos una limitación permanente (ver, caminar, oír, usar brazos y manos, hablar, aprender, relacionarse con los demás, autocuidado y otras). A su vez, de cada 100 colombianos con limitaciones permanentes 43.5 tienen limitaciones para ver, y 29.3 tienen limitaciones para caminar o moverse.25 Estos porcentajes, es bueno notarlo, no incluyen a las personas que tengan "movilidad reducida de carácter temporal", en los términos del artículo 43 de la Ley 361 de 1997, y por tanto, es factible afirmar que el porcentaje total de la población colombiana con dificultades de movilidad pueda ser mucho mayor al dato sobre personas con limitaciones permanentes.

Para la Corte, independientemente de que se trate de personas con discapacidad permanente "población minusválida" en los términos de la ley demandada, o de personas con "limitaciones de movilidad permanente o temporal" en los términos de la Ley 361 de

1997, la situación de limitación de movilidad o de discapacidad, que caracteriza a una porción importante de la población colombiana, bastaría para que el Congreso de la República revisara los estándares de protección en materia de vivienda digna. Esto con el fin de adecuarlos a las necesidades actuales de la población sometida a su jurisdicción, y de cumplir con las dimensiones de gradualidad (paso del tiempo) y de progreso (mejora sustantiva) propias del principio de progresividad de los derechos humanos.

23. Con base en estos argumentos y en relación con los cargos aquí estudiados, la Corte desestimará la pretensión de la demanda, y declarará exequible el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006, que subroga el parágrafo 2º del artículo 29 de la Ley 546 de 1999.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre el pueblo colombiano y por mandato de la Constitución Política

RESUELVE

Primero.- Declarar exequible el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006, por los cargos analizados en la presente providencia.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-536/12

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Procedencia por inexistencia de cargo (Salvamento de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva por incumplimiento del requisito de certeza del cargo (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D- 8885

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 "por la cual se modifica la ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la ley 789 de 2002 y el artículo 6 de la ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social."

Demandante: Mauricio Ortiz Coronado

Magistrada Ponente:

ADRIANA M. GUILLÉN ARANGO

Con el acostumbrado respeto, me permito presentar el siguiente salvamento de voto a la sentencia C-536 de 2012, por las razones que expongo a continuación.

1.- En la sentencia de la referencia, la Sala conoció una demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 1º de la ley 1114 de 2006 "por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6o de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social", por el presunto desconocimiento de la prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

El apartado demandado dispone que "las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las

viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional". A juicio del demandante, esta disposición desconoce las obligaciones asumidas por el Estado colombiano al suscribir el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que dispone la prohibición de regresividad en relación con las garantías alcanzadas por personas en situación de discapacidad. Lo anterior por cuanto el artículo 49 de la Ley 361 de 1997 establece que "como mínimo un 10% de los proyectos elaborados por el Gobierno para la construcción de vivienda de interés social, se programarán con las características constructivas necesarias para facilitar el acceso de los destinatarios de la presente ley, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten".

A juicio del demandante, la disposición "disminuye en un 9% la obligación relativa a las viviendas de interés social de fácil acceso", razón por la cual es regresiva y debía declararse inexequible. Por su parte, la Sala Plena de esta Corporación, después de realizado el análisis correspondiente, determinó que la norma acusada se refiere a un supuesto diferente al planteado en la ley de 1997 y decidió declarar exequible la disposición demandada.

Sin embargo, considero que la Sala Plena debió declararse inhibida para decidir la demanda de la referencia, en la medida en que ésta no contiene un verdadero cargo, pues el contenido normativo que se acusa, no corresponde al de la norma, sino a la interpretación que de ella hace el accionante, según paso a exponer:

2.- De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las acciones públicas de inconstitucionalidad deben: i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales; ii) indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas; y iii) establecer las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, es decir, el concepto de la violación.

Respecto de este último requisito, la Corte Constitucional se ha pronunciado de matera reiterada advirtiendo que, si bien es cierto que la acción pública de inconstitucionalidad no requiere de mayores formalidades, existen unas exigencias mínimas que deben permitir a este Tribunal realizar de manera satisfactoria el análisis de constitucionalidad de la norma acusada. En este sentido, en sentencia C-1052 de 2001, la Corte señaló que, el ciudadano debe hacer una "exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido". Además, de acuerdo con esta Corporación, deben presentarse las razones por las cuales las normas demandadas violan la Constitución de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente, de lo contrario procede la inadmisión de la demanda o una decisión inhibitoria. Al respecto ha señalado esta Corporación:

"Sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la

disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada”26.

Conforme a lo anterior, no son válidas las acusaciones de inconstitucionalidad de las interpretaciones hechas por el demandante respecto de una disposición legal, sino aquellas dirigidas a cuestionar el contenido cierto de la disposición acusada. Así, esta Corporación debe declarase inhibida cuando, como sucede en el caso de la referencia, las acusaciones se dirigen contra interpretaciones y no contra el contenido auténtico que se desprende de la disposición acusada. Al respecto, esta Corporación ha señalado:

“Por falta de certeza en el cargo resultan inadmisibles las demandas que no se dirigen a cuestionar el contenido normativo acusado, que se basan en hipótesis no previstas en la norma o en interpretaciones personales del demandante. En fin, la falta de coordinación entre el tenor de la norma y la acusación que se le hace la considera la Corte como un defecto que imposibilita abrir el juicio de constitucionalidad”27 (Negrilla fuera de texto).

3.- Ahora bien, en la demanda presentada ante esta Corporación, el accionante señala que la disposición acusada es regresiva porque, de acuerdo con su interpretación, reduce el porcentaje de viviendas de interés social adecuadas a las necesidades de las personas discapacitadas, que debe construir el Estado. Para llegar a la anterior conclusión, comparó la norma acusada con la Ley 361 de 1997. Sin embargo, las disposiciones referidas regulan supuestos de hecho diferentes, que el accionante al interpretar la norma, asimiló. Así lo reconoció la decisión adoptada por la mayoría al señalar que “las dos normas tienen distintos supuestos de hecho, se aplican a beneficiarios diferenciables y establecen obligaciones sobre diferentes entidades” y concluir que no existe “en términos lógicos, [entre las dos normas] una relación de regresividad”.

De lo anterior, se sigue que el demandante formuló una acusación, no contra el contenido cierto de una norma, sino contra su interpretación y, tal como ha sucedido en anteriores oportunidades, esta Corporación debió declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, porque “en el presente caso no se cumple el presupuesto de certeza, pues esta visto que la acusación formulada no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo impone ese presupuesto de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor”28.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-536/12

ACCION AFIRMATIVA EN FAVOR DE POBLACION DISCAPACITADA-Configuración en norma que fija porcentaje del 1% en proyectos de viviendas de interés social para población minusválida (Aclaración de voto)/ACCION AFIRMATIVA EN MATERIA DE VIVIENDA A FAVOR DE LA POBLACION MINUSVALIDA-Alcance (Aclaración de voto)

Si bien comparto la conclusión de la Sala en el sentido que de la interpretación literal y sistemática de la disposición demandada de la Ley 1114 de 2006 y la Ley 361 de 1997 no se desprende que existe entre ellas una relación de regresividad, cuando en realidad se configura una relación de complementariedad que supone una medida de acción afirmativa en beneficio de la población en situación de discapacidad, en tanto suponen medidas de acción afirmativa en relación con la población en situación de discapacidad o con algún tipo de limitación, precisando que el deber estatal no debe entenderse limitado exclusivamente a la obligación de eliminar barreras arquitectónicas dentro de las viviendas, o por fuera de ellas , en el acceso a las unidades habitacionales, cuando la supresión de unas y otras resulta indispensable para lograr una verdadera integración de esta población con su entorno habitacional y social.

ACCIONES AFIRMATIVAS-Fundamento (Aclaración de voto)/ACCIONES AFIRMATIVAS O DE DIFERENCIACION POSITIVA-Objeto (Aclaración de voto)/ACCIONES AFIRMATIVAS-Deber del Estado (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-8885.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006 “por la cual se modifica la ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la ley 789 de 2002 y el artículo 6 de la ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social.”

Demandante:

Mauricio Ortiz Coronado

Magistrada Ponente:

Adriana M. Guillén Arango

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, estimo necesario aclarar mi voto con la finalidad de dar alcance a la norma demandada respecto de la acción afirmativa en materia de vivienda a favor de la población minusválida.

Comparto la conclusión de la Sala en el sentido que de la interpretación literal y sistemática de las disposición de la Ley 1114 de 2006 (parágrafo 3 del artículo 1, ahora demandada) y de la Ley 361 de 1997 (artículo 49), no se desprende que existe entre ellas, en términos lógicos, una relación de regresividad, en la medida en que la disposición de la Ley 1114 de 2006 regula la obligación de municipios y distritos de construir viviendas bajo ciertos requisitos de habitabilidad para personas minusválidas, en el contexto de la asignación de subsidios para Vivienda de Interés Social, en tanto que, la disposición de la Ley 361 de 1997

regula la obligación de toda entidad pública y privada de programar, promover y construir proyectos de vivienda que permitan el acceso a las viviendas de personas con limitación.

Respecto de estas medidas, como lo señala la sentencia, se configura una relación de complementariedad antes que una relación de regresividad, que supone una medida de acción afirmativa que beneficie a la población en situación de discapacidad.

Las acciones afirmativas o de diferenciación positiva mediante las cuales se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer determinadas personas o grupos, se inscriben dentro de la obligación que la Constitución (art. 13, incisos 2 y 3) y la jurisprudencia le ha reconocido al Estado en cumplimiento de sus fines esenciales, de tomar medidas de protección especial a favor de aquellas personas que por su especial condición física o mental no pueden desempeñarse en sociedad en las mismas circunstancias personales que lo haría una persona que no las padece, con el propósito de permitirles un adecuado desarrollo en la vida social.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las acciones afirmativas parten de dos supuestos constitucionales: (i) de la cláusula social del Estado de Derecho que exige a todas las autoridades garantizar la efectividad de los derechos y deberes de las personas, por lo que resulta obvio que en aquellos casos en los que existen desigualdades natural, social, económica o cultural que no pueden ser superadas por el titular del derecho, corresponde al Estado intervenir para asegurar la eficacia del mismo.29 Y (ii) de la concepción sustancial de la igualdad, según la cual, este derecho no sólo se hace efectivo mediante el reconocimiento de privilegios o la imposición de cargas en igualdad de condiciones para todos los administrados, sino también con la consagración de medidas que, primero reconocen la diferencia, y posteriormente buscan equiparar, compensar, remediar o corregir situaciones para que la igualdad entre las personas sea real. “De esta forma, las acciones afirmativas como género y las medidas de discriminación positiva o inversa como especie, están dirigidas a remover diferencias fácticas que si bien son reales no deben continuar en un Estado cuya finalidad primordial es conseguir una sociedad más equitativa y justa.”30

En este orden, la Corporación no solo ha destacado la importancia que tienen los derechos de los sujetos de especial protección constitucional sino que también ha reconocido que cuando estos se encuentran irreconciliablemente en conflicto con otras garantías, deben prevalecer siempre.31

La Corte también ha hecho un particular énfasis en la necesidad de brindar un trato especial a las personas discapacitadas, precisando que la omisión de ese trato especial puede constituir una medida discriminatoria.32 Ello, por cuanto la no aplicación de la diferenciación positiva en el caso de las personas discapacitadas permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se encuentran se perpetúe, situación que les impide participar e integrarse en las actividades sociales y ejercer sus derechos y responder por sus obligaciones.33

Dentro de este contexto, y de conformidad con una lectura armónica de las disposiciones de la Ley 1114 de 2006 (parágrafo 3 del artículo 1) y de la Ley 361 de 1997 (artículo 49), en tanto suponen medidas de acción afirmativa en relación con la población en situación de discapacidad o con algún tipo de limitación, resulta necesario precisar que el deber estatal

no debe entenderse limitado exclusivamente a la obligación de eliminar barreras arquitectónicas dentro de las viviendas, o por fuera de ellas, en el acceso a las unidades habitacionales, por el contrario, la supresión de unas y otras resulta indispensable para lograr una verdadera integración de esta población con su entorno habitacional y social.

En los anteriores términos, dejo plasmada mi aclaración de voto en la presente oportunidad.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1 En la Sentencia C-1165 de 2000, la Corte por primera vez declara la inconstitucionalidad de una ley apelando al principio de progresividad. Sobre la fundamentación de este principio ver consideraciones 1, 3 y 8. En el caso, la Corte consideró regresiva e inconstitucional la disminución del porcentaje de los aportes al sistema subsidiado de seguridad social en salud, vía fondo de seguridad y garantía, ordenada en la Ley 344 de 1996.

2 Como bien lo explica la Corte en la consideración 20 de la Sentencia C-038 de 2004 (que calificó como regresivas pero justificadas, las disposiciones que reformaron el Código Sustantivo del Trabajo sobre disminución del costo de los despidos injustificados, la extensión de la jornada diurna hasta las 10 de la noche y la disminución de la remuneración por trabajo en días festivos).

3 Este argumento está recogido en la consideración 2.6.2 de la Sentencia C-372 de 2011 (que declara regresiva e injustificada, y por tanto inconstitucional, la disposición que aumenta la cuantía para recurrir en casación en materia laboral).

4Consideración 6, Sentencia C-629 de 2011 (que resolvió que la modificación a los términos para gozar del subsidio familiar, en el caso de empleados de pequeñas empresas, a pesar de ser regresivo estaba justificado).

5Así, en la consideración 5.6.1, Sentencia C-507 de 2008 (que resolvió que la disposición que ordenaba la cofinanciación del pasivo pensional de las universidades públicas entre las universidades y el Gobierno Nacional era regresiva e injustificada).

6 Así, en las consideraciones 18, 22 y 23 de la Sentencia SU-225 de 1998 (que ordena la vacunación colectiva de niños no protegidos por ningún servicio de salud, con el argumento de que el contenido mínimo del derecho a la salud tiene carácter fundamental y está ligado a los principios de igualdad material y Estado Social de Derecho)

7 Así, en la consideración 5.1 de la Sentencia C-727 de 2009 (que estimó no regresiva la modificación del requisito para acceder a la pensión de invalidez consistente en haber cotizado 25 semanas en los últimos 3 años, una vez cotizado el 75% de las semanas requeridas).

8Ver consideración 22, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.

9 Ver consideración 5.6.1, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

10 Ver consideración 25, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.

11 Así, en consideración 13, Sentencia C-671 de 2002 (que declara regresiva e injustificada la exclusión de beneficios en salud de los padres del personal pensionado de las fuerzas armadas).

12 Así, en consideración 3.3.2, Sentencia C-428 de 2009 (que declara regresivo y no justificado el aumento del requisito del tiempo de fidelidad para acceder a la pensión de invalidez).

13Hipótesis todas recogidas en la consideración 5.6.1, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

14Consideración 2.6.8, Sentencia C-372 de 2011, ya citada.

15 Verconsideraciones 19 y 21, Sentencia C-038 de 2005, ya citada.

16Consideración 3.2.5, Sentencia C-228 de 2011.

17Consideración 10, Observación General 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1º del artículo 2 del Pacto) E/1991/23.

18Consideración 2.5.9.6, Sentencia C-444 de 2009 (que consideró regresiva e injustificada, por no superar el test de proporcionalidad y no desvirtuar así la presunción de inconstitucionalidad, la disposición que eliminó la norma que exigía póliza de estabilidad y calidad de vivienda nueva para las viviendas de interés social).

19 Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

20Consideraciones 25 y 30, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.

21Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

22 Consideración 3.4.7, Sentencia C-372 de 2001, ya citada.

23 Consideración 4.2, Sentencia C-824 de 2011 (que consideró exequible las expresiones “severas y profundas”,utilizadas en la Ley 361 de 1997 para calificar el tipo de limitaciones de los sujetos protegidos).

24Consideración 4.4.2, Sentencia C-824 de 2011.

25 Ver, DANE, www.dane.gov.co discapacidad, prevalencia e índices.

26 Sentencia C-1121 de 2005.

27 Auto 213 de 2009.

28 Sentencia C-181 de 2005.

29 Sentencias C-667 de 2006 (MP. Jaime Araújo Rentería), SU-388 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández) y SU-389 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería. AV. Jaime Araújo Rentería), entre otras.

30 Sentencia C-932 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araújo Rentería).

31 Sentencias C-1064 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-157 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda Espinosa); C-483 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Jaime Córdoba Triviño; SPV. Eduardo Montealegre Lynett, Manuel José Cepeda espinosa y Jaime Córdoba Triviño; SV. Rodrigo escobar Gil); C-796 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Alfredo Beltrán Sierra; SV. Álvaro Tafur Galvis; SV. Clara Inés Vargas Hernández; y SV. Jaime Araújo Rentería); y C-989 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Jaime Araújo Rentería), entre otras.

32 Esta Corporación ha precisado que por lo menos dos tipos de situaciones pueden constituir un acto discriminatorio contrario al derecho a la igualdad de los discapacitados: "[p]or un lado, la conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigido a anular o restringir sus derechos, libertades y oportunidades, sin justificación objetiva y razonable. Por otro, el acto discriminatorio consistente en una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho los discapacitados, la cual trae como efecto directo su exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad." Ver las Sentencias C-174 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

33 Ibídem.