



Bogotá, D.C., - 5 NOV 2014

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

**REF:** Demanda de inconstitucionalidad contra una expresión del artículo 2° de la Ley 1469 de 2011, "*por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda*".

**Demandante:** RAFAEL ERNESTO FERRER PADRÓN

**Magistrada Ponente:** María Victoria Calle Correa

**Expediente D-10444**

**Concepto** 5847

Según lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, rindo concepto sobre la demanda que, en ejercicio de la acción pública establecida en los artículos 40, numeral 6°, y 242, numeral 1° de la Carta, instauró el ciudadano RAFAEL ERNESTO FERRER PADRÓN, contra una parte del artículo 2 de la Ley 1469 de 2011, cuyo texto se transcribe a continuación (subrayando la expresión demandada):

**"LEY 1469 DE 2011**

(Junio 30)

Diario Oficial No. 48.116 de 30 de junio de 2011

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

*Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

[...]

**CAPÍTULO II.**

**MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL.**

**ARTÍCULO 2o. MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL.** Los macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos.

*Los Macroproyectos de Interés Social Nacional deberán atender de forma preferente el déficit de vivienda de la respectiva entidad territorial, y establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable puedan acceder a las soluciones habitacionales que produzcan los Macroproyectos.*

**PARÁGRAFO.** *Los Macroproyectos de interés social nacional podrán localizarse en suelos urbanos, de expansión urbana o rural, según lo previsto en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997. En todo caso, las operaciones urbanas integrales que se adopten por medio de los Macroproyectos de que trata esta ley definirán las condiciones para habilitación urbanística de los predios a los que se les asigne el tratamiento urbanístico de desarrollo o de renovación urbana”.*

### 1. Planteamiento de la demanda

El accionante considera que la expresión “o rural”, contenida en el artículo 2° de la Ley 1469 de 2011, vulnera los artículos 8, 65, 79 y 334 de la Constitución Política, por cuanto, en su concepto, los suelos rurales o rústicos para la construcción de vivienda, son terrenos no aptos para el uso urbano por su destinación. De allí deduce que se vulneran la protección de las riquezas naturales y culturales de la Nación con la expresión demandada pues la destinación de estos suelos es factor determinante en la preservación del medio ambiente y, en ese sentido, es posible considerarla parte del concepto de la riqueza natural de la Nación, que la Constitución protege.

Además advierte que dentro de sus potenciales usos se encuentra el de reserva forestal pero también la agrícola y la ganadera que, sin duda, permiten mantener un equilibrio entre las áreas urbana y rural, y garantizan también la seguridad alimentaria.

Así mismo, el actor supone que el cambio de destinación de estas zonas tan importantes para el medio ambiente y la garantía de seguridad alimentaria le dejan al Gobierno el camino libre para causar, bajo un aparente beneficio hacia la comunidad cual es la construcción de obras, un perjuicio irremediable a la fauna y a la flora de la Nación.

## 2. Problema jurídico

De conformidad con la demanda arriba resumida, en el presente proceso corresponde determinar si se desprotegen las riquezas naturales de la Nación, la preservación de un ambiente sano, el desarrollo de las actividades agrícolas y la soberanía alimentaria de que tratan los artículos 8, 65, 79 y 334 de la Constitución Política, cuando el legislador, a través de la disposición acusada, permite adelantar Macroproyectos de interés social nacional en suelos urbanos de expansión rural para la construcción de vivienda de personas pobres y población vulnerable, cuando el suelo rural por destinación se encuentra apto para usos agrícolas, ganaderos y forestales.

Para resolver el problema jurídico planteado, esta jefatura analizará la disposición acusada a partir de su diseño estructural bajo los parámetros de la Ley 388 de 1997 y, en ese contexto, examinará si resulta contrario a las normas constitucionales invocadas permitir el uso del suelo rural suburbano para convertirlo en suelo urbanizable.

## 3. Análisis jurídico

La figura de los Macroproyectos de interés social nacional fue introducida por el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 y posteriormente declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-149 de 2011 (M.P Jorge Iván Palacio Palacio), por cuanto allí se consideró que trasladar la función de definir los usos del suelo, propia de los entes territoriales, al gobierno nacional, suponía un vaciamiento de sus competencias que ocasionaba el desconocimiento de su autonomía e iba en contravía de las normas constitucionales pertinentes.

Posteriormente esa misma norma fue incluida en el proyecto de ley 208 de 2011 Senado y 182 de 2011 Cámara, y hoy hace parte del artículo 2° (parcialmente acusado) de la Ley 1469 de 2011, “por la cual se adoptan

*medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda*", en donde los Macroproyectos son señalados como: (i) un conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas; (ii) definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus competencias; (iii) concebidos para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación del suelo para la construcción de vivienda y la correspondiente infraestructura para hogares pobres.

Bajo esta regulación, el legislador estableció en la norma parcialmente demandada que los Macroproyectos para la construcción de la vivienda "podrán" localizarse en suelos urbanos de expansión "rural", determinación que, en sentir del accionante, afecta parte de la riqueza natural de la Nación, atenta contra la preservación del medio ambiente, desnaturaliza los suelos con vocación agropecuaria y forestal y, en esa línea, compromete la seguridad alimentaria, por cuanto cambia la destinación de esos suelos.

En dicha regulación, el legislador establece que los Macroproyectos para la construcción de la vivienda podrán localizarse en suelos urbanos de expansión "rural", determinación que, en sentir del accionante, afecta la preservación del medio ambiente, los suelos con vocación agropecuaria y forestal, y en esa línea, la seguridad alimentaria, por cuanto cambia la destinación del suelo. Esta jefatura no puede compartir dicha interpretación, pues al tenor de la misma normativa acusada, se observa que dicha expansión "rural", incluso la de expansión urbana, únicamente es viable bajo las previsiones contenidas en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997, disposiciones éstas que controlan y regulan el uso del suelo. En efecto, expresamente allí se dice:

**"PARÁGRAFO. Los Macroproyectos de interés social nacional podrán localizarse en suelos urbanos, de expansión urbana o rural, según lo previsto en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997. En todo caso, las operaciones urbanas integrales que se adopten por medio de los Macroproyectos de que trata esta ley**

*definirán las condiciones para habilitación urbanística de los predios a los que se les asigne el tratamiento urbanístico de desarrollo o de renovación urbana*". (negrillas y subrayado fuera del texto).

De otra parte, esas mismas normas, además de contener la señalada clasificación, también contienen la delimitación del uso de los suelos, precisando que el suelo rural no es apto para el uso urbano en algunas ocasiones por razones de oportunidad o en otras por destinación a los usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas (art. 33)<sup>1</sup>. Así mismo, señalan la posibilidad de mezclar los usos del suelo, con la forma de vida del campo y de la ciudad que pueden ser objeto de desarrollo pero con restricciones de uso, intensidad y densidad, garantizando así el auto-abastecimiento en servicios públicos domiciliarios.

También allí se establece, para el caso del suelo "rural", la obligación que tienen los municipios y los distritos en donde se va realizar el Macroproyecto de diseñar las regulaciones tendientes a impedir que el desarrollo de actividades y de usos del suelo se adelante sin que previamente se haya surtido el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán tener en cuenta la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial, de redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo (art. 34)<sup>2</sup>. Y, en la parte final del Capítulo IV de la Ley 388 de 1997, esto es el artículo 35, el legislador previó los suelos de protección para

<sup>1</sup> "ARTICULO 33. SUELO RURAL. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas".

<sup>2</sup> "ARTICULO 34. SUELO SUBURBANO. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.

Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo".

IV de la Ley 388 de 1997, esto es el artículo 35, el legislador previó los suelos de protección para cualquier clase de suelo, en los cuales puede restringirse la posibilidad de que se conviertan en suelo urbanizable<sup>3</sup>.

Por razón de lo anterior, el jefe del ministerio público considera que en la norma acusada, cuando el legislador reguló la figura de los Macroproyectos de interés social nacional en suelo suburbano (áreas ubicadas dentro del suelo rural) para la realización de las operaciones urbanas integrales, lo delimitó a través de un procedimiento previsto en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997.

En dicho capítulo, además de la clasificación del suelo, su delimitación teniendo en cuenta las previsiones de crecimiento de la ciudad, la adecuación de las áreas para conservar y proteger el medio ambiente, dispuso de las áreas de protección y el desarrollo restringido en el suelo suburbano que es la categoría donde se ubica el suelo "rural", esto es, una normatividad que vigila y regula las actividades relacionadas con la construcción de vivienda en suelos rurales, en donde se previene la protección de las riquezas naturales, y en general, la protección del uso del suelo para otras actividades, entre ellos, la construcción de vivienda en la zona rural.

En pocas palabras, para esta jefatura los Macroproyectos de interés social nacional localizados en suelos de expansión "rural", que autoriza la disposición acusada para la construcción de vivienda de las personas pobres y vulnerables, no desconoce las normas constitucionales invocadas como vulneradas. Y no las desconoce porque con la expresión acusada parcialmente no se establece por sí sola la ejecución de las operaciones en el suelo suburbano (dentro del suelo rural), sino que, por el contrario, lo que permite la normatividad demandada es el desarrollo de los

<sup>3</sup> "ARTICULO 35. SUELO DE PROTECCION. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse".

Macroproyectos de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones del Capítulo IV de la Ley 388 de 2007, en donde se establecen unas restricciones de uso sobre el suelo y la vivienda, lo que garantiza la adecuada interacción de los asentamientos rurales de los suelos suburbanos.

#### **4. Conclusión**

En razón de lo anterior, el jefe del ministerio público solicita a la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLE, por las razones aquí estudiadas, la expresión “rural”, contenida en el artículo 2 de la Ley 1469 de 2011, “*por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda*”.

De los Señores Magistrados,



**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**  
Procurador General de la Nación

ABG/Nroa