

Sentencia C-165/15

Referencia: Expediente D-10444

Actor: Rafael Ernesto Ferrer Padrón

Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo (parcial) 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’*

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil quince (2015).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución, el ciudadano Rafael Ernesto Ferrer Padrón demanda el parágrafo (parcial) 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’*. En su concepto, la norma desconoce los artículos 8, 65, 79 y 334 de la Carta. Mediante auto del 16 de septiembre de 2014 se admitió la acción, y se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Vivienda, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo, a la Cámara Colombiana de Construcción, al Grupo de Estudios en Sostenibilidad Urbana y Regional del Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental de la Universidad de Los Andes, a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado y Nacional, y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia. De igual modo se ordenó correr traslado al Ministerio Público, y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (CP art 242 y Dcto 2067/91 art 7).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe y resalta la norma acusada parcialmente, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48116 de junio 30 de 2011:

“LEY 1469 DE 2011

(junio 30)

Diario Oficial No. 48.116 de 30 de junio 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[...]

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.”.

III. LA DEMANDA

3. El ciudadano Rafael Ernesto Ferrer Padrón solicita declarar inexecutable el párrafo (parcial) 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’*. En su concepto, la disposición citada vulnera los artículos 8, 65, 79 y 334 de la Constitución, por los tres cargos que se sintetizan a continuación:

3.1. En primer término, considera que la norma acusada vulnera los artículos 8 y 79 de la Carta Política, en tanto permite que los Macroproyectos de interés social nacional se localicen en suelo *“rural”*, aun cuando este último tenga una vocación agropecuaria y forestal que busca compensar los *“nocivos efectos ambientales que generan fenómenos como el de la contaminación en las grandes urbes”*. La disposición demandada a su juicio autoriza a desarrollar Macroproyectos en los suelos rurales incluso si con ellos se llegan a afectar las riquezas naturales, la diversidad e integridad del ambiente, y las áreas de especial importancia ecológica, a pesar de que estos aspectos ambientales están expresamente protegidos por las normas constitucionales mencionadas. Dice que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, la preservación del suelo rural es fundamental para mantener un equilibrio ambiental y para reparar las afectaciones producidas a la naturaleza por la urbanización e industrialización del suelo. Explícitamente señala:

“[...] Existen terrenos que se protegen de los procesos de urbanización estos suelos son los denominados rurales o rústicos. Éstos son, por definición, terrenos no aptos para el uso urbano, por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, así como usos recreativos. En concordancia con lo anterior, el área rural excluye de esta denominación las áreas urbanas y las de expansión.

Teniendo en cuenta las características y la destinación del suelo rural resulta claro que él es un factor determinante en la preservación del medio ambiente y en ese sentido es posible adecuarlo dentro del concepto de riqueza natural de la Nación que establece la Constitución ya que dentro de sus potenciales usos se encuentra el de ser reserva forestal pero también el agrícola y ganadero, lo que sin duda alguna permite mantener un equilibrio entre el área urbana y el área rural convirtiéndose en un pulmón de oxígeno para las grandes urbes y otorgando una mejor calidad de vida a los habitantes de estas, a la par que asegurando una reserva territorial para garantizar la seguridad alimentaria y salvaguardando importantes porciones de territorio de la depredación de suelo que resulta del crecimiento desordenado e irracional de las ciudades”.

3.2. En segundo lugar, en su criterio, al autorizar la realización de Macroproyectos en zonas rurales la norma cuestionada supone una vulneración del artículo 65 de la Constitución, que contempla el deber de proteger especialmente la producción de alimentos. Al habilitar los Macroproyectos en suelo rural, el precepto demandado *“imposibilita que en dichos terrenos”*, en los cuales efectivamente se desarrollen los Macroproyectos de interés social nacional, *“se puedan realizar actividades agrícolas que están directamente relacionadas con la soberanía alimentaria del país”*. Sostiene que los suelos rurales están estrechamente relacionados con el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas, y por lo mismo que su preservación es fundamental para mantener la producción de alimentos necesaria a efectos de abastecer a todo el país. La disposición acusada viola entonces el deber de proteger especialmente la producción de alimentos, al permitir que se adelanten Macroproyectos en zonas donde precisamente tiene lugar la producción alimentaria nacional.

3.3. Finalmente, el actor aduce que la norma demandada vulnera un principio previsto en el artículo 334 de la Constitución, según el cual el Estado está a cargo de la dirección general de la economía bajo la condición de preservar el ambiente sano. En su criterio, al admitir la realización de Macroproyectos en suelo rural, la disposición acusada contraviene este precepto, pues a su modo de ver *“el suelo rural no es apto para uso urbano por razones de oportunidad o por su destinación, entre otras, a usos agrícolas o forestales”*. Al cambiarse mediante ley la destinación de estos suelos, se crea la posibilidad de perjudicar de forma irremediable la fauna y la flora de la nación, y el modo de vida de las comunidades campesinas que podrían irreparablemente perturbado su territorio y cotidianidad. Lo cual adquiere, por demás, una especial relevancia constitucional en el contexto de un mundo *“donde el calentamiento global amenaza día tras día más con generar grandes crisis ambientales”*.

IV. INTERVENCIONES

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

4. Por medio de apoderado, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República interviene para solicitarle a la Corte un pronunciamiento inhibitorio. Sostiene que la demanda no es apta por cuanto no es en primer término específica. A su juicio, al actor plantea que el desarrollo de Macroproyectos en zonas rurales conduce inexorablemente a la vulneración del medio ambiente, a la expoliación de las riquezas naturales y a la afectación de la diversidad e integridad ecológica. No obstante, aventura esa consecuencia *“sin un sustento fáctico o jurídico adecuados”*. La acción pública se edifica así, según esta intervención, sobre *“un silogismo demasiado simple, rebasado por una realidad de mayor complejidad”*. Por lo mismo, el concepto de violación que plantea el ciudadano propone una argumentación insuficiente, pues *“a ojos de un lector medianamente agudo”* la admisión de Macroproyectos en zonas rurales no implica necesariamente *“el sacrificio de*

los recursos naturales”, a menos que “dichas obras se ofrecieran desprovistas de los mínimos requerimientos de sostenibilidad ambiental”, lo cual es impensable en un mundo como en el que vivimos, ya que desde su perspectiva la sociedad actual es “consciente de la importancia del cuidado de los recursos naturales”.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

5. En su intervención este Ministerio solicita declarar exequible la disposición acusada. Comienza con una precisión detallada sobre el contexto normativo en el cual se inserta la norma legal. Dice que el Congreso instituyó los Macroproyectos sin desconocer las competencias de las autoridades municipales y distritales, y sin violar las normas constitucionales que les atribuyen a los Concejos municipales y distritales la función de reglamentar los usos del suelo. Aparte, los Macroproyectos se inscriben en el marco de los procesos de formulación, adopción y reforma de los planes de ordenamiento territorial y, en consecuencia, están sujetos a las normas de mayor jerarquía que existen por ejemplo en materia de participación de las distintas autoridades institucionales y de protección ambiental. La realización de Macroproyectos tampoco desconoce la regulación relativa a las zonas de reserva agrícola, prevista en el Código de Régimen Municipal, y la norma cuestionada admite pero sólo excepcionalmente intervenir suelos clasificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en los niveles I, II y III cuando *“se requiera en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que se hubieren agotado los [suelos] previstos con tal fin en el respectivo plan de desarrollo y no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición”*. Por lo cual, en síntesis, el artículo 2 (parcial) de la Ley 1469 de 2011 dice a su juicio:

“[...] que los suelos clases agrológicas I, II, y III no sean considerados para el desarrollo urbano, sin embargo reconociendo la dinámica urbana de los municipios donde se concentran las necesidades de vivienda del país, considera excepcionalmente la posibilidad de plantear desarrollos urbanos en estos tipos de suelos siempre y cuando se justifique que no existen suelos de otra condición que puedan ser habilitados para el desarrollo de actividades urbanas, de manera tal que esta situación no es la generalidad sino la excepcionalidad y la misma se encuentra condicionada a la presentación de los soportes respectivos, considerando que en todo caso para la utilización de esta clase de suelos se debe adelantar el ajuste especial del POT”.

6. El fin que tiene la disposición demandada, en concepto de este Ministerio, es por una parte planificar el crecimiento demográfico y urbano, y por otra enfrentar el déficit actual y porvenir en materia de vivienda adecuada. En cuanto al ordenamiento de la expansión demográfica y la densificación urbana, sostiene que un estudio del Departamento Nacional de Planeación

señaló que en Colombia el 76% de la población total habita actualmente en ciudades y, en un futuro, en el año 2050 se estima que la población urbana se incrementará en 18 millones de personas. Asimismo, dicho estudio indicó que el país cuenta en la actualidad con *“18 aglomeraciones urbanas conformadas por 151 municipios”*, que concentran al 65% de la población total y al 79,4% de la urbana. La misma investigación dice asimismo que la tasa de crecimiento habitacional tiende a disminuir en el núcleo principal de las urbes, y que la expansión demográfica se concentrará *“en municipios pequeños localizados en su entorno”*. Por lo tanto, la realización de Macroproyectos en dichos municipios, aledaños a las grandes urbes, resulta útil no sólo para proveer soluciones de vivienda a la diáspora, sino además para ordenar el crecimiento poblacional los movimientos de expansión urbana.

7. Esta Ley se justifica en la constatación efectiva del déficit de suelo para soluciones de vivienda, entre otras, en las principales ciudades del país. Así, señala que en Bogotá, Medellín y Cali, las necesidades de suelo son invariablemente superiores a la actual disponibilidad de suelo potencial para vivienda. Esto se debe no sólo a la insuficiencia de suelos, sino también a la ausencia *“de políticas de vivienda a nivel local y la falta de articulación de los diferentes niveles territoriales para promover estrategias, la falta de acciones e instrumentos necesarios para brindar cobertura al déficit de vivienda de interés social en perspectiva regional generando un estancamiento de la oferta de VIS en las entidades territoriales del país, lo cual favorece el desarrollo de asentamientos informales y el incremento del déficit habitacional”*. Los Macroproyectos regulados en esta Ley busca entonces no articular la actuación del Estado en sus diferentes niveles, permitir la participación del sector privado, y maximizar el uso del suelo para satisfacer las necesidades de vivienda, con altos estándares de calidad urbanística y ambiental. Con lo cual se logra ordenar el territorio, el crecimiento poblacional, el desarrollo y la expansión urbana.

8. Tras exponer entonces los cometidos y el procedimiento de diseño e implementación de los Macroproyectos, la intervención del Ministerio se orienta a señalar por qué la norma acusada no viola las normas constitucionales invocadas en los cargos. Primero señala que no se desconocen los artículos 8 y 79 de la Constitución, los cuales ordenan proteger las riquezas naturales y el ambiente sano, en tanto todas las categorías de Macroproyectos previstas en la Ley requieren o bien ajustarse al POT o bien introducirle a este un ajuste especial, y en cualquier caso esto supone una previa evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana. En segundo lugar, en lo que se refiere al cargo por supuesto desconocimiento del artículo 65 de la Carta sobre protección especial a la producción de alimentos, sostiene que esta norma constitucional no puede leerse al margen de lo previsto en el artículo 51 Superior, que consagra el derecho a una vivienda digna. La norma acusada busca satisfacer el derecho a la vivienda adecuada sin afectar la totalidad del suelo rural. El Decreto 1310 de 2012, que reglamenta precisamente esta Ley, prevé aparte que el desarrollo de

Macroproyectos en zonas rurales clasificadas por el IGAC en los niveles I, II o III debe justificarse en la imposibilidad de implementarlos en otras áreas. Finalmente indica que no se desconoce el artículo 334 de la Constitución, ya que los Macroproyectos se estructuran sobre el cumplimiento de las normas de protección y sostenibilidad ambientales.¹

Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Grupo de Investigación en Derecho Administrativo

9. El Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia interviene para ofrecer un *“concepto especializado”* sobre la disposición legal acusada y solicitarle a la Corte declarar inexecutable el precepto demandado. Considera que la norma acusada, al permitir el desarrollo de Macroproyectos de Interés Nacional en zonas rurales, desdibuja las fronteras entre suelos rurales, urbanos y de expansión urbana que había previsto la Ley 388 de 1997 para garantizar la sostenibilidad ambiental y un mejor ordenamiento del territorio y de los procesos de urbanización, y por lo mismo la disposición demandada resulta inconstitucional. Dice al respecto que *“la existencia de una clasificación de los suelos se muestra adecuada a efectos de buscar la preservación del medio ambiente”*, y que el proceso de urbanización de suelos rurales hace desaparecer las fronteras entre las distintas clases de territorios, con lo cual se afectan entonces no sólo el ambiente sano sino también la vocación agrícola de los suelos rurales. El escrito de intervención señala en síntesis:

“[s]egún lo expuesto, se considera que la autorización para localizar los Megaproyectos de interés social nacional en suelo rural, implica la eliminación de facto de las clases de suelo establecidas en la Ley 388 de 1997, pues se está afirmando que en todos los suelos se permite la urbanización. Es decir, se desconoce que el suelo rural, por definición, no admite el uso urbano por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales de explotación de recursos naturales y actividades análogas. En otras palabras, la expresión demandada constituye una amenaza latente para la preservación y garantía del medio ambiente pues, se autoriza el desconocimiento de los parámetros de planificación del uso del suelo”.

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia

¹ Dice: “[...] dentro de la documentación exigida para las fases de prefactibilidad y formulación que deben surtir los MISN, correspondientes a las categorías 1 y 2, el promotor debe elaborar los respectivos Estudios Ambientales de Prefactibilidad (EAP) y Formulación (EAF), los cuales deben incluir para la evaluación por parte de la autoridad ambiental competente, entre otros temas, (i) la caracterización ambiental que permita evaluar la naturaleza y magnitud de los impactos en el área de planificación y en el área de influencia; (ii) la identificación de las áreas que deben ser excluidas del desarrollo urbanístico; y (iii) la evaluación de la suficiencia de las medidas de compensación, prevención, mitigación y corrección de los impactos ambientales”.

10. La Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia interviene para solicitar que se declare la inexecutable de la norma en lo que respecta a la posibilidad de desarrollar Macroproyectos en suelo rural, pues *“no son compatibles con los fines constitucionales de estas áreas”*. Considera que hasta la expedición de la Ley 1469 de 2011, a la cual pertenece la disposición acusada, la Ley 388 de 1997 impedía que en suelos rurales y suburbanos se generaran derechos de edificabilidad, pues en ninguno de ellos era procedente desarrollar usos urbanos. Con la norma acusada se crea entonces una habilitación general contraria, que entra en conflicto con los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, los cuales buscan fijar límites y principios orientadores a la acción del Estado en materia rural. Dice que estas normas le ordenan al Estado *“crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo”*.

11. Específicamente en lo que hace referencia al artículo 65 de la Carta, estima que el mismo contempla una figura *“rica y poliédrica”*, que ha sido desarrollada por la Corte por ejemplo en la sentencia C-644 de 2012. La norma constitucional citada busca garantizar la *“seguridad y autonomía alimentaria interna”*. Persigue además asegurar el *“desarrollo integral”* del sector rural. Por ende, la *“cuestión agraria”* debe ingresar en la agenda pública de las autoridades estatales dentro de *“una visión de conjunto”* en la cual se logre una *“mejora del proceso productivo y la eficiente extracción de los elementos de la naturaleza, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina”*. El campo no puede ser visto entonces sólo como un área geográfica especial, sino como un *“bien jurídico”* que hace posible la satisfacción de derechos subjetivos individuales, sociales y colectivos, y como *“herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social, en particular, de las sociedades tradicionales étnicas y campesinas que lo habitan y usan de unas determinadas maneras”*. En consecuencia, los programas de intervención en el sector rural *“deben también obedecer a los objetivos de fortalecimiento productivo del campo colombiano”*, lo cual es imposible en el caso de los Macroproyectos de vivienda regulados en la Ley 1469 de 2011.

Cámara Colombiana de la Construcción –CAMACOL -

12. CAMACOL le solicita a la Corte declarar exequible el segmento normativo acusado. Además de presentar el contexto legislativo previo a la Ley 1469 de 2011 y el contenido de la norma específica demandada, la intervención centra sus argumentos de constitucionalidad en primer lugar en el déficit de vivienda que estos Macroproyectos pretenden enfrentar en zonas

rurales. Indica que de acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo en Colombia un 37% de la población presentaba para el año 2012 problemas de escasez o de calidad en materia habitacional. En el sector rural, el DANE advirtió a partir del Censo del año 2005 que un 68,25% de la población presentaba necesidades habitacionales. En abril de 2013, quien para entonces era Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural² manifestó que según nuevos datos del DANE el déficit habitacional del sector rural representaba el 55% del total nacional.³ En este contexto deficitario de soluciones de vivienda en el sector rural se inscribe entonces la disposición demandada de Ley 1469 de 2011, que prevé la posibilidad de implementar Macroproyectos en suelo clasificado como rural.

13. Ahora bien, a lo anterior agrega que la construcción de Macroproyectos en zonas rurales no supone por sí misma desconocer los estándares de sostenibilidad ambiental y de protección a la producción de alimentos. CAMACOL no comparte la equiparación que hace el actor entre suelo rural e ineptitud constitucional para la implementación de usos y actividades urbanas. El ciudadano demandante plantea –según esta intervención– que *“toda porción de terreno rural tiene implícita una inmodificable destinación agropecuaria o la existencia de valores ambientales de forzosa protección”*, premisa con la cual la Cámara Colombiana de la Construcción no está de acuerdo. El suelo rural colombiano está compuesto por partes que no tienen características idénticas entre sí, aun cuando presentan rasgos en común relevantes a la luz de la ley. El artículo 33 de la Ley 388 de 1993 prevé por eso que el carácter rural de un suelo depende de *“razones de oportunidad”* o de *“su destinación”* a determinadas actividades. La clasificación como rural de un suelo es entonces fruto de una política de manejo de acuerdo con la legislación, que puede estar orientada a controlar la oferta de un área territorial, a estimular o no ciertas actividades económicas y a densificar o no determinados centros de aglomeración humana. Por lo mismo, la decisión de considerar como rural una zona no necesariamente responde a su especial valor ambiental o a su contribución a la producción de alimentos, pudiendo entonces no estar presente ninguno de estos dos atributos. No obstante aclara que sí hay ciertas áreas rurales especialmente protegidas:

“[...] claro está que existen espacios que contienen elementos de alto valor ambiental o estratégico para la producción de alimentos, que en virtud de ello, su condición de ruralidad no puede ser modificada, sin embargo esta clase de restricciones no devienen de la sola categorización del suelo como rural, sino que son producto de regulaciones específicas emanadas por las autoridades competentes que determinan sus alcances y limitaciones, las cuales pueden ser reconocidas directamente el articulado de los Planes de

² Doctor Juan Camilo Restrepo.

³ La manifestación corresponde a una ponencia presentada en CAMACOL por el citado Ministro, llamada “El papel de la actividad edificadora en el ciclo económico: una estrategia efectiva”.

Ordenamiento Territorial o incorporadas al mismo a través de la noción de determinantes”

14. CAMACOL agrega a lo anterior que la Ley 1469 de 2011 prevé espacios de concertación interinstitucional no sólo para articular la acción de los distintos órdenes territoriales, sino además con el fin de precaver posibles afectaciones a los valores ambientales y agrológicos de los suelos. Así, el artículo 21 de la Ley subordina los Macroproyectos a lo establecido en los Plantes de Ordenamiento Territorial. La misma disposición establece que la utilización del suelo por fuera del perímetro urbano es subsidiaria y excepcional en las zonas clasificadas por el IGAC dentro de los niveles I, II y III. El artículo 8 prevé por su parte una etapa de *“concertación y consulta”* una vez se expida el anuncio de formulación del Macroproyecto por parte del Gobierno. En dicha etapa deben intervenir el Alcalde, la Corporación Autónoma Regional correspondiente, la Junta del Área Metropolitana, la ciudadanía puede formular repartos y precisiones así como intervenir en audiencias públicas de socialización, y los Concejos municipales o distritales. La consagración de estas instancias de interacción institucional contribuyen entonces a *“mitigar cualquier posible deterioro de los componentes productivos o ambientales de especial protección que pudieren generarse con ocasión del desarrollo de un Macroproyecto”*.

Intervención ciudadana

15. El ciudadano Ernesto Hurtado Montilla interviene para oponerse a la acción y solicitar que la norma sea declarada exequible. No obstante, en su memorial, en realidad presenta argumentos sobre la ineptitud de la demanda encaminados a solicitar la inhibición. Dice que los cuestionamientos por supuesta violación de los artículos 8 y 79 de la Constitución no son aptos para provocar un juicio de fondo. En su criterio, en este punto la demanda *“se fundamenta en la particular interpretación que los actores hacen de las normas acusadas”*, y no presenta un argumento claro y específico, ni formula un problema de inconstitucionalidad derivado de la norma sino de su indebida aplicación. Sostiene que la previsión acusada incorpora varios de los elementos ambientales y de protección agrícola que el actor reclama. En lo que respecta al supuesto desconocimiento del artículo 65 de la Carta, el ciudadano dice en su intervención que también la Corte debe inhibirse, por falta de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia. Señala que los argumentos de la demanda no son coherentes, no se dirigen contra una proposición deducible de la norma acusada y no despiertan una duda acerca de su constitucionalidad. Por último, en lo atinente al cargo por supuesta infracción del artículo 334 Superior, dice esta intervención que carece de aptitud, y que no se vulnera su contenido normativo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

16. El Procurador General de la Nación, en su concepto 5847, le pide a la Corte declarar exequible el segmento normativo acusado. Considera que la disposición demandada permite el desarrollo de Macroproyectos de interés social nacional en zonas rurales únicamente bajo las previsiones del Capítulo IV de la Ley 388 de 1997. Ahora bien, esta última Ley justamente contemplan una delimitación en el uso de los suelos, y dice según el Ministerio Público 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”*. Igualmente, la propia Ley 388 de 1997 dispuso que habría áreas de protección y desarrollo restringido en el suelo suburbano, donde se encuentra el suelo rural. Por lo cual, el enunciado legal que se cuestiona no desconoce entonces los preceptos constitucionales invocados, pues *“no establece por sí sol[o] 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 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”*.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

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

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

2. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y una intervención ciudadana sostienen que la demanda no es apta para provocar un juicio de fondo. En su opinión, la acción pública no presenta argumentos que despierten una duda mínima de inconstitucionalidad sobre la norma acusada, sino que se edifican sobre la base de una aplicación indebida de la misma. Los cuestionamientos no se sustentan –según estos intervinientes– en razones que demuestren una afectación del ambiente, de las riquezas naturales o de la producción de alimentos. Esos son, en síntesis, los motivos en los cuales se funda la solicitud de inhibición. La Corte no comparte estos planteamientos y considera que la demanda reúne los requisitos necesarios para emitir un juicio de fondo. La acción se dirige contra una proposición que se deduce del texto legal, pues cuestiona que la norma permita de manera abierta la implementación de MISN en suelo rural, y las razones que expone para sustentar las acusaciones son inteligibles, de modo que el concepto de violación es cierto y claro. Asimismo, se propone una confrontación del precepto contenido en la ley con normas constitucionales, por lo cual las razones son pertinentes. Los cuestionamientos no carecen tampoco de argumentos, y estos no son vagos, de manera que los cargos son suficientes y

específicos. Más allá de si la disposición legal acusada es inconstitucional, en concepto de la Sala Plena la acción pública sí despierta una mínima sospecha sobre la validez de su configuración material. Por ende, la Corte Constitucional procederá a estudiarla y resolverla de fondo.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

3. El ciudadano Rafael Ernesto Ferrer Padrón considera que el artículo 2 (parcial) de la Ley 1469 de 2011, al admitir el desarrollo de Macroproyectos de interés social nacional en zonas rurales, desconoce la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales (CP art 8), el deber de proteger especialmente la producción de alimentos (CP art 65), el derecho a gozar de un ambiente sano y a la preservación de la diversidad y la integridad del ambiente (CP arts 79 y 334). Según el actor, el suelo rural es por excelencia el espacio para la producción de alimentos, y en él se encuentran además las riquezas naturales y los elementos de la diversidad y la integridad ambiental. Dos intervinientes -las Facultades de Derecho de las Universidades Externado y Nacional- coinciden en que la norma es inconstitucional, pero mientras la primera dice que lo es por cuanto amenaza la integridad y diversidad ambiental, la segunda se funda en que la realización de Macroproyectos en suelo rural es incompatible con los objetivos constitucionales de fortalecimiento productivo del campo colombiano. Las restantes intervenciones y el Concepto Fiscal se oponen a la acción, pues estiman que no todo suelo rural es portador de valores ambientales constitucionalmente protegidos, ni es por sí mismo espacio de producción de alimentos. Aparte, manifiestan que cuando un área rural tiene alguna de esas características la propia Ley 1469 de 2011 prevé medidas de protección en materia ambiental y alimentaria, y mecanismos de interacción institucional entre entes distintos órdenes territoriales y competenciales.

4. En consecuencia, a la Corte Constitucional le corresponde resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera el legislador los deberes estatales de protección de las riquezas naturales (CP art. 8), de preservación de la diversidad e integridad del ambiente (CP arts. 79 y 334), y de amparo especial a la producción de alimentos (CP art. 65), al admitir la implementación de Macroproyectos de interés social nacional en suelo rural, lo cual supone permitir que en tales áreas se ejecuten operaciones urbanas integrales para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda, de la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos? Para responder esta cuestión la Sala Plena expondrá en primer término el contenido de la norma legal, a la luz del contexto legislativo en el cual se inserta. Luego se referirá a los cargos que se sintetizan en el problema jurídico.

El contenido de la norma acusada. Los Macroproyectos de interés social nacional como política interinstitucional para la solución de vivienda

5. Los Macroproyectos de interés social nacional (MISN) que actualmente se regulan en la Ley 1469 de 2011 y sus normas reglamentarias estaban antes previstos en el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 *‘Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010’*. Sin embargo, mediante sentencia C-149 de 2010, la Corte Constitucional declaró inexecutable este antecedente legislativo de los MISN por cuanto en su configuración normativa el Congreso no había respetado los principios constitucionales de autonomía territorial (CP arts. 1º, 311 y 313 numerales 1 y 7) y de coordinación y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales (CP art 288).⁴ Esta Corporación constató entonces que la norma controlada en ese caso implicaba *“un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs”*. Por lo mismo, declaró su inconstitucionalidad sin afectar proyectos en curso. Ahora bien, la Corte aclaró que los MISN no eran por sí mismos incompatibles con la Constitución, sino que en su configuración debían respetarse los principios de distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial:

“[n]o es que se impida la viabilidad jurídica de los MISN, sino que estos deben observar los principios constitucionales, especialmente aquellos que imponen el respeto por las competencias asignadas a las autoridades locales.”

6. La Ley 1469 de 2011 pretende restaurar los MISN aunque, según los antecedentes parlamentarios, sin incurrir en el vicio detectado por la Corte Constitucional en la sentencia C-149 de 2010.⁵ Si bien lo demandado en esta ocasión es la posibilidad de que estos MISN se implementen en suelo *“rural”*, aspecto regulado específicamente en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1469 de 2011, es necesario dilucidar distintos componentes de esta regulación, que se encuentran en normas distintas de la misma Ley o en otras disposiciones con fuerza legal, para determinar: (i) qué es lo que puede desarrollarse en áreas rurales, lo cual supone establecer en qué consisten los MISN; (ii) cuáles son los problema a los cuales pretenden responder los MISN; (iii) cuáles son los fines que se persigue alcanzar con la implementación de los MISN; y (iv)

⁴ Sentencia C-149 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁵ Gaceta del Congreso 1078 del 13 de diciembre de 2010. En la exposición de motivos del proyecto de ley se puede leer: “La figura de los Macroproyectos fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010, por considerar la honorable Corte Constitucional que la Ley 1151 no previó fórmulas para coordinar el ejercicio de las competencias municipales en la regulación de los usos del suelo frente a las decisiones del Gobierno nacional. [...] Por ello, a través de esta iniciativa se propone introducir nuevamente en el ordenamiento jurídico la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, concebidos como operaciones integrales, con participación de la Nación, acorde con lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política de 1991, y con las cuales se asegure el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental urbana que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda en proyectos de gran escala con impacto urbano, metropolitano o regional. Las operaciones urbanas correspondientes a los Macroproyectos de Interés Social Nacional se adelantarán de común acuerdo con los municipios y distritos, atendiendo a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en ejercicio de la autonomía reconocida a las entidades territoriales para regular los usos del suelo y dentro de los límites impuestos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional”.

cuáles las condiciones, procedimientos y limitaciones legales para materializarlos en suelo rural. La Sala presentará una síntesis de estos puntos, con base en la Ley 1469 de 2011, sus antecedentes parlamentarios y sus normas concordantes:

6.1. *¿En qué consisten los MISN?* Los Macroproyectos de Interés Social Nacional son un conjunto de decisiones y actuaciones de orden administrativo y urbanístico, orientadas hacia construir vivienda o soluciones asociadas a vivienda y, de forma complementaria, además infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos (Ley 1469 de 2011 art 2).⁶ Los MISN pueden construirse en suelo urbano, rural o de expansión urbana, de conformidad con la caracterización que se hace de cada una de estas clases en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997 (art 2 párrafo). Según el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997 hay tres grandes clases de suelo: urbano, rural y de expansión urbana. Y dentro de estos géneros cabe establecer a su vez dos subcategorías de suelo: suburbano y de protección, de conformidad con lo previsto en la ley. Son los planes de ordenamiento territorial los encargados de clasificar el territorio de un municipio o distrito en suelo urbano, rural y de expansión urbana, según los criterios legales, y de definir en estos los suelos suburbanos y de protección. Con el fin de aclarar el alcance de estas categorías, y en especial la de suelo rural, enseguida se presenta en síntesis una caracterización de cada una:

a. Como *suelos urbanos* se pueden considerar las áreas destinadas a uso urbano “*que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según el caso*” (L 388 de 1997 art 31). Es posible clasificar en esta categoría las zonas territoriales con procesos de “*urbanización incompletos*”, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, y “*que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial*” (ídem). La Ley prevé asimismo que el área urbana debe ser delimitada por perímetros, dentro de los cuales se pueden incluir centros poblados de corregimientos, pero no es admisible “[e]n ningún caso” que el perímetro urbano sea mayor que el “*denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios*” (ídem inciso 2).

b. Como *suelos rurales* se pueden clasificar “*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*” (L 388 de 1997 art 33). Dentro del suelo rural hay una subcategoría, denominada en la Ley como *suelo suburbano*, el cual se caracteriza por presentar una mezcla de usos con formas de vida del campo y la ciudad y sin que pueda clasificarse como de expansión urbana (Ley 388 de 1997 art 35). Estos suelos rurales suburbanos pueden ser superficies para el

⁶ En lo que sigue, dentro de este acápite, los artículos que se mencionen corresponde a la Ley 1469 de 2011, a menos que se diga expresamente lo contrario.

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*” (ídem). Pueden considerarse suburbanos los suelos “*correspondientes a los corredores urbanos interregionales*” (ídem). La Ley 388 de 1997 establece que los municipios y distritos deben contemplar previsiones con el fin de evitar el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas sin un previo proceso institucional de incorporación al perímetro urbano de conformidad con los parámetros legales.

c. Como de *expansión urbana* pueden considerarse las áreas precisamente habilitadas para futuro uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997 art 32). Esta determinación se debe ajustar a las proyecciones de crecimiento de la ciudad, y estar en función de la posibilidad de dotarla “*con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social*” (ídem). Pueden incluirse en esta categoría las “*áreas de desarrollo concertado*”; es decir, áreas que se habilitan para la expansión urbana con la condición de que previamente se adelanten procesos para definir la conveniencia y condiciones de tal habilitación, y de que se efectúe la adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios (ídem).

d. En cualquiera de estas clases puede incluirse una subclase constituida por los *suelos de protección*, a la cual pertenecen las zonas y áreas en las que se restringida la urbanización debido a 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*” (L 388 de 1997 art 35).

6.2. *Los problemas que buscan enfrentar los MISN.* Los Macroproyectos de Interés Social Nacional pretenden responder al problema sintetizado en el déficit de vivienda formal. Esta problemática tiene distintos elementos, de los cuales la Corte se limitará a destacar los siguientes: a) los atinentes a la insuficiente disponibilidad de suelo habilitado para la construcción de vivienda formal en general; b) al déficit de suelo para la oferta de vivienda de interés social y prioritario; y c) al desequilibrio originado en el déficit global de unidades de vivienda formal para cubrir la demanda del mercado, representada en el número de hogares nuevos y acumulados. Pasa a referirse a estos puntos:

a. En el trámite parlamentario que antecedió a la expedición de la Ley 1469 de 2011 se observa que una problemática de fondo y es el déficit de suelo disponible para desarrollar soluciones de vivienda en general. La exposición de motivos del proyecto que originó esta Ley mostró que según cifras del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “[a] nivel nacional” es necesario

habilitar un número aproximado de “3.556 hectáreas anuales” de suelo, “de las cuales 2.319 atenderían el incremento de hogares y 1.247 el déficit acumulado de vivienda”. No obstante, en la práctica el marco legal sólo estaba ofreciendo “un promedio de 95.39 hectáreas brutas al año, de las cuales 60.29 hectáreas corresponden a predios urbanos y 35.10 hectáreas a predios localizados en suelo de expansión urbana”. En la ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas se mencionó que pese a los esfuerzos institucionales para enfrentar los déficit de vivienda, representados en subsidios familiares, fortalecimiento de entes ejecutores de políticas de vivienda, asistencia técnica a municipios y exenciones tributarias a oferentes de Viviendas de Interés Social (VIS) o a sus intermediarios financieros, se podía advertir “en las ciudades escasez de suelo apto para VIS lo cual imposibilita la atención de la demanda en este sector poblacional”. Lo cual se ejemplificó con la situación de Cartagena, donde se hubo una demanda aproximada de 34.000 unidades de vivienda, mientras la producción VIS fue solo de 185 unidades por año.

b. En cuanto a la disponibilidad de suelo para la oferta de soluciones de vivienda de interés prioritario (VIP) y social (VIS), en el Congreso de la República se mencionaron también algunas cifras indicativas del déficit. Una encuesta realizada por el DNP en 2007 a ciudades que conformaran áreas metropolitanas y habitadas con población superior a 100.000 habitantes, indicó que el suelo de expansión urbana disponible equivalía a 7.317 hectáreas, de las cuales solo 2.927 estaban destinadas a la construcción de VIS.⁷ Los resultados señalaron además hacia la posibilidad de construir 103 viviendas de esta naturaleza por hectárea bruta. Con lo cual, en el área total disponible se podía construir un número aproximado de 302.463 viviendas nuevas, número insuficiente para cubrir la demanda global de vivienda formal pues equivaldría únicamente al 60.5% del déficit cuantitativo de soluciones habitacionales con calidad.⁸

c. Este déficit de zonas habilitadas para la construcción de soluciones de vivienda se suma a otros factores y da como resultado una insuficiente oferta cuantitativa y cualitativa de viviendas, en especial de interés social o prioritario. En la ponencia conjunta para primer debate en el Congreso de la República se incluyeron cifras para demostrar el alto nivel deficitario en materia de vivienda. Con base en los registros del DANE en el año 2005, el déficit habitacional total ascendía para entonces a 3.828.055 hogares, de los cuales el 66% correspondía a un déficit cuantitativo (cantidad de viviendas faltantes para albergar a la totalidad) y el 34% restante a déficit cualitativo (viviendas que no reúnen los estándares mínimos de calidad).⁹ Del déficit

⁷ Gaceta del Congreso 218 de 2011.

⁸ Gaceta del Congreso 218 de 2011.

⁹ Gaceta del Congreso 218 de 2011. La ponencia conjunta fue suscrita por miembros de distintos partidos políticos: por el Senado la suscribieron los Senadores Dilian Francisca Toro Torres, Fernando Tamayo Tamayo, Teresita García Romero, Gloria Inés Ramírez Ríos, Antonio José Correa Jiménez, Guillermo Santos Marín, Germán Bernardo Carlosama López; por la Cámara de Representantes la suscribieron los Representantes Lina María Barrera Rueda, Didier Burgos Ramírez, Pablo Aristóbulo Sierra L, Yolanda Duque Naranjo, Alba Luz Pinilla Pedraza, Ángela María Robledo Gómez, José Manuel Valdés Barcha y Carlos Alberto Escobar Córdoba. El autor de la iniciativa fue el entonces Senador Juan Lozano Ramírez.

global, un número 2.216.863 hogares se ubican en zona urbana, y el restante en áreas rurales o de expansión urbana. Esta insuficiencia se explica en parte por la falta de suelos habilitados para el desarrollo y en parte también por el déficit de construcción formal de vivienda: entre los años 2005 y 2009 se conformaron 285.000 hogares, mientras para la misma época el número de viviendas formales construidas fue 140.000.¹⁰ De nuevo según el informe de ponencia para primer debate, hay además datos recientes sobre déficit de solución a las necesidades de vivienda:

“[e]l diagnóstico de la estrategia ‘Construir Ciudades Amables - 2019’ establece que durante el último lustro el crecimiento anual del déficit cuantitativo de vivienda urbana a nivel nacional se estima en 91 mil unidades, que representa el 49% de los 185 mil nuevos hogares que se forman anualmente. En las cinco ciudades más grandes, el crecimiento del déficit de vivienda asciende a algo más de 47 mil unidades, o 50% de la demanda anual (95.600 hogares). Esta demanda insatisfecha puede optar por la cohabitación (incrementando el nivel de hacinamiento del acervo actual) o recurrir a una solución de vivienda en el mercado informal”¹¹

Entre las consecuencias de la disponibilidad deficitaria de áreas de suelo legalmente habilitado para el desarrollo de soluciones de vivienda se mencionó por ejemplo el hecho de que no fue posible aplicar “*cerca de 15.000 subsidios para V[iviendas de] I[nterés] P[rioritario] durante los dos últimos años*”, y que buena parte de la demanda de vivienda la satisface entonces el mercado informal del sector sobre zonas que no han sido legalmente habilitadas para el efecto.¹²

6.3. *Fines que se persigue alcanzar con la implementación de los MISN.* En este proceso se señaló que el objetivo constitucional de fondo que tienen los MISN es la garantía del derecho a la vivienda digna (CP arts. 51 y 93, conc PIDESC art 11). Esto se infiere además del texto de la Ley 1469 de 2011 y de sus antecedentes parlamentarios. En cuanto a los actos de trámite previos a la Ley 1469 de 2011 se observa en la ponencia para primer debate en Congreso que entre sus objetivos se incluyó el de satisfacer el derecho a vivienda adecuada.¹³ En la Ley 1469 de 2011 el título indica que tiene por objeto adoptar medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y “*el acceso a la vivienda*”. El articulado dice también que entre sus objetivos se encuentran los de agilizar la habilitación de suelo urbanizable e “*incrementar la escala de producción de vivienda*” (art 1 num 3). Aparte de este se observan otros

¹⁰ Gaceta del Congreso 1078 del 13 de diciembre de 2010.

¹¹ Gaceta del Congreso 218 de 2011.

¹² Gaceta del Congreso 1078 de 2010. Dice: “[a]ctualmente en materia de vivienda de interés prioritario (VIP), el mercado formal solo está atendiendo el 29% de la demanda a nivel nacional [...]. Para ilustrar cómo las restricciones a la oferta de suelo limitan el desarrollo de programas de vivienda, es importante tener en cuenta que de acuerdo con el diagnóstico de la estrategia ‘Construir Ciudades Amables -2019’ elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en las cinco ciudades más grandes, el crecimiento del déficit de vivienda asciende a más de 47 mil unidades, o el 50% de la demanda anual (95.600 hogares)”.

¹³ Gaceta del Congreso 218 de 2011.

propósitos con sustento explícito en la Constitución o admitidos por esta. El artículo 1° de la Ley señala por ejemplo los siguientes: promover la sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano, controlar la especulación del suelo, velar por la defensa del espacio público, proteger el medio ambiente, promover una política integral de gestión del riesgo, coordinar la acción de las entidades de distintos órdenes territoriales y competenciales en el diseño, ejecución y evaluación de las operaciones urbanas, promover la participación ciudadana y procurar medidas de solución de vivienda “*con criterios de urbanismo social*” (art 1).

6.4. *Categorías de MISN, condiciones y procedimientos legales para materializarlos.* La Ley 1469 de 2011 contempla dos categorías de MISN y, en consunto con sus normas complementarias, establece una serie de condiciones y procedimientos generales para la implementación de los MISN, y unos requisitos especiales para hacerlo en suelo rural. Además las normas fijan también un procedimiento con el mismo fin. Para efectos de exponer esto con la mayor claridad, la Sala mostrará (a) las categorías, (b) las condiciones y contenidos mínimos *generales* de cada MISN, (c) las condiciones específicas de los MISN en área rural y finalmente (d) los procedimientos legales:

a. *Categorías-* Hay dos categorías de MISN (art 4). La categoría 1 está integrada por los Macroproyectos cuyos términos y condiciones de gestión y ejecución se sujetan a “*los contenidos, actuaciones o normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente*” (art 4 num 1). En cuanto a su forma de perfeccionamiento requiere como base un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde del respectivo municipio o distrito (ídem). La Ley prevé que “*en ningún caso*” pueden modificarse las disposiciones del respectivo plan de ordenamiento territorial vigente con la adopción de MISN de esta categoría (ídem). La categoría 2 la conforman los MISN cuya implementación supone, además, la posibilidad adicional de introducir modificaciones a las normas urbanísticas previstas en el plan de ordenamiento territorial cuando resulte necesario para viabilizar el Macroproyecto. Cuando se requiera modificar el plan de ordenamiento territorial, dentro de esta categoría de MISN, la propuesta convenida entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la alcaldía municipal o distrital sobre oportunidad, conveniencia y posibilidad de realizarlo se supedita a la previa aprobación del respectivo concejo (art 4 num 2).¹⁴

¹⁴ El artículo 4 de la Ley 1469 de 2011 prevé también tres párrafos. “PARÁGRAFO 1o. Con el fin de promover la articulación de las diferentes categorías de macroproyectos de que trata este artículo, con las políticas y estrategias de vivienda de interés social de los planes de ordenamiento territorial, el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones mínimas de área y suelo útil destinado a vivienda de interés social y prioritaria que deban cumplir los Macroproyectos, teniendo en cuenta las categorías de municipios de que trata la Ley 617 de 2000 y el déficit habitacional de las entidades territoriales. || PARÁGRAFO 2o. Para efectos de lo previsto en esta ley, cuando se haga referencia al Plan de Ordenamiento Territorial se entenderá que hace alusión a todos los tipos de planes previstos en el artículo 9o de la Ley 388 de 1997. || PARÁGRAFO 3o. Con el fin de preservar la integridad étnica, social económica y cultural de los pueblos indígenas y comunidades étnicas afrodescendientes y garantizar su participación en las decisiones que los afectan, cuando se adelanten Macroproyectos, total o parcialmente, en suelo donde se asienten dichas comunidades, se deberá realizar la consulta previa específica, exigida en el Convenio 169 de la OIT, artículo 6o, numeral 1, literal a), durante la etapa de formulación previa la adopción del respectivo Macroproyecto”.

b. Condiciones generales y contenidos mínimos- En cuanto a las condiciones legales para la adopción de los MISN, en términos generales dependen esencialmente de la categoría a la que pertenezcan. No obstante, todo MISN debe tener unos contenidos mínimos y ejes comunes (arts. 5 y 6). Para empezar, son titulares de la iniciativa de cualquier clase de MISN el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las entidades públicas y los particulares (art 6). Los MISN deben surgir a partir de unas condiciones básicas, consistentes en: i- la identificación y delimitación de las áreas que *“por sus valores ambientales, naturales y/o paisajísticos deben ser protegidas, así como los suelos de protección por amenaza y riesgo no mitigable donde no se pueden localizar asentamientos humanos”* (art 5-1); ii- asignación de suelo con señalamiento de índices de ocupación y construcción admitidos (art 5-2); iii- definición del sistema de movilidad, indicando la disposición y trazado de mallas viales según jerarquía y función, y los modos de transporte vinculados (art 5-3); iv- definición del *“sistema de espacio público”* en los parámetros previstos en la Ley (art 5-4);¹⁵ v- la determinación de los sistemas de servicios domiciliarios, con el dimensionamiento para disposición y trazado de redes (art 5-5); vi- cartografía que integre el MISN (art 5-6); vii- estrategia de gestión y financiación para estimar el cierre financiero de la operación (art 5-7).

c. Condiciones específicas de MISN en suelo rural- Cuando los MISN deben celebrarse en suelo rural, además de lo anterior deben cumplir con un grupo de condiciones específicas (art 21). En efecto, la Ley 1469 de 2011 prevé que, de forma adicional a lo establecido en la Ley 388 de 1997, cada plan de ordenamiento territorial debe señalar los límites físicos y las condiciones generales de los suelos rurales que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, *“teniendo en cuenta la necesidad de crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas”*. Asimismo, se contempla que sólo de forma excepcional el perímetro de los suelos urbanos y de expansión urbana se puede ampliar hacia cubrir suelos clasificados por el IGAC dentro de las clases I, II o III. El Código de Régimen Municipal –Dcto 1333 de 1986 art 54- prevé que hacia estos suelos no puede extenderse el perímetro urbano por tratarse de zonas de reserva agrológica.¹⁶ La Ley 1469 de 2011 en su artículo 21 prevé la posibilidad de urbanizar estas zonas, solo por medio de MISN, con lo cual se ha introducido una reforma apenas parcial

¹⁵ Dice el artículo 5 numeral 4 que los MISN deben contener: “[l]a definición del sistema de espacio público y equipamientos colectivos con el dimensionamiento general y condiciones para la disposición y trazado de parques, plazas, plazoletas, alamedas y demás espacios públicos, así como de las edificaciones o áreas destinadas a equipamientos públicos de educación, cultura, salud, bienestar social, culto, deporte, seguridad, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos y administración pública, entre otros”.

¹⁶ El artículo 54 del Código de Régimen Municipal – Decreto 1333 de 1985- dice al respecto: “No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, ni a aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal”.

a este respecto. Esta posible ampliación será factible cuando se requiera “*en razón de las necesidades de la expansión urbana*” y si no es viable realizar Macroproyectos en otros suelos, se cumplen las determinantes ambientales del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se da cabal aplicación al reglamento sobre la materia.

Como se ve, para definir si es viable desarrollar Macroproyectos en suelo rural de estas clases deben cumplirse –entre otras- las determinantes ambientales del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Es decir: (a) las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; (b) las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; (c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales; (d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.¹⁷

d. Procedimiento- La Ley 1469 de 2011 contempla dos clases de procedimientos en función de la categoría de MISN (según si es categoría 1 o 2). Aparte, cada procedimiento tiene un grupo de reglas amplio. No obstante, estos procedimientos tienen varios puntos en común, que en esencia son los siguientes (arts. 7 y 8). Primero, etapa de anuncio: cuando se presente una iniciativa que satisfaga los requisitos legales, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio anuncia el MISN. Segundo, etapa de formulación y

¹⁷ Además de estas hay otras determinantes, aplicables en general a la realización de los POT según la Ley 388 de 1997, que establecen determinantes en materia de conservación del patrimonio cultural, el ajuste de los POT a las infraestructuras básicas de la red vial nacional y regional, de puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía. También se exige respetar, a los mismos efectos, los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley (L 388 de 1997 art 10 nums 2, 3 y 4).

concertación: la formulación es la presentación del documento técnico que sustenta la iniciativa, y la concertación es la interacción interinstitucional del Ministerio con la entidad territorial en la que se va a desarrollar el MISN. Esta concertación, si concluye en un acuerdo, adquiere el carácter de convenio. El convenio deberá ser suscrito por el titular de la iniciativa, y debe incluir los compromisos de cada parte en las fases del MISN. Si no hay acuerdo, habrá una nueva oportunidad para la concertación y si esta falla se archiva el proyecto. Tercero, etapa de participación democrática: se garantiza la participación ciudadana mediante los mecanismos previstos en la Ley 388 de 1997 según el instrumento que se requiera, en función de la categoría de MISN de que se trate. Cuarto, etapa de adopción: concluidas las anteriores fases, el MISN se adopta por resolución del Ministerio. En el caso de los MISN categoría 2, la etapa de concertación y consultas comprende una interacción con la Corporación Autónoma Regional, la Junta Metropolitana –si el municipio hace parte de un área metropolitana–, el Consejo Territorial de Planeación, y es necesario realizar además, con anterioridad al convenio, una audiencia pública.

7. En este marco se insertan los MISN en zona rural. Es entonces necesario definir si esta regulación, en cuanto sea aplicable en los suelos rurales, desconoce los deberes estatales de protección de las riquezas naturales (CP art 8), de preservación de la diversidad e integridad del ambiente (CP arts. 79 y 334), y de amparo especial a la producción de alimentos (CP art 65).

La Constitución no prohíbe expresamente la realización de proyectos de solución de vivienda de amplio alcance en suelo rural. El margen de lo permitido en este campo es amplio pero no absoluto

8. El demandante considera que la Constitución, en las normas invocadas dentro de los cargos, prevé una prohibición absoluta de desarrollar Macroproyectos de Interés Social Nacional en suelo rural. La Corte, por diversas razones, considera que la disposición acusada no viola los principios constitucionales citados en la demanda. Primero, constata que la Carta Política no prevé una prohibición expresa de desarrollar proyectos de vivienda en suelo rural. Segundo, advierte que el suelo rural no está integrado sólo por áreas portadoras de riquezas naturales, reservas ambientales o zonas destinadas a la producción de alimentos. Tercero, considera que con los MISN el Congreso pretende solucionar un problema de déficit habitacional en zonas rurales y, por esa vía, garantizar el derecho constitucional de toda persona a tener vivienda digna. Cuarto, la adopción de MISN presupone la activación de distintos tipos de control ambiental, por lo cual hay entonces mecanismos institucionales de protección de los aspectos ambientales de la zona rural. Quinto, toma en cuenta que la Ley no prevé la posibilidad abierta e indiscriminada de implementar MISN en suelo rural, sino que fija ciertas condiciones. La Sala Plena de la Corte Constitucional pasa a desarrollar cada uno de estos puntos.

9. Para empezar, las normas constitucionales en las cuales se fundan los cargos contemplan deberes de protección incluso especiales sobre las riquezas naturales (CP art 8), la diversidad e integridad del ambiente (CP arts. 79 y 334) y la producción de alimentos (CP art 65). No obstante, ninguno de estos preceptos proscribía de forma explícita desarrollar proyectos de vivienda a nivel macro en áreas rurales. La Constitución emplea en pocas ocasiones las expresiones ‘*rural*’ o ‘*rurales*’. El artículo 318 dice que, para mejorar la prestación de servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de orden local, los concejos podrán dividir sus municipios en corregimientos, cuando se trate de “*zonas rurales*”. El artículo 365 establece que uno de los criterios a ser tenidos en cuenta por el legislador, para poner en operación el Sistema General de Participaciones, es el reparto de los recursos que lo conforman entre población urbana y “*rural*” (CP art 365 lits a y b). El artículo 55 transitorio, dispuesto por el Constituyente de 1991, previó que el Congreso debía expedir, bajo las condiciones allí contempladas, una ley que les reconociera a las comunidades negras que venían ocupando tierras baldías en las “*zonas rurales*” ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, el derecho a la propiedad colectiva sobre áreas demarcadas por la misma ley. Ninguna de estas normas, como se ve, contempla un impedimento absoluto para implementar macro soluciones de vivienda en áreas de carácter rural.

10. El demandante parece sostener que todo suelo rural es portador de riquezas naturales, de elementos de los cuales dependen la diversidad e integridad del ambiente y además que está conformado por áreas destinadas a la producción de alimentos. Sin embargo, la definición de zona rural a la cual hace referencia la norma acusada es la prevista en la Ley 388 de 1997. Los suelos rurales se caracterizan –según esta- como “*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*” (L 388 de 1997 art 33). En consecuencia, en el suelo rural hay entonces un área que lo es “*por razones de oportunidad*”, y otra que lo es por un motivo distinto, a saber, por su “*destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas*”. No todo suelo rural es –en la Ley 388 de 1997- incompatible con el desarrollo. Por el contrario, dicha Ley consagra una subcategoría de zona rural conformada por el *suelo suburbano*, en el cual hay una mezcla de usos: formas de vida del campo y de la ciudad. Puede haber desarrollo en suelos rurales suburbanos si bien “*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*” (ídem). Suburbanos son los suelos “*correspondientes a los corredores urbanos interregionales*” (ídem). Municipios y distritos deben adoptar medidas para evitar el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas sin previo proceso de incorporación al perímetro urbano conforme a los parámetros legales (Ley 388 de 1997).

11. Luego no sólo no hay prohibición constitucional expresa de implementar proyectos a nivel macro en zonas rurales, sino que de hecho en el ordenamiento actual no toda zona rural es portadora de valores ambientales o alimentarios protegidos por la Constitución. En contraste, lo que persiguen los MISN es enfrentar un problema real, debidamente identificado, de déficit habitacional de vivienda en zonas rurales. En este proceso se aportaron algunas cifras relevantes. Según el Censo realizado por el DANE en el año 2005, el déficit global (cualitativo y cuantitativo) de vivienda en zona rural afecta al 68,25% de los hogares. Es decir, conforme a la metodología empleada por el DANE, en zona rural el 68,25% de los hogares, a esa fecha, o bien no vivían en sitios que presentaran siquiera un umbral mínimo de condiciones de habitabilidad, o bien habitaban en viviendas inadecuadas o construidas con material precario o inestable, o compartían con otros la vivienda, o habitaban en viviendas con hacinamiento, o construidas con materiales estables pero con pisos inadecuados, o con servicios inadecuados, o que no contaban con un lugar adecuado para preparar los alimentos.¹⁸ Lo anterior parece razonablemente indicar, en términos constitucionales, que para el año 2005 al menos el 68,25% de los núcleos humanos ubicados en zona rural, y considerados por el DANE como hogares, carecían de las condiciones necesarias y suficientes para gozar efectivamente del derecho a una vivienda digna (CP art 51). La Ley 1469 de 2011 prevé un grupo de medidas, entre ellas los MISN, orientadas a colmar esa necesidad. La disposición acusada busca entonces satisfacerla en suelo rural.

12. La Ley 1469 de 2011 está por tanto orientada a ofrecer soluciones habitacionales adecuadas de amplio alcance en cuanto al universo de beneficiarios. Para que estas medidas alcancen a los hogares cuyo modo de subsistencia se sustenta en formas de vida esencialmente rurales, sin condicionar su otorgamiento a las personas campesinas a su desarraigo del medio al cual se han adaptado, el legislador introdujo la posibilidad de implementar estos MISN específicamente en suelo rural. Para los campesinos, esta es en consecuencia una forma de garantizar su “*derecho a vivienda digna*” (CP art 51). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, en armonía con otros instrumentos internacionales,¹⁹ dice que toda persona tiene derecho a “*vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*” (art 11 num 1).²⁰ Este instrumento es relevante para interpretar la Carta, pues el artículo 93 Superior prevé “[l]os

¹⁸ DANE. “Déficit de vivienda”. Boletín Censo General 2005. Disponible en el sitio web: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf

¹⁹ De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, entre otros, los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961”. Punto 3.

²⁰ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". Ahora bien, esto indica entonces que el derecho a la vivienda digna se debe entender de conformidad, entre otros, con el PIDESC. El derecho a vivienda adecuada que garantiza el PIDESC comprende no sólo el derecho a contar con un tejado. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en adelante Comité DESC- en la Observación general N° 4, dice que tener vivienda digna *"significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable"*. La jurisprudencia de la Corte, en términos coincidentes, ha sostenido que:

"ser titular del derecho a la 'vivienda digna' significa más que simplemente tener derecho a un tejado.²¹ Más bien, implica el derecho a satisfacer una necesidad humana real amplia. [...] el derecho a la vivienda digna se satisface exhaustivamente si el sujeto puede contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades".²²

13. El Estado tiene la obligación de cubrir *progresivamente* el derecho a la vivienda adecuada; es decir, a una vivienda en condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural.²³ Esto significa que el cumplimiento completo de esa obligación no puede entonces exigírsele de inmediato, o en períodos breves. El mismo PIDESC dispone que los Estados partes se obligan a lograr *progresivamente* la plena efectividad de los derechos allí reconocidos, dentro de los cuales está el derecho a la vivienda adecuada (art. 2.1.).²⁴ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el carácter progresivo de esas obligaciones *"constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse"*

²¹ Dice el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza". Punto 7 de la Observación general No. 4.

²² Sentencia T-047 de 2011. En esa ocasión, la Corte Constitucional concedió la tutela del derecho a la vivienda digna de un grupo de personas afectado por un desastre natural. En tal contexto caracterizó el derecho a la vivienda adecuada, en concordancia con la Observación general No 4 del Comité, en los términos indicados

²³ Todas ellas aparecen expuestas en el punto 8 de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el artículo 11.1 del PIDESC. Esa interpretación es reconocida como válida, por esta Corte, entre otras en la sentencia T-585 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

²⁴ El PIDESC dice en su artículo 2.1: "[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (Subrayas añadidas).

en un breve período de tiempo”.²⁵ La Corte Constitucional ha recogido ese entendimiento, por ejemplo en la sentencia C-507 de 2008, cuando dijo: “[...] *la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’*”.²⁶

14. Que el Estado deba cubrir *progresivamente* todos los ámbitos prestacionales del derecho a la vivienda digna, no puede interpretarse en el sentido de que cuente entonces con la autorización para privarlo de cualquier efecto *inmediato*. El Comité DESC,²⁷ la doctrina internacional más autorizada en la materia²⁸ y la Corte Constitucional coinciden en que algunas de las obligaciones asociadas a los derechos sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves. Como lo expresó la Corte en la sentencia C-671 de 2002,

“el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos. Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso

²⁵ Observación General No. 3.

²⁶ Sentencia C-507 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño. SPV Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández). En esa ocasión, la Corte declaró inexecutable una norma, por violar el principio de no regresividad. El precepto examinado, en la práctica, tenía la potencialidad de obligar a las universidades estatales del orden nacional, a realizar unas destinaciones de recursos que antes de esa norma no estaban obligadas a hacer. Dado que eso suponía una afectación en la prestación del servicio misional, la Corporación juzgó que existía un retroceso. Como el retroceso no fue justificado, la norma fue declarada inexecutable. Para decidir sostuvo: “la medida reduce de manera sustantiva los recursos destinados a la educación superior. En estos casos, las autoridades competentes pueden demostrar que la medida no “retrocede” los avances logrados en materia de educación superior. [...] Sin embargo, nada de esto fue demostrado en el presente proceso”.

²⁷ En la Observación General No. 3, se lee: “el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la Plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”.

²⁸ Esa doctrina está contenida en los Principios de Limburgo, considerada por la Corte Constitucional, justamente, como la más autorizada internacionalmente. Ver sentencia C-251 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime) –Fundamento jurídico 8-. En relación con el punto, pueden destacarse los siguientes tres principios: “8. Aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto, se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede introducirse inmediatamente dentro del sistema legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar”; “21. La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”; “22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto”.

encaminado a la completa realización de ese derecho. || De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad. || Finalmente, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.²⁹

15. En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada- están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo.³⁰ En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, están incluidas tanto las de *respeto* (que le exigen al Estado abstenerse de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho), las de *protección* (que le imponen al Estado adoptar medidas para que terceros no irrespeten el derecho), y en ciertos casos algunas

²⁹ Sentencia C-671 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett. Unánime). En ella, la Corporación examinaba la constitucionalidad de un precepto que excluía a un grupo de beneficiarios de los servicios ofrecidos por el sistema de salud de las fuerzas militares y de policía, aun cuando antes lo incluía. La Corte consideró que ese retroceso, en la protección del derecho a la seguridad social en salud del grupo excluido, resultaba injustificado. Para decidir, tuvo en cuenta la distinción entre obligaciones de cumplimiento inmediato, y obligaciones de cumplimiento progresivo. Dijo que el Estado había incumplido la prohibición –la cual es de obligatorio cumplimiento en todo tiempo- de no retroceder injustificadamente en el nivel de protección alcanzado. Esta última prohibición la caracterizó de la siguiente manera: “el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.

³⁰ De hecho, la Corte ha extendido esa premisa como válida para explicar la estructura de todo derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), al estudiar algunas de las obligaciones prestacionales que se derivan para el Estado del reconocimiento de otro derecho fundamental –salud-, la Corte dijo: “3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho”.

obligaciones de *garantía* (que demandan del Estado la adopción de medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho). Cuando menos, puede decirse que son de exigibilidad inmediata las siguientes: (i) garantizar unos contenidos *mínimos* o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares;³¹ (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho³² y, como mínimo, disponer un plan³³ trazado de modo admisible, es decir, que garantice los demás derechos, sea razonable, especifique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse³⁴ e incluya en el grupo de beneficiarios a todos los afectados titulares del derecho;³⁵ (iii) asegurar la participación de los involucrados en las decisiones;³⁶ (iv) no discriminar injustificadamente;³⁷ (v) proteger

³¹ Sentencia C-251 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). Al examinar la constitucionalidad de la Ley 319 de 1996, aprobatoria del Protocolo de San Salvador, la Corte dijo: “así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los ‘derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico’. Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación”. Sobre esta faceta en la jurisprudencia sobre derecho a vivienda digna, puede verse la sentencia T-958 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

³² El principio 16 de Limburgo, por ejemplo, dice que “[t]odos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto”. En sentido similar, ver la sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime).

³³ Sentencia T-199 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto). En ese caso la Corte juzgó que a un grupo de personas se le había violado su derecho a la vivienda digna, porque las autoridades pública no adoptaron un plan oportunamente en orden a evitar el advenimiento de un desastre natural que destruyera sus hogares y demás derechos fundamentales: “a pesar de conocer desde el año 1998 la situación de riesgo en que se encontraban los accionantes y de contar con el informe elaborado por la entidad departamental competente desde septiembre del año de 2008, no adoptaron las medidas dirigidas a prevenir y mitigar el riesgo en el que se encontraban los residente del sector La Clavellina ni adelantaron las gestiones ante las entidades del orden nacional o departamental o el propio DAPARD para la ejecución de las obras recomendadas”. Por eso les ordenó, en específico, adoptar un plan con específicas coordinadas, para satisfacer adecuadamente el derecho conculcado.

³⁴ Sentencia T-143 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa). La Corte consideró que la administración pública les había violado sus derechos a los miembros de una comunidad, porque a pesar de ver insatisfecha una de sus necesidades a causa de un acontecimiento de la naturaleza, y la administración había adoptado un plan para conjurar esa violación, ese plan no contaba con especificaciones de tiempo, modo y lugar. En concreto, la Corporación manifestó: “la Sala advierte al menos dos deficiencias en la forma de proteger los derechos fundamentales por parte de la Administración Pública, que se presentan en este caso. En primer término, no está clara la planeación acerca de las circunstancias de tiempo y modo en que habrá de adelantarse esa política, lo cual es un indicio de que no existe un plan real debidamente concebido para ponerla en marcha [...]”.

³⁵ Sentencia T-1094 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

³⁶ ³⁶ Sentencia T-790 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En esa ocasión, la Corte le ordenó a la administración abrir un espacio de participación para la comunidad cuyo derecho a la vivienda digna estaba bajo amenaza. En ese caso, constató que se requería tutelar el derecho a la vivienda de unas personas cuyos hogares de habitación estaban en riesgo de derrumbarse, y ordenó neutralizar las causas del riesgo. Esta misma exigencia la ha hecho la Corte al examinar la forma en la cual deben ser garantizadas facetas prestacionales de otros derechos, tales como la salud [sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José cepeda Espinosa)] y el agua potable [ver sentencias T-143 de 2010 y T-418 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa)]. Sobre el derecho a la participación, en la doctrina y con especial referencia a los derechos de las personas damnificadas, puede verse a propósito del tsunami ocurrido en India el texto de Hope, Lewis: “Human rights and natural disaster. The Indian ocean tsunami”, en 33 Human Rights, 12, 2006, p. 16. Sobre el derecho a la participación para la garantía del derecho a la vivienda digna, puede verse la investigación sobre el ordenamiento sudafricano de Wolf, Ralph: “Participation in the right of acces to adequate housing”, en 14 Tulsa Journal of Comparative and International Law, 269, 2006-2007, pp. 269 y ss.

³⁷ Sentencia T-743 de 2006 (MP Nilson Pinilla Pinilla). La Corte consideró que se había violado el derecho a la no discriminación de las personas de un núcleo familiar, al haberles negado infundadamente su inclusión en el censo oficial de afectados por un desastre natural, lo cual les permitía acceder a beneficios que protegían su derecho a la vivienda digna. El Comité, en su Observación General No. 4, manifestó que “el derecho a una

especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta;³⁸ (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho³⁹ y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.⁴⁰ La tutela puede proceder para exigir estas facetas.⁴¹

16. Las restantes obligaciones necesarias y suficientes para asegurar la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda digna son entonces de cumplimiento progresivo. Entre ellas se encuentra el deber estatal de adoptar una estrategia nacional de vivienda. El Comité DESC en la Observación General N° 4 ha dicho que si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a vivienda digna pueden variar de un Estado a otro, *“el Pacto claramente requiere que cada Estado parte tome las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda”*, dentro de la cual se incorpore una definición de *“los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda”*, de *“de los recursos disponibles”*, y de *“la forma más efectiva”* de emplear dichos recursos disponibles. La misma Observación también supone que esta estrategia debe garantizar la *“coordinación entre los ministerios y autoridades regionales y locales con el objeto de conciliar*

vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables” (Punto 9). Principios de Limburgo, Punto 22.

³⁸ Sentencia T-657 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). La Corporación tuteló en ese caso el derecho a la vivienda digna de una mujer cabeza de familia, madre de cuatro menores de edad. Consideró que la mujer tenía derecho a que se le protegiera su necesidad de vivienda digna, y a que se impartieran las órdenes necesarias con el fin de satisfacerla adecuadamente: “la Constitución ha recalado la especial protección que debe brindarse a quienes hacen parte de un grupo de personas en situación de vulnerabilidad, - por su edad, situación económica o física etc. -, haciendo necesaria la creación de un marco más amplio de protección, mediante el diseño de acciones afirmativas para garantizar la efectividad del derecho a la igualdad y de manera colateral todos los demás derechos”. Esa obligación no es incompatible con la prohibición de discriminación. La Corte ha sido clara en ese aspecto. Por ejemplo en la referida sentencia C-251 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime) expresó que aun cuando los Estados están en la obligación de garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, “este deber estatal no puede ser interpretado como la prohibición de que las autoridades adopten medidas especiales en favor de poblaciones que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, y que por ende merecen una especial protección de las autoridades (CP art. 13)”.

³⁹ Sentencia T-742 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). La Corte consideró entonces que se violaba el derecho a la vivienda digna de una persona, al haberle negado el subsidio para adquisición de vivienda nueva o usada con fundamento en una aplicación distorsionada de la normatividad aplicable. En esa oportunidad, además de otras razones, la Corte consideró que se violaba la Constitución porque la entidad encargada de asignarlo había interpretado que no tenía derecho al subsidio una persona que contaba con un mero derecho de posesión sobre un bien inmueble, a pesar de que lo realmente excluido por la ley era que la persona fuera propietaria de otro bien inmueble destinado a vivienda. Otro caso semejante, en los aspectos que tienen relevancia, fue resuelto en la sentencia T-044 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime), pues en ella la Corte Constitucional tuteló el “derecho a la vivienda digna” de una persona, porque la entidad encargada de asignar el subsidio de vivienda lo excluyó del grupo de solicitantes con fundamento en un motivo contrario a la Constitución. En esa ocasión dijo que toda restricción en el derecho fundamental a la vivienda digna “deviene inconstitucional si supone una interferencia ilegítima en los derechos fundamentales de la persona”.

⁴⁰ En la sentencia C-444 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime), la Corte Constitucional opinó que una norma resultaba inconstitucional, porque era injustificadamente regresiva, en relación con el nivel de protección del derecho a la vivienda digna alcanzado previamente. Para decidir dijo, sobre el particular, que el precepto cuestionado contenía “una medida regresiva en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social”. También puede verse la sentencia T-068 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la cual la Corte concedió la tutela del derecho a la vivienda digna a una persona desplazada por la violencia a quien pretendía lanzársela de un inmueble que era su único lugar de habitación, lo cual –si se hubiera llevado a cabo– era a juicio de la Corporación regresivo, comparado con el nivel de protección al que tenía derecho.

⁴¹ Sentencia T-047 de 2011.

políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc)”. La adopción de una estrategia nacional de vivienda es una obligación, de carácter progresivo, que a la cual la Corte ha hecho alusión por ejemplo en la sentencia T-958 de 2001.⁴² Puede verse entonces que la Ley 1469 de 2011, y específicamente en lo referente a los MISN, pretende entonces contribuir al cumplimiento de este deber constitucional de carácter progresivo, al prever un instrumento macro de satisfacción de necesidades habitacionales, incluso en suelo rural, que asegura la coordinación entre diferentes niveles de ordenamiento territorial.

17. Por otra parte, antes de la etapa de adopción de los MISN el ordenamiento prevé una serie de controles en materia ambiental. En efecto, como antes se mostró, hay dos categorías de MISN. Los que pertenecen a la categoría 1 se sujetan a *“los contenidos, actuaciones o normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente”* (art 4 num 1). Los clasificables en la categoría 2 suponen la modificación a las normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial cuando resulte necesario para viabilizar el Macroproyecto. En cualquiera de los dos casos se requiere activar una serie de mecanismos institucionales e interinstitucionales de protección ambiental: (i) entre los contenidos mínimos de todo POT –en lo que atañe a su componente rural- y de cualquier MISN se incluye la identificación y delimitación de áreas que *“por sus valores ambientales, naturales y/o paisajísticos deben ser protegidas”* (L 388 de 1997 art 14 num 3 y L 1469 de 2011 art 5 num 1); (ii) los proyectos de POT o de modificaciones a los mismos para implementar MISN requieren la intervención de la Corporación Autónoma Regional competente (L 388 de 1997 art 24 num 1 y L 1469 de 2011 art 8 num 2); (iii) tanto los proyectos de POT como los de reforma a los mismos para implementar MISN, y los Macroproyectos en cuanto tales, están en su proceso de elaboración conformados por etapas de participación democrática, en las cuales se ejerce el control ciudadano, entre otros, sobre aspectos ambientales (L 388 de 1997 arts. 4 y concordantes, y L 1469 de 2011 arts. 7-3 y 8-2-d); (iv) cuando los MISN se proyecten sobre suelos clasificados por el IGAC dentro de las clases I, II o III, deben cumplir además de otros los determinantes ambientales del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Entre estos hay un grupo amplio de normas ambientales, como por ejemplo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales.⁴³

⁴² Sentencia T-958 de 2001 (MP “En [el artículo 51 de la Carta] se establecen obligaciones que claramente aluden a aspectos de desarrollo progresivo del derecho: fijar condiciones para hacer realidad el derecho; promoción de planes para atender a la población más pobre; diseño de sistemas de financiación adecuados; promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda. En suma, puede sostenerse que la Constitución fija las bases para una política de vivienda que, naturalmente, deben conducir a que todos los colombianos puedan disfrutar del derecho en cuestión”).

⁴³ El artículo 21 de la Ley 1469 de 2011 remite en esto al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en lo que atañe a las determinantes ambientales. Estas son las siguientes, como antes se señaló: (a) las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; (b) las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la

18. La última razón para sostener que la disposición no es integralmente contraria a la Carta, es que la Ley a la cual pertenece contempla una serie de previsiones para proteger los suelos con valor alimentario. El artículo 21 de la Ley 1469 de 2011 prevé que además de lo señalado en la Ley 388 de 1997 cada POT debe fijar los límites físicos y las condiciones generales de los suelos rurales que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, *“teniendo en cuenta la necesidad de crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas”* (art 21). Esta norma ordena entonces establecer en los POT verdaderos límites al desarrollo sobre suelos destinados –entre otros- a usos agrícolas o ganaderos. Ciertamente, la misma Ley dice que sólo de forma excepcional el perímetro de los suelos urbanos y de expansión urbana se puede ampliar hacia cubrir suelos clasificados por el IGAC dentro de las clases I, II o III. No obstante, esta ampliación solo será factible (i) cuando se requiera *“en razón de las necesidades de la expansión urbana”*, (ii) si no es viable realizar los MISN en otros suelos, (iii) se cumplen las determinantes ambientales del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y (iv) se da cabal aplicación al reglamento sobre la materia. La Ley en la cual se inserta la norma acusada contempla medidas de protección para suelos rurales de especial valor ambiental y agrológico.

La necesaria adaptación de los MISN a las formas de vida rurales. Las áreas protegidas como áreas sustraídas del desarrollo de MISN

19. Todo lo anterior indica entonces que la disposición demandada no puede ser totalmente expulsada del ordenamiento. No obstante, ello no significa que, en cuanto se refiere a la posibilidad de implementar los MISN en suelo rural, la norma no presente algunos problemas específicos a la luz de los deberes constitucionales de proteger especialmente las riquezas naturales (CP art 8), la diversidad e integridad del ambiente (CP arts. 79 y 334), y la producción de alimentos (CP art 65). En concreto, la Corte Constitucional observa en primer lugar que el precepto bajo control, y la ley de la cual forma parte, no establece de manera precisa un exigencia normativa orientada a garantizar la adecuación de los MISN al entorno cultural y socio económico de las áreas rurales y, más puntualmente, a las formas de vida campesina. Lo cual resulta constitucionalmente problemático, como adelante se mostrará, de acuerdo con el artículo 65 Superior que ordena proteger especialmente la producción de alimentos. En segundo lugar, la Sala advierte que la regulación contenida en la

respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; (c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales; (d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

Ley a la cual pertenece la norma cuestionada no excluye de modo expreso y claro las áreas protegidas de los entornos en los cuales se pueden ejecutar MISN, lo cual plantea un problema relacionado con el deber de protección de las riquezas naturales y la diversidad e integridad del ambiente. A continuación se expondrá cada uno de estos problemas y sus implicaciones.

20. Lo primero es que la Ley 1469 de 2011 admite realizar MISN en suelo rural pero no contempla de forma precisa una orden de adaptarlos al entorno socio económico y cultural en el cual se insertan y, en especial, a las formas de vida campesina que allí se desarrollan. El artículo 2 de Ley 1469 de 2011 simplemente prevé que los MISN pueden implementarse en áreas rurales. El artículo 21 de la misma establece que cuando así ocurra en suelos rurales clasificados por el IGAC en los niveles I, II y III, se deben cumplir los determinantes ambientales del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. No obstante, ni estos artículos ni el cuerpo restante de la Ley 1469 de 2011 establecen expresamente reglas precisas o estándares suficientes orientados a exigir la adaptación de los MISN a la ruralidad. El problema que esto acarrea es entonces notorio. La Ley 1469 de 2011 está llamada a introducir soluciones habitacionales a nivel macro en zona rural; es decir, construcciones de vivienda e infraestructura de amplia envergadura e impacto en el entorno. Además de la edificación de un grupo suficiente de viviendas, los MISN suponen implementar un sistema de movilidad integrado en parte por mallas viales y medios de transporte; asimismo, debe construirse un sistema de espacio público y equipamientos colectivos, lo cual implica la disposición y construcción, entre otros, de parques, plazas, alamedas u otras áreas destinadas a educación, salud, deporte, defensa y justicia; y finalmente es necesario asegurar el trazado e implementación de redes de servicios públicos domiciliarios y su respectiva infraestructura. Sin embargo, la Ley no prevé la obligación de que estas grandes intervenciones se adapten a las formas de vida campesina.

21. Desde un plano constitucional, esta posible implantación de Macroproyectos en zona rural debe estar necesariamente acompañada de una obligación clara, radicada en las autoridades a cargo de desarrollarlos, de ajustar las condiciones, estructura y función de los componentes de los MISN a las formas de vida propias de lo rural. En efecto, los déficits de vivienda rural –debidamente identificados en el proceso de adopción de la Ley 1469 de 2011- los experimentan hogares conformados, entre otras, por personas cuyo sustento lo derivan principal o exclusivamente de la agricultura, la pesca, la pequeña o mediana ganadería, entre otras actividades productoras de alimentos. Las soluciones macro de vivienda en suelos rurales están pensadas, sin embargo, no solo para quienes viven en zona rural pero derivan su sustento de actividades desarrolladas en áreas urbanas, o tienen formas de vida eminente o típicamente asociadas a la urbe, sino también para quienes viven en suelo rural y derivan su sustento del trabajo campesino y, en especial, de la producción de alimentos. Los MISN que se construyan en suelo rural para asegurar soluciones de vivienda digna a los hogares conformados por estas

personas, no pueden entonces suponer la introducción de rupturas radicales e irreversibles con sus formas de vida, cuando estas se encuentran objetiva y estrechamente vinculadas a la producción campesina de alimentos, pues hacerlo resultaría incompatible con los estatuido expresamente en el artículo 65 de la Constitución Política.

22. La norma demandada no contempla una previsión encaminada a ordenar al Estado y quienes intervienen en el proceso de adopción de los MISN tomar medidas para adaptarlos al entorno cultural y socioeconómico del campo y, en especial, a las formas de vida campesina asociadas a la producción de alimentos. La disposición cuestionada –y la Ley de la cual forma parte– podría interpretarse entonces como que estuviera admitiendo, ya que no consagra una restricción precisa, la posibilidad de implantar en suelos rurales MISN con características incompatibles con la vida del campo; es decir, Macroproyectos que supongan incluso una transformación sustantiva de los modos de vida campesinos vinculados con la producción alimentaria. Este posible entendimiento resulta empero inconstitucional, pues tiene la potencialidad de afectar drásticamente la producción campesina de alimentos, al introducir un elemento de ruptura con la forma de vida que se desarrolla en el entorno. Una lectura de la norma conforme a la Constitución, no obstante, impide darle esa interpretación, pues implica que en suelo rural los MISN deben adaptarse al entorno socio económico y cultural. En estas circunstancias, dado que el texto legal no es inconstitucional pero sí lo es una interpretación posible del mismo, se impone conciliar el principio de supremacía constitucional con el de conservación del derecho legislado, y declarar exequible el artículo 2 (parcial) de la Ley 1469 de 2011, bajo la condición de que se entienda que la implementación de MISN en suelo rural debe adaptarse a las formas de vida campesinas estrechamente asociadas a los procesos de producción de alimentos.

23. Algo similar ocurre con el segundo aspecto problemático indicado al comienzo de este acápite. La Ley 1469 de 2011 es imprecisa al momento de definir si los MISN pueden implementarse en *áreas protegidas*. Ni la disposición acusada ni la Ley 1469 de 2011 prevén esa posibilidad de forma clara y expresa. Tampoco excluyen estas áreas, explícitamente, del universo de suelos potencialmente destinado a soportar los MISN. El artículo 5 de la Ley ciertamente prevé que entre los contenidos mínimos de todo MISN debe estar la identificación y delimitación de las “*áreas que por sus valores ambientales, naturales y/o paisajísticos deben ser protegidas*”, pero no dice de manera tajante que sobre ellas resulte ilegal ejecutar MISN. En cambio, sí establece que pueden desarrollarse MISN en suelo rural, sin introducir excepciones específicas en materia de áreas protegidas. En consecuencia, puede decirse en principio que hay al menos una interpretación de la norma acusada, y de la Ley de la cual forma parte, conforme a la cual estos Macroproyectos podrían extenderse incluso sobre suelos rurales considerados como “*áreas protegidas*”. Este entendimiento legal plantea un problema de inconstitucionalidad.

24. Para dilucidarlo es importante precisar en primer término el sentido, fundamentos e implicaciones de las *“áreas protegidas”*. Colombia aprobó el Convenio sobre Diversidad Biológica mediante Ley 165 de 1994. Este tiene por objeto *“la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”*. Entre sus preceptos, el artículo 2 prevé la definición de los términos *“áreas protegidas”*, cuando es utilizada en el marco normativo de preservación de la diversidad biológica. Dice que protegida es *“un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”*. A suscribir este Convenio, los Estados adquieren un grupo de compromisos (CDB art 8): a) *“un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”*; b) elaborar, cuando sea necesario, *“directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”*; c) reglamentar o administrar *“los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible”*; d) promover *“la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales”*; e) promover *“un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas”*. Estas previsiones informan el sentido de las normas constitucionales invocadas en los cargos, por las razones que se exponen a continuación.

25. Como antes se mostró, el artículo 93 de la Constitución establece que *“los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”*. El Convenio sobre Diversidad Biológica versa en parte sobre derechos humanos. Según el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, el objeto y sentido de un tratado internacional se definen con arreglo a su respectivo contexto, dentro del cual ocupa un lugar central el preámbulo del instrumento. El Preámbulo del Convenio sobre Diversidad Biológica indica que los Estados lo adoptan siendo *“conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento”*. Es decir, la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica cumplen una función crítica en la satisfacción de derechos humanos fundamentales, como son los de toda persona a la salud y la alimentación. El deber constitucional que tiene el Estado de proteger *“la diversidad e integridad del ambiente”* y *“conservar las áreas de especial importancia ecológica”* (CP art 79), está entonces estrechamente relacionado con estos derechos. Lo cual confirma un presupuesto básico del derecho

internacional de los derechos humanos, de acuerdo con el cual estos son – como dice la Proclamación de Teherán- “*indivisibles*” y –según la Declaración de Viena- “*interdependientes*”.⁴⁴

26. Dado que la Constitución ordena interpretar el catálogo de derechos y deberes que consagra “*de conformidad*” con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, el deber constitucional que tiene el Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (CP art 79) debe entenderse en concordancia con el Convenio citado. La implicación que esto tiene es entonces que la norma constitucional le impone al Estado cuando menos el deber de cumplir los compromisos previstos en el Convenio. Entre estos se encuentra el de adoptar “*un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica*” (CDB art 8). Este Sistema de Áreas Protegidas se encuentra conformado por las áreas protegidas en el Código de Recursos Naturales – Decreto ley 2811 de 1974-, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 216 de 2003, y está reglamentado por el Decreto 2372 de 2010. Este último recoge y reglamenta el Sistema de Áreas Protegidas, y como tales menciona las siguientes: a) las del Sistema de Parques Nacionales Naturales; b) las Reservas Forestales Protectoras; c) los Parques Nacionales Regionales; d) los Distritos de Manejo Integrado; e) los Distritos de Conservación de Suelos; f) las Áreas de Recreación; g) las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Una vez conformado este Sistema de Áreas Protegidas, el Convenio exige además a los Estados tomar “*medidas especiales*” para conservar la diversidad biológica de que son portadoras.

27. Entre las medidas especiales de protección constitucional de la diversidad biológica que se encuentra en estas áreas, hay algunas ya previstas expresamente en la Constitución. En cuanto a los “*parques naturales*”, la Carta prevé que son “*inalienables, imprescriptibles e inembargables*”. En tal virtud, la Corte ha sostenido que no pueden ser sustraídas de su condición de protegidas las áreas que integren los Sistemas de Parques Naturales.⁴⁵ Como dijo la Corte en la sentencia C-598 de 2010, estas áreas no pueden ser sustraídas del Sistema de Áreas Protegidas no sólo en su regulación constitucional explícita como bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, sino asimismo por la importancia ambiental estratégica que tienen estas zonas. Sostuvo en ese caso:

“Si se repara en el significado que tienen estas áreas para la protección del medio ambiente sano y se considera que su existencia

⁴⁴ Desde la sentencia T-414 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón), la Corte le ha reconocido valor de criterio doctrinal a la Proclamación de Teherán. En esa oportunidad, la Corporación usó una de las proclamações para precaver a las libertades de las eventuales afectaciones que podrían cernirse sobre ellas a causa del desarrollo tecnológico. Más recientemente, ese valor ha sido ratificado, por ejemplo, en la sentencia T-760 de 2008 –anexo 2- (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual la Corte Constitucional indicó que la Proclamación de Teherán, dictada por la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos, había sido promulgada como un pronunciamiento “acerca de los progresos logrados en los veinte años de vigencia de la Declaración Universal (1948) y del programa que se deb[ía] preparar para el futuro”.

⁴⁵ Sentencia C-598 de 2010 (MP. Mauricio González Cuervo).

facilita el manejo y la preservación de los recursos naturales –de flora y fauna– que allí se encuentran, así como permite proteger el agua, la generación de oxígeno y hace factible mantener la belleza del paisaje, entonces encuentra la Sala que no existe motivo que, desde la óptica constitucional, justifique que estas áreas protegidas de Parques Regionales puedan ser objeto de tal desafectación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales ni por ninguna otra autoridad del orden nacional o local. Además, la Corte Constitucional ya fijó jurisprudencia al concluir en la sentencia 649/97 que la potestad de declarar o reservar un área como parque natural -en lo nacional- no fue óbice para declarar inconstitucional la facultad de ‘sustraerla’, invalidando el argumento de que el poder de crearlo implica necesariamente el de desafectarlo.”

28. Ahora bien, por formar parte de él, puede decirse en principio que todas las áreas que componen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas están en las mismas condiciones de importancia ambiental estratégica, pues de ellas depende, en consonancia con el Convenio sobre Diversidad Biológica, la conservación de la diversidad e integridad del ambiente. Por tanto, todas estas áreas están sujetas a una protección especial. No obstante, no todas las medidas especiales deben ser iguales, pues el Sistema Nacional de Áreas Protegidas está integrado por áreas de naturaleza diversa. Lo cual no obsta para que puedan tener en común ciertas medidas de protección. En efecto, más allá de si en ciertos casos es posible que algunas de estas áreas, una vez integren el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pueden ser sustraídas de él y someterse a procesos compatibles con el desarrollo sostenible, es necesario hacer explícito un principio común universal que subyace a una Constitución democrática, comprometida con la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectar el ambiente (CP arts. 1 y 2). El artículo 79 de la Constitución, invocado dentro de los cargos, dice de manera clara y expresa que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la *“ley garantizará la participación de la comunidad en las condiciones que puedan afectarlo”*.

29. Para hacer efectiva esta previsión, la Corte considera de conformidad con la Constitución que una ley solo puede interpretarse en el sentido de admitir la sustracción de áreas del Sistema de Nacional de Áreas Protegidas, y de permitir en ellas la realización de Macroproyectos, cuando haya una decisión legislativa deliberada (debe haberse planteado en el debate), expresa (debe decirse de forma explícita que es un área protegida susceptible de intervención con medidas de esa naturaleza), clara (no puede quedar lugar a dudas de que ese es el propósito y efecto del legislador) y con espacios de participación ciudadana. En aras de promover una participación democrática amplia (suficiente en términos de tiempo), abierta (expresa y deliberada) y plural (en la cual participen la sociedad civil y las instituciones responsables de la conservación ambiental), es necesario interpretar las leyes en el sentido de que no permiten la intervención urbanística en estas áreas, a menos que exista una

decisión con las características señaladas. Lo cual no significa que si la hay esta sea automáticamente válida, pues esta exigencia es fruto del artículo 79 de la Constitución, en concordancia con las restantes normas de la democracia constitucional, y no es entonces una síntesis siquiera aproximada la totalidad de exigencias superiores de protección en materia ambiental.

30. Por todo lo cual, la interpretación conforme a la Constitución de la norma acusada –y de la Ley a la cual pertenece– indica que los MISN no pueden implementarse en las áreas que hagan parte del Sistema de Áreas Protegidas. No hay una decisión expresa en la Ley 1469 de 2011, ni en los antecedentes se observa que hubiese sido objeto de deliberación por el Congreso. En cuanto a lo primero, más bien el texto parece sugerir lo contrario, cuando dice que todo MISN debe contener como mínimo la identificación y delimitación de las *“áreas que por sus valores ambientales, naturales y/o paisajísticos deben ser protegidas”* (art 5). Aunque esta previsión no es terminante y su literalidad no zanja la discusión de si, luego de identificarlas, puede incluirse dentro de los suelos habilitados para desarrollar los MISN, tampoco dice de forma explícita y afirmativa que en estas áreas se puedan implementar dichos Macroproyectos. En cuanto a la ausencia de una deliberación específica sobre estos puntos, se puede observar en la exposición de motivos,⁴⁶ y en los informes de ponencia para cada uno de los tres debates que surtió esta Ley, que ni en las Comisiones Permanentes conjuntas⁴⁷ ni en Plenarias⁴⁸ se planteó la cuestión precisa de si estos MISN podían ser ejecutados en áreas que integraran el Sistema de Áreas Protegidas. Luego su interpretación conforme a la Constitución consiste en entender que los MISN no pueden implementarse en áreas que conforme el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

31. Ahora bien, como este sentido conforme a la Constitución no es el único a que da lugar el tenor literal de la disposición acusada, pues su interpretación textual y desintegrada del ordenamiento constitucional puede llevar a entender que incluso las áreas protegidas pueden ser superficies aptas para el desarrollo de MISN, se llega entonces a la conclusión de que el texto no es contrario a la Constitución pero una de sus interpretaciones sí lo es, en tanto incluye en el ámbito de desarrollo de los MISN las áreas protegidas pese a que no hubo decisión deliberada, expresa, clara y participativa del legislador. En un contexto de esta naturaleza se impone por tanto declarar exequible el precepto, con otro condicionamiento que garantice su conformidad a la Constitución. Los MISN, tal como están regulados en la Ley actualmente, no puedan implementarse en áreas que conformen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Conclusiones

⁴⁶ Gaceta del Congreso No. 208 de 2010.

⁴⁷ Gaceta del Congreso No. 218 de 2011, que contiene la ponencia para primer debate en Comisiones Séptimas Conjuntas.

⁴⁸ Gacetas del Congreso No. 301 de 2011 –ponencia para segundo debate en Senado– y Gaceta del Congreso 327 de 2011 –ponencia para segundo debate en Cámara–.

32. En síntesis, la Corte considera que el párrafo (parcial) 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’*, no puede ser totalmente expulsada del ordenamiento. Primero, porque la Constitución Política no prevé una prohibición expresa de desarrollar proyectos de vivienda en suelo rural. Segundo, por cuanto el suelo rural no está integrado sólo por áreas portadoras de riquezas naturales, reservas ambientales o zonas destinadas a la producción de alimentos. Tercero, debido a que con los MISN el Congreso pretende solucionar un problema de déficit habitacional en zonas rurales y, por esa vía, garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna. Cuarto, habida cuenta de que la adopción de MISN presupone la activación de distintos tipos de control ambiental, por lo cual hay mecanismos institucionales de protección de los aspectos ambientales en zona rural. Quinto, en vista de que la Ley no prevé la posibilidad incondicionada de implementar MISN en suelo rural, sino que fija ciertos condicionamientos para esos casos. El texto de la disposición legal no puede entonces declararse inexecutable.

33. No obstante, la Corporación advierte que la norma presenta algunos problemas específicos, a la luz de los deberes constitucionales de proteger especialmente las riquezas naturales (CP art 8), la diversidad e integridad del ambiente (CP arts. 79 y 334), y la producción de alimentos (CP art 65). En específico, la Corte Constitucional observa en primer lugar que el precepto bajo control –y la ley de la cual forma parte- no establece de forma precisa una garantía de adecuación de los MISN al entorno cultural y socio económico de las áreas rurales y, más puntualmente, a las formas de vida campesina. En esa medida, la norma podría interpretarse en un sentido que resultaría violatorio del artículo 65 Superior, el cual ordena proteger especialmente la producción de alimentos. Tal entendimiento, ajustado al texto legal pero no a la Constitución, implica entonces que en el orden puramente legislativo dichos MISN pueden incluso introducir grandes y profundos cambios en el medio en el cual se inserten, y admite la posible transformación sustantiva de los modos de vida campesinos vinculados a la producción alimentaria. Dado que hay otra interpretación, conforme a la Carta, que imposibilita ese sentido, la Corte condicionará la exequibilidad de la norma en primer término a que los MISN en suelo rural deben adaptarse a las formas de vida campesinas que estén estrechamente asociadas a los procesos de producción de alimentos.

34. En segundo lugar, la Sala constató que la norma demandada no excluye de modo preciso las *áreas protegidas* de los suelos en los cuales se pueden ejecutar MISN. En virtud del artículo 79 Superior, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y en ese sentido prevé que la *“ley garantizará la participación de la comunidad en las condiciones que puedan afectarlo”*. Para hacer efectiva esta previsión, la Corte sostuvo conforme a la Constitución que una ley solo admite la sustracción de áreas del Sistema de Nacional de Áreas Protegidas, y permite en ellas el desarrollo de actos tales como los necesarios para implementar Macroproyectos, cuando haya una

decisión legislativa deliberada, expresa, clara y con espacios de participación ciudadana. Lo cual no significa que cuando haya una decisión legislativa con estas características, esté por eso desprovista de control conforme al resto del ordenamiento constitucional. Por todo lo cual, en vista de que no hay una decisión expresa en la Ley 1469 de 2011, ni en los antecedentes se observa que hubiese sido objeto de deliberación por el Congreso, sobre la inclusión de estas áreas dentro de las zonas objeto de los MISN, su interpretación conforme a la Constitución indica que estos no pueden implementarse en las áreas que conforman el Sistema de Áreas Protegidas. Ahora bien, como este sentido no es el único a que da lugar la disposición acusada, pues su interpretación literal y desintegrada puede llevar a entender que incluso las áreas protegidas pueden ser superficies aptas para el desarrollo de MISN, se impone entonces declararla exequible, con otro condicionamiento que garantice su conformidad a la Constitución. Los MISN, tal como están regulados en la Ley actualmente, no puedan implementarse en áreas que conformen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 (parcial) 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 el entendido de que los Macroproyectos de Vivienda Urbana en suelo rural deben adaptarse a las formas de vida campesinas que estén estrechamente asociadas a los procesos de producción de alimentos, y en ningún caso pueden implementarse en áreas que integren el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)