



LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA NORMA DE LA LEY 1469 DE 2011 SOBRE MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL, CON ALGUNOS CONDICIONAMIENTOS RESPECTO DE AQUELLOS PROYECTOS QUE SE DESARROLLEN EN SUELO RURAL

III. EXPEDIENTE D-10.444 - SENTENCIA C-165/15

M. P. María Victoria Calle Correa

1. Norma

LEY 1469 DE 2011

(junio 30)

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.

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.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2º (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.

3. Fundamentos de la decisión

La Corte resolvió que la disposición demandada no podía 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 Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) el Congreso de la República pretende solucionar un problema de déficit habitacional de vivienda en zonas rurales y, por esa vía, garantizar el derecho constitucional fundamental de toda persona a tener vivienda digna. Cuarto, porque 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, al tomar en cuenta que la Ley no prevé la posibilidad abierta e indiscriminada de implementar MISN en suelo rural, sino que fija ciertas condiciones.

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 a la luz de los deberes constitucionales de proteger especialmente las riquezas naturales (CP art 8º), la diversidad e integridad del ambiente (CP arts. 79 y 334), y la producción de alimentos (CP art 65). En específico, la Corte Constitucional observó en primer lugar que la Ley de la cual forma parte el precepto bajo control carece de una exigencia normativa precisa 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. Esta carencia la juzgó violatoria del artículo 65 superior, que ordena proteger especialmente la producción de alimentos, pues implica entonces que en el orden puramente legal 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.

En segundo lugar, la Sala constató que la regulación contenida en la Ley a la cual pertenece la norma cuestionada no excluye de modo preciso las áreas protegidas de los entornos en los cuales se pueden ejecutar MISN. Sin embargo, en virtud del artículo 79 de la Constitución, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y en ese sentido la "ley garantizará la participación de la comunidad en las condiciones que puedan afectarlo". Para hacer efectiva esta previsión, la Corte sostuvo 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 actos como los 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.

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 conforman el 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, y en los informes de ponencia para cada uno de los tres debates que surtió esta Ley, que ni en las Comisiones Permanentes conjuntas ni en Plenarias se planteó la cuestión precisa de si estos MISN podían ser ejecutados en áreas que integraran el Sistema de Áreas Protegidas. Para que esta normativa se ajuste a la Constitución juzgó necesario declararla exequible, con la condición de que los MISN no puedan implementarse en áreas que conforme el Sistema Nacional de Áreas Protegidas planteaba un problema de inconstitucionalidad, a la luz del deber de protección de las riquezas naturales y la diversidad e integridad del ambiente.

4. Aclaraciones de voto

El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** salvó su voto respecto de esta decisión al considerar que los cargos estudiados no cumplían los requisitos necesarios para dar lugar a una decisión de fondo, por lo que la Sala ha debido declararse inhibida para decidir.

Por su parte el Magistrado **Mauricio González Cuervo** salvó parcialmente su voto, al estimar que si bien la norma acusada no resultaba contraria a la Constitución, no eran necesarias las precisiones que conforme a la decisión de la mayoría condicionan tal conclusión.

MARÍA VICTORIA CALLE



Presidenta (e)