

Sentencia C-299/11

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA QUE CREA LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Contenido y alcance

Mediante el Decreto Legislativo 4821 de 2010 se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para la construcción de vivienda y reubicación de personas afectadas por la ola invernal, medidas que giran en torno de cinco áreas, a saber: la creación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDUs; la ampliación de perímetros del suelo urbano y de expansión urbana; la generación de condiciones para adelantar actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana sin plan parcial; la reducción de tiempos para el otorgamiento de licencias urbanísticas; y la ampliación del área de planificación y/o gestión de los macroproyectos de interés social nacional (MISN) que se encuentren adoptados, para incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda para construcción y/o reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo afectados por la ola invernal.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE CREA LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Examen formal

El Decreto Legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, cumple a cabalidad las prescripciones del estatuto Fundamental y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, toda vez que: (i) fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) se dictó dentro del límite temporal de los treinta (30) días establecido en el artículo 1º del Decreto 4580 de 2010; (iii) en el texto aparecen explícitos los motivos que condujeron al Gobierno a adoptar las medidas a examinar, que para la Corte resultan suficientes; y (iv) fue recibido en esta Corporación para su revisión constitucional el día 11 de enero de 2011.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Medidas relacionadas con suelo urbanizable para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados por ola invernal guardan relación de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad con estado de excepción

Mediante el análisis de conexidad se determina la relación que debe existir ente los hechos

que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo se adoptan por el Gobierno; por el de finalidad que las medidas legislativas estén directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; por el de necesidad la relación entre el fin buscado y el medio empleado; y por el de proporcionalidad que las medidas guarden proporción con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. En el caso concreto del Decreto Legislativo 4821 de 2010 cuyo propósito es dotar al Gobierno Nacional de instrumentos para atender las necesidades de suelo urbanizable para construir viviendas y reubicar a las personas afectadas por hechos derivados del fenómeno de “La Niña”, encuentra la Sala que existe conexidad entre los motivos que llevaron al Gobierno a declarar el Estado de emergencia y las medidas adoptadas, al igual que relación directa y específica entre las medidas adoptadas y las consideraciones invocadas en el Decreto. Respecto del análisis de finalidad, considera la Sala que las medidas adoptadas están directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis causada por el fenómeno de La Niña y a impedir la extensión de sus efectos, en cuanto tiene que ver con la necesidad de generar suelo urbanizable para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos con el fin de atender la situación de desastre, revelándose de la misma manera las medidas adoptadas necesarias, adecuadas e indispensables para lograr los fines de la declaratoria de emergencia, habida cuenta de la insuficiencia de los instrumentos jurídicos ordinarios para hacer frente a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. En lo que respecta al análisis de proporcionalidad, las modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico mediante el Decreto que se examina no resultan irrazonables, ni excesivas, si se tienen en cuenta los efectos económicos y sociales vinculados con la ola invernal y la necesidad de atender en forma pronta y eficaz a las personas que perdieron sus viviendas o que deben repararlas para desarrollar sus proyectos de vida en condiciones dignas.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Parámetros de constitucionalidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS-Pasos metodológicos en juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS-Juicios en pasos metodológicos

ESTADOS DE EXCEPCION-Clases

ESTADOS DE EXCEPCION-No suspenden derechos ni libertades fundamentales pero si pueden restringirse

ESTADOS DE EXCEPCION-Facultad reglada sujeta a controles concurrentes

ESTADOS DE EXCEPCION-Limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Importancia/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza prestacional y excepcionalidad de su carácter fundamental/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Obligaciones que impone al Estado

El derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 de la Ley Fundamental, tiene dos connotaciones: i) como derecho prestacional; o ii) como derecho fundamental, y le impone al Estado, especialmente al Gobierno Nacional, la carga de organizar, según sus posibilidades fiscales y de gestión, sistemas y procedimientos que permitan atender satisfactoriamente las necesidades de vivienda de la población y el deber de proveer las condiciones adecuadas para dotar a las personas de un lugar digno para vivir con sus familias. La dignidad humana en materia de vivienda supone proveer espacios mínimos, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, áreas para recreación, vías de acceso y, en general, ambientes adecuados para la convivencia de las personas. La Administración, según sus posibilidades fiscales y competencias jurídicas, debe generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda acorde con el ingreso de la población y propender por una oferta adecuada, con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad.

PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Definición/PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Clases/PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Requisitos de trámite/PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Creación responde a un fin constitucionalmente legítimo

Los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDUs son un conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas para la ejecución de operaciones urbanas

integrales que procuran garantizar la gestión y provisión de suelo para la ejecución de proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos. Los PIDUs se clasifican en dos categorías: en la primera no se requiere de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial POT, en tanto que en la segunda se presenta modificación de normas del POT, requiriéndose de un trámite adicional de concertación con la autoridad ambiental, más la ratificación previa de las modificaciones por parte del Concejo Municipal. Con la creación de los PIDUs el Gobierno Nacional persigue un fin constitucionalmente legítimo, como es el dotar en el menor tiempo posible a las personas afectadas por la ola invernal, de medios para atender los requerimientos relacionados con habilitación de predios para construcción de vivienda, buscando satisfacer los dictados del artículo 51 superior en cuanto a vivienda digna, como también atender a las personas en situación de vulnerabilidad.

PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Procedimiento para su adopción

PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Beneficiarios

PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Iniciativa

PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Financiación/FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Financiación de proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDUs

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN ESTADO DE EXCEPCION-Se vulnera si se asigna carácter permanente a medidas de naturaleza temporal/PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Constituyen una medida de emergencia con vigencia temporal

La Corte ya ha precisado que el estado de emergencia no puede ser usado como instrumento para proponer políticas públicas de largo plazo a modo de plan de desarrollo alterno del Gobierno Nacional, por cuanto en el largo plazo es posible asegurar una adecuada planeación tanto a nivel nacional como territorial, empleando para ello los medios ordinarios y dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y como lo reiteró en sentencia C-149 de 2010, el deber de la Corte de proteger la intangibilidad de los principios de descentralización y autonomía territorial que resultarían conculcados si se permitiera que los PIDUs pudiesen ser adoptados con carácter permanente. De ahí que la Sala considere que autorizar al Gobierno Nacional en forma permanente para adoptar PIDUs

resulta desproporcionado, siendo por ello racional limitar en el tiempo tal atribución y se entienda que sólo podrán adoptarse proyectos integrales de desarrollo urbano PIDUs hasta el año 2014. Adicionalmente, las medidas sobre clasificación del suelo y condiciones para urbanización en suelo urbano y de expansión urbana previstas en el Decreto no pueden ser entendidas como una modificación permanente al uso del suelo, por cuanto la Corte ha establecido que los PIDUs únicamente podrán ser ejecutados hasta el año 2014, quedando a salvo el principios de autonomía de las entidades territoriales y el respeto por el fuero de sus autoridades, al establecer la Corte las circunstancias de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales podrán ser ejecutados los PIDUs, es decir, con la participación activa y decisoria de los alcaldes, como también con la posibilidad de que los concejos municipales, dentro de las limitaciones propias del estado de excepción, puedan ejercer sus competencias.

CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL-Excepcionalidad de celebración por FONVIVIENDA para Proyectos Integrales de Desarrollo urbano PIDUs

Si bien la Corte mediante sentencia C-244 de 2011 analizó la naturaleza y los alcances del contrato de fiducia mercantil para el cumplimiento de las funciones asignadas al Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, concluyendo que las facultades otorgadas a FONVIVIENDA sólo podrán ser empleadas hasta el año 2014, encontró que dicho límite temporal atiende a parámetros demostrados por el Ejecutivo y resultaba adecuado

DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL EN ESTADO DE EXCEPCION-
Procedencia/UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL-Propósito en situaciones de desastre

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN TRAMITE DE LICENCIAS URBANISTICAS PARA PIDUs-
Configuración como consecuencia de medida de emergencia

Si bien el Decreto Legislativo 4821 de 2010 prevé como medida de emergencia la reducción del término para el otorgamiento de licencias urbanísticas, reduciendo de 45 a 30 días el término para que el curador urbano o la autoridad competente, se pronuncien sobre la respectiva solicitud, se establece que la falta de pronunciamiento equivale a silencio administrativo a favor del solicitante.

MACROPROYECTOS DE INTERES SOCIAL NACIONAL (MISN)-Procedencia de ampliación de

áreas de planificación y/o gestión para PIDUs

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia/SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Limitación de aplicación temporal de facultad para adopción y funciones de financiación de Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDUs

Referencia: expediente R.E.181

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 241-7 de la Constitución Política, el Presidente de la República remitió a esta Corporación al día siguiente de su expedición copia del Decreto 4821 del 29 de diciembre de 2010, “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”, dictado en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en virtud de lo dispuesto en el Decreto 4580 de 2010, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Asignado el expediente al Despacho del Magistrado Sustanciador, mediante providencia del 20 de enero de 2011, se dispuso: i) avocar el conocimiento del asunto, ii) decretar la práctica

de algunas pruebas, iii) fijar en lista el asunto para efectos de la intervención ciudadana, iv) dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y v) comunicar la iniciación del presente asunto al Presidente de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Departamento Administrativo Nacional de Planeación, al Fondo Nacional de Vivienda y a la Financiera de Desarrollo Territorial, para que expresaran las razones que en su criterio justifican la constitucionalidad del Decreto sometido a examen de la Corte.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, y previo concepto del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a resolver sobre el mismo.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO QUE SE REVISA

A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo No. 4821 del 29 de diciembre de 2010, objeto de revisión constitucional:

“DECRETO 4821 DE 2010

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que el Decreto 4580 de 2010, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave situación de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal e impedir la extensión de sus efectos.

Que a raíz de la situación de desastre nacional, los habitantes del territorio se han visto obligados a desplazarse a otros lugares, en condiciones que afectan gravemente sus derechos fundamentales; así mismo la infraestructura vial y urbana ha resultado gravemente deteriorada, dificultando la atención de las necesidades básicas de los habitantes, razón por la cual resulta necesario expedir disposiciones encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que la situación presentada a causa del fenómeno de La Niña en el país, ha provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, y daños en la infraestructura de servicios públicos.

Que según los reportes de la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio de Interior y Justicia, por fenómenos de inundación y deslizamiento se han visto destruidas más de tres mil viviendas y averiadas más de trescientas mil. Como consecuencia de lo anterior, actualmente en Colombia existen alrededor de dos millones de personas afectadas en seiscientos ochenta y ocho municipios y en veintiocho departamentos.

Que teniendo en cuenta la recurrencia de eventos registrada para las zonas afectadas por la

situación de desastre nacional, se hace inminente la necesidad de crear mecanismos para la habilitación expedita y efectiva de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados, así como de aquellos que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable.

Que para llevar a cabo los proyectos de reubicación y reasentamiento, además de garantizar su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, se hace necesario adelantar operaciones urbanas integrales, donde se asegure el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y urbanística con las infraestructuras viales y de servicios públicos, y la localización de equipamiento principalmente de educación y salud.

Que para efectos de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el territorio nacional, las medidas que se deben agilizar la aprobación de los instrumentos de planeación y ordenamiento que garanticen la habilitación de suelo con el fin de brindar soluciones rápidas y efectivas, que busquen evitar mayor vulnerabilidad de las personas afectadas y prevenir la afectación de nuevos hogares.

Que las operaciones urbanas integrales correspondientes a los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) buscan garantizar de forma rápida y efectiva la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos, para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional.

DECRETA:

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1o. PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO (PIDU). El Gobierno Nacional podrá promover, ejecutar y financiar Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) en los que se definan, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de

los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4580 de 2010.

En los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se definirán las condiciones para la construcción y reubicación de viviendas, el desarrollo de otros usos, la extensión o ampliación de la infraestructura para el sistema vial, y de servicios públicos domiciliarios, y la ejecución de espacios públicos y equipamientos colectivos, ya sea que se trate de predios urbanos, rurales o de expansión urbana.

PARÁGRAFO. Cuando los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se localicen en suelos rurales deberán apoyar el desarrollo compacto de la ciudad.

ARTÍCULO 2o. CATEGORÍAS. Los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) serán adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se clasificarán, de la siguiente forma:

1. PIDU Categoría 1, para la definición de los términos y las condiciones de gestión y ejecución de los contenidos, actuaciones o normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente, sobre la base de un convenio suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Alcalde del respectivo municipio o distrito. Con la adopción de estos Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, en ningún caso, podrán modificarse las disposiciones del respectivo plan de ordenamiento territorial.

2. PIDU Categoría 2, para la definición, además de lo previsto en el numeral anterior, de las posibles modificaciones de las normas urbanísticas que regulan el uso y aprovechamiento del suelo del plan de ordenamiento territorial vigente, cuando ello resulte necesario para asegurar la viabilidad de la operación urbana que se adopta con el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

En estos casos, la adopción del PIDU implicará la ratificación previa del concejo municipal o distrital de la modificación de dichas normas, sobre la base del convenio suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Alcalde del respectivo municipio o distrito.

CAPÍTULO II.

PROCEDIMIENTO PARA EL ANUNCIO, LA FORMULACIÓN Y CONCERTACIÓN, LA APROBACIÓN Y LA ADOPCIÓN DE PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO.

ARTÍCULO 3o. PROCEDIMIENTO DE ANUNCIO, FORMULACIÓN Y CONCERTACIÓN, APROBACIÓN Y ADOPCIÓN. El anuncio, formulación, aprobación y adopción de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se regirá por las siguientes reglas:

3.1 Para los PIDU Categoría 1, a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior:

3.1.1 Anuncio. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial anunciará los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano mediante acto administrativo contra el cual no procede recurso alguno.

Para efectos de adelantar el anuncio se deberá contar con la viabilidad de servicios públicos domiciliarios y los planos necesarios para definir la localización y delimitación del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano, las áreas de conservación y protección ambiental, las zonas de riesgo y la relación e identificación de los predios y sus propietarios, en los términos que se establezca en el reglamento. Dichos documentos harán parte integral del acto administrativo por medio del cual se anuncia el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

Para efectos de lo establecido en el párrafo 1o del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, el acto administrativo que constituye el anuncio del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano incluirá la orden de solicitar la práctica de avalúos de referencia para determinar el precio del suelo antes del anuncio del respectivo PIDU. Dichos avalúos deberán tener en cuenta la reglamentación urbanística vigente antes del anuncio y en ningún caso incorporarán las expectativas que pueda generar el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

Este anuncio no generará obligación de formular o adoptar el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano ni obligará a la administración a presentar oferta de compra sobre los bienes objeto del mismo.

3.1.2 Formulación y concertación. Una vez el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano haya sido anunciado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formulará el proyecto de PIDU con el documento técnico de soporte que contenga el desarrollo, la

descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del mismo, los cuales se someterán a trámite de concertación con el alcalde municipal o distrital.

Para la concertación del proyecto se dispondrá de quince (15) días hábiles prorrogables hasta por un término adicional de quince (15) días hábiles cuando la etapa de concertación no haya concluido en el término inicial.

Como resultado de la concertación, el alcalde municipal o distrital y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial suscribirán un convenio en el cual dejarán consagrados los acuerdos sobre todos los aspectos contenidos en el proyecto de PIDU, así como los compromisos que asumirá cada una de las entidades en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Adicionalmente, el convenio definirá las condiciones de cooperación y los compromisos asumidos entre el alcalde, como máximo orientador de la planeación en el respectivo municipio o distrito, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el objeto de hacer más ágil y eficaz el desarrollo de las etapas de aprobación, adopción y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano.

En caso de que no se llegare a ningún acuerdo, después de transcurrido los plazos establecidos en el presente numeral, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá someter nuevamente y por una sola vez el proyecto de PIDU a consideración del respectivo alcalde municipal o distrital, después de incluir los ajustes que se consideren pertinentes.

3.1.3 Adopción. Una vez suscrito el convenio de que trata el numeral anterior, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes prorrogables hasta por un término adicional de diez (10) días hábiles, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá adoptar, mediante resolución y con carácter definitivo, el PIDU con el documento técnico de soporte, consolidado con las observaciones que hubiesen resultado pertinentes durante la etapa de concertación.

La expedición de licencias urbanísticas y la ejecución de las actuaciones previstas en el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano se sujetarán a lo previsto en la resolución de adopción.

3.2 Para los PIDU Categoría 2, a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior:

3.2.1 Anuncio. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial anunciará los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano mediante acto administrativo contra el cual no procede recurso alguno.

Para efectos de lo establecido en el párrafo 1o del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, el acto administrativo que constituye el anuncio del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano incluirá la orden de solicitar la práctica de avalúos de referencia para determinar el precio del suelo antes del anuncio del respectivo PIDU. Dichos avalúos deberán tener en cuenta la reglamentación urbanística vigente antes del anuncio y en ningún caso incorporarán las expectativas que pueda generar el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

Este anuncio no generará obligación de formular o adoptar el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano ni obligará a la administración a presentar oferta de compra sobre los bienes objeto del mismo.

3.2.2 Formulación y concertación. Una vez el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano haya sido anunciado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formulará el proyecto de PIDU con el documento técnico de soporte que contenga el desarrollo, la descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del mismo, los cuales se someterán a trámite de concertación con el alcalde municipal o distrital.

Para la concertación del proyecto se dispondrá de quince (15) días hábiles prorrogables hasta por un término adicional de quince (15) días hábiles, cuando la etapa de concertación no haya concluido en el término inicial. Como resultado de la concertación, el alcalde municipal o distrital y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial suscribirán un convenio en el cual dejarán consagrados los acuerdos sobre todos los aspectos contenidos en

el proyecto de PIDU, así como los compromisos que asumirán cada una de las entidades en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Adicionalmente, el convenio definirá las condiciones de cooperación y los compromisos asumidos entre el alcalde, como máximo orientador de la planeación en el respectivo municipio o distrito, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el objeto de hacer más ágil y eficaz el desarrollo de las etapas de aprobación, adopción y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano.

En caso de que no se llegare a ningún acuerdo, después de transcurrido el término señalado anteriormente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá someter nuevamente y por una sola vez el proyecto de PIDU a consideración del respectivo alcalde municipal o distrital después de incluir los ajustes que se consideren pertinentes.

3.2.3 Concertación Ambiental. Una vez suscrito el convenio de que trata el numeral anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ajustará en diez (10) días hábiles el proyecto de Proyecto Integral de Desarrollo Urbano y el documento técnico de soporte, atendiendo los acuerdos que resultaren del proceso de concertación, el cual se someterá al siguiente procedimiento:

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial someterá el documento técnico a concertación con la autoridad ambiental correspondiente, cuando considere que sea necesario definir la delimitación y reglamentación de las áreas de reserva y protección ambiental y demás condiciones para la protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, para lo cual la autoridad ambiental correspondiente dispondrá de un término de ocho (8) días hábiles, prorrogables por cuatro (4) días hábiles.

Si la autoridad ambiental no se hubiere pronunciado definitivamente, mediante acto administrativo, dentro de este término o si habiéndose pronunciado no se lograra la concertación, le corresponderá al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial definir dichos asuntos ambientales, para lo que dispondrá de un término improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado.

3.2.4 Aprobación de los usos del suelo. Culminado el proceso de concertación ambiental, cuando a ello hubiera lugar, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de los documentos de formulación consolidados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Alcalde someterá a consideración del Concejo municipal o distrital un proyecto de acuerdo que contenga las modificaciones a las normas de uso y aprovechamiento del suelo del plan de ordenamiento territorial que se requieran para asegurar la viabilidad del respectivo PIDU.

En el evento que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación que pretenda introducir el Concejo al proyecto de Acuerdo deberá demostrar las ventajas de la misma sobre la solución de ordenamiento propuesta y contar con la aceptación previa y por escrito del Alcalde.

Transcurridos veinte (20) días calendario desde la presentación de la propuesta de modificación a las normas del plan de ordenamiento sin que el Concejo Municipal o distrital apruebe las modificaciones al mismo, el Alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

3.2.5 Adopción. Cumplidos los trámites señalados en los numerales precedentes, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, previa verificación de la conveniencia de las eventuales modificaciones introducidas por el Concejo al proyecto de Acuerdo sobre usos y aprovechamientos del suelo, podrá adoptar, mediante resolución y con carácter definitivo, el PIDU con el documento técnico de soporte, consolidado con las modificaciones que hubiesen resultado pertinentes durante la etapa de aprobación ante el respectivo Concejo municipal o distrital.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional definirá el contenido y alcance de los documentos técnicos de soporte y de la cartografía necesario, para la formulación y adopción de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano.

ARTÍCULO 4o. INICIATIVA. Además del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las entidades territoriales podrán elaborar el proyecto de PIDU con su documento técnico de soporte, el cual será sometido a consideración del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a fin de identificar su carácter, incidencia o interés social

nacional y definir las condiciones para su anuncio, formulación, aprobación y adopción como Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

ARTÍCULO 5o. PARTICIPACIÓN DE PARTICULARES. Los particulares podrán presentar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la formulación de un proyecto de PIDU en los términos y condiciones señalados en el presente decreto.

Además de la documentación requerida para el anuncio y la formulación, la solicitud deberá:

5.1. Acreditar certificado de existencia y representación legal cuya fecha de expedición no sea mayor a un (1) mes, cuando se trate de personas jurídicas. Documento de identidad cuando se trate de personas naturales.

5.2. Acreditar poder debidamente otorgado por los propietarios de los bienes inmuebles cuando el PIDU no se desarrolle directamente por ellos.

5.3. Especificar la forma de participación del respectivo particular en cada una de las etapas del PIDU.

ARTÍCULO 6o. EFECTOS DE LA ADOPCIÓN. La adopción de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano producirá, de conformidad con su contenido, los siguientes efectos:

6.1 La prevalencia de sus normas que constituirán determinantes de ordenamiento y serán, por tanto, de obligada observancia por parte de los municipios, distritos y autoridades ambientales en las posteriores revisiones y modificaciones de los planes de ordenamiento territorial.

6.2 La obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por todas las personas de derecho público y privado. Para el efecto, las licencias de urbanización y construcción para el desarrollo de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en los mismos.

6.3 La destinación de los predios e inmuebles incluidos en su ámbito de planificación y/o gestión a los usos urbanos y aprovechamientos que resulten aplicables en virtud de las disposiciones del PIDU.

CAPÍTULO III.

RECURSOS DE LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO.

ARTÍCULO 7o. RECURSOS. El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), podrá destinar sus recursos para financiar los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano de que trata el presente decreto, en los que desarrollen viviendas de interés social prioritario para la atención de familias afectadas con el fenómeno de la Niña 2010-2011.

Para efectos de lo anterior, podrá celebrar contratos de fiducia mercantil con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 o en las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan.

ARTÍCULO 8o. UTILIDAD PÚBLICA. De conformidad con lo establecido en el Decreto 4628 de 2010, se declara de urgencia, utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, rural o de expansión urbana delimitados por el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano, para efectos de adelantar procesos de enajenación voluntaria y expropiación administrativa.

Se entenderán incluidos en esta declaratoria los terrenos necesarios para ejecutar las obras exteriores de conexión del PIDU con las redes principales de infraestructura vial y de servicios públicos.

CAPÍTULO IV.

OTRAS DISPOSICIONES PARA LA HABILITACIÓN DE SUELO URBANIZABLE PARA ATENDER LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA NACIONAL.

ARTÍCULO 9o. CLASIFICACIÓN DEL SUELO. Los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 1997 de los municipios y distritos afectados por el fenómeno de la Niña 2010-2011, podrán ampliarse por las necesidades de expansión urbana sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición.

PARÁGRAFO. Los suelos de expansión urbana clasificados y delimitados por los planes de ordenamiento territorial que se hayan adoptado por parte de los municipios y distritos con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, se incorporarán al desarrollo urbano, de conformidad con la normatividad vigente que sea aplicable a dicho efecto.

ARTÍCULO 10. CONDICIONES PARA ADELANTAR ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN EN SUELO URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA. Las actuaciones de urbanización en predios urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano o de expansión urbana para la ejecución de los proyectos de construcción y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4580 de 2010, se adelantarán mediante la aprobación de un solo proyecto urbanístico general o una sola licencia de urbanización sin trámite de plan parcial, siempre y cuando:

10.1. El predio o predios cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios y garanticen las condiciones de accesibilidad y continuidad del trazado vial existente en el municipio o distrito, y

10.2. El municipio o distrito haya definido en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, la reglamentación del tratamiento urbanístico de desarrollo y la delimitación de las áreas que por sus valores ambientales, naturales o paisajísticos deban ser conservadas.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional definirá los contenidos mínimos de las normas que deben orientar el tratamiento urbanístico de desarrollo, así como las condiciones de área de los predios localizados en suelo urbano o de expansión urbana para la construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional por grave calamidad pública, teniendo en cuenta las diferentes denominaciones de los planes de ordenamiento de que trata el artículo 9o de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO 2o. Los proyectos de planes parciales que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia del presente decreto, podrán acogerse a lo dispuesto en este artículo, en cuyo caso y para efectos de la expedición de las respectivas licencias urbanísticas deberán

tenerse en cuenta las determinantes ambientales para la formulación o los resultados de la concertación ambiental, siempre que hubieren agotado dichas etapas en el proceso de formulación del proyecto de plan parcial.

ARTÍCULO 11. TÉRMINO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS URBANÍSTICAS. Las entidades competentes y los curadores urbanos, según sea del caso, tendrán un término de treinta (30) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencias, contados desde la fecha de la solicitud. El plazo podrá prorrogarse hasta en diez (10) días hábiles, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten.

Vencidos los plazos sin que las autoridades se hubieren pronunciado, las solicitudes de licencias se entenderán aprobadas en los términos solicitados, quedando obligados el curador y los funcionarios responsables a expedir oportunamente las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 12. MODIFICACIÓN DE PLANES PARCIALES. La modificación de las disposiciones contenidas en los planes parciales que complementen y desarrollen el plan de ordenamiento territorial, se efectuará teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de la modificación necesaria para el desarrollo del respectivo plan.

ARTÍCULO 13. MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL. Los Macroproyectos de Interés Social Nacional que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se encuentren adoptados, podrán ampliar su área de planificación y/o gestión siempre y cuando esta modificación esté dirigida a incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda localizados en el respectivo municipio o distrito con el fin de adelantar la construcción de viviendas y/o reubicar asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo afectados por la ola invernal.

ARTÍCULO 14. VIGENCIA. La presente ley (sic) rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de diciembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

GERMÁN VARGAS LLERAS.

La Viceministra de Asuntos Multilaterales encargada de las
funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

PATTI LONDOÑO JARAMILLO.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

El Ministro de Defensa Nacional,

RODRIGO RIVERA SALAZAR.

El Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural,

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR.

El Ministro de la Protección Social,

MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA.

El Ministro de Minas y Energía,

CARLOS ENRIQUE RODADO NORIEGA.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

SERGIO DÍAZ GRANADOS GUIDA.

La Ministra de Educación Nacional,

MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

BEATRIZ ELENA URIBE BOTERO.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

DIEGO MOLANO VEGA.

El Ministro de Transporte,

GERMÁN CARDONA GUTIÉRREZ.

La Ministra de Cultura,

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA”.

III. PRUEBA RECAUDADA

En cumplimiento del auto del 20 de enero de 2011, que dispuso solicitar a la Secretaría General de la Presidencia de la República el envío a la Corte Constitucional de determinados informes relacionados con la materia regulada mediante el Decreto 4821 de 2010, fue recibido el siguiente informe:

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹

Para responder al cuestionario formulado por el Magistrado Ponente, el Ministerio empieza su exposición presentando “la problemática en la gestión para la habilitación del suelo”, señalando que el estado de emergencia fue declarado, entre varias razones, por el número de viviendas averiadas y destruidas debido a los graves efectos del fenómeno de La Niña 2010-2011. Para el 29 de diciembre de 2010, fecha de expedición del Decreto, la situación era de más de 3.000 viviendas destruidas y más de 300.000 averiadas en 688 municipios; tales afectaciones relacionadas con la ubicación en zonas de alto riesgo por inundación o deslizamientos.

Estos hechos, según el Ministerio, hacen necesario habilitar suelo para la construcción de viviendas, permitiendo reubicar a los hogares afectados que vivan en zonas de riesgo no mitigable, para evitar que la población continúe expuesta a la ocurrencia de eventos desastrosos. Según los cálculos del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, resulta necesario contar con más de 7.500 hectáreas adicionales de nuevo suelo urbanizable. A estos acontecimientos se agrega que de cumplirse estrictamente los procedimientos y acciones relacionadas con el trámite de adopción de un plan parcial de ordenamiento territorial para remediar los daños, éste tomaría un año y medio, sin tener en cuenta entidades como Bogotá y Medellín, donde se ha encontrado que tarda un poco más de cinco años.

Explica el Ministerio que mediante el Decreto 4821 de 2010 se busca hacer frente a la emergencia, en los siguientes términos:

1. Creación de Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).
2. Ampliación del área de planificación y/o gestión de los macroproyectos de interés social nacional que se encuentren adoptados, para incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda para construcción y/o reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectados por la ola invernal.
3. Posibilidad de ampliación de los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana por necesidades de expansión urbana sobre los suelos que según clasificación del I.G.A.C. pertenezcan a las clases I, II o III.
4. Condiciones para adelantar actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana y sin plan parcial, con el fin de habilitar suelo urbanizable.
5. Reducción del término para el otorgamiento de licencias urbanísticas y condiciones para la modificación de los planes parciales.

Para el Ministerio, de acuerdo con las evaluaciones realizadas a través del programa de asistencia técnica a municipios y regiones, en los planes de ordenamiento territorial se refleja una ausencia de los siguientes factores, necesarios para viabilizar los procesos de

habilitación del suelo:

1. Incorporación de la gestión del riesgo relacionada con la delimitación de las zonas que representen amenaza alta y riesgo no mitigable y la población que debe ser objeto de reasentamiento.
2. Incorporación de las determinantes de ordenamiento, en particular aquellas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales. Delimitación necesaria para identificar las áreas susceptibles de ser urbanizadas.
3. Proyectos de corto, mediano y largo plazo, para garantizar la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios en los suelos urbanizables.

De otra parte, explica el Ministerio, el Decreto implementa las operaciones urbanas integrales para garantizar que el proceso se articule con la estructura urbana actual del municipio o distrito, y que cuente a su vez con la estructura urbana vial y de servicios públicos domiciliarios, los equipamientos colectivos y espacios públicos que requiere la población objeto de atención para satisfacer sus necesidades básicas.

Para explicar las razones por las cuales estas medidas no podían ser adoptadas mediante normas ordinarias, el Ministerio manifestó que la respuesta a la necesidad de incrementar el suelo urbanizable requiere de una modificación al POT de cada municipio o distrito. De acuerdo a la Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 de 2004, la revisión del POT incluye la formulación técnica que oscila entre cinco meses y un año, según la complejidad de los temas sometidos a revisión, más las fases de concertación, consulta y adopción, que según el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999, requiere de un periodo mínimo de siete meses.

En concepto del Ministerio, en el mejor escenario el proceso de revisión del POT se aproxima a un año, siempre y cuando no se presenten dificultades asociadas a su formulación y cuando se ha implementado con antelación el expediente municipal, como base para el desarrollo del seguimiento y evaluación. A pesar de estos estudios, el Ministerio asegura: "...

según la experiencia en los procesos de asistencia técnica ... la duración promedio para la revisión excepcional del POT es de tres años o incluso supera la duración de un periodo constitucional de la administración municipal.

Con posterioridad a la adopción de la revisión del POT, para los nuevos suelos de expansión urbana deberán formular y adoptar los correspondientes planes parciales que determinarán la norma específica y la forma de reparto de cargas y beneficios. Si se cumplieran de manera estricta y sin contratiempos los procedimientos y demás acciones relacionadas con la formulación y adopción de un plan parcial, éste se tomaría un año y medio. En el Distrito Capital, por ejemplo, el proceso de formulación y adopción de un plan parcial tarda en promedio tres años". (Folios 129 y 130 del expediente principal).

IV. INTERVENCIONES

1. De ciudadanos

Daniel Fernando Manrique y Pedro Alejandro Florián

Los intervinientes consideran que el Decreto 4821 de 2010 no cumple con las condiciones de necesidad y de conexidad prevista en la Ley 137 de 1994, por cuanto los hechos sobrevinientes que constituyeron grave calamidad pública podrían ser atendidos con las facultades ordinarias de las cuales dispone el Gobierno Nacional en tiempo de normalidad. En su criterio, el Decreto bajo revisión no demuestra que los mecanismos ordinarios sean insuficientes y que esa insuficiencia sea lo que genera o agrava la crisis o lo que impide conjurar sus efectos.

Señalan los intervinientes: "... pareciera más bien que las medidas dirigidas a disminuir los tiempos de los trámites, lejos de agilizarlos restan capacidad de decisiones responsables en las autoridades, haciendo engorroso el análisis y aumentando la probabilidad de cometer errores en la toma de decisiones" (Página 201 del expediente principal).

Añaden los ciudadanos Manrique y Florián que el Decreto 4821 de 2010, en su artículo 3º,

parágrafo, y en su artículo 10º, parágrafo 1º, viola la condición de finalidad de los macroproyectos urbanos previstos en la Ley 388 de 1997 para desarrollar las actuaciones urbanísticas integrales, por cuanto el Decreto que se examina difiere en el Gobierno Nacional su reglamentación, en materia del contenido de los documentos técnicos esenciales para el desarrollo del proyecto.

Estiman que se viola el principio de finalidad propio de los Decretos de emergencia, cuando se difiere al Gobierno Nacional la atribución para implementar su aplicación, demostrándose que el Decreto bajo revisión no es suficiente, quedando cuestionada la idoneidad del mismo para ser aplicado como una herramienta indispensable para la superación de un estado de emergencia.

Respecto del artículo 10º del Decreto, parágrafo 1º, explican que con él se demuestra el interés del Gobierno Nacional por regular directamente las materias del Decreto, situación que le resta inmediatez a la medida, restándole eficacia para conjurar la crisis.

Continúan su exposición afirmando que el Decreto bajo revisión incumple la condición de no violación de derechos humanos, sin embargo no aportan argumentos sobre esta materia; acerca de la presunta violación del principio de participación ciudadana, señalan los intervinientes que para la elaboración de los PIDUs el Decreto no prevé mecanismos de participación e incluso impide que contra la resolución emitida por el Ministerio de ambiente que da lugar al anuncio del proyecto proceda recurso alguno.

En cuanto a la presunta violación del principio de autonomía de las entidades territoriales, los ciudadanos Manrique y Florián consideran que el Decreto 4821 de 2010, desconoce lo establecido en los artículos 1º, 311 y 313-17 de la Carta Política, toda vez que la Corte declaró inexecutable el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) y el artículo 13 del Decreto que se analiza amplía el alcance espacial de los macroproyectos que fueron adoptados antes de la declaratoria de su inconstitucionalidad.

En su concepto, "... la medida de incrementar la cobertura espacial de los MISN, autorizando la ampliación sin restricciones del área de planificación y/o gestión, no puede menos que considerarse como un intento de soslayar la decisión de la Corte Constitucional, así esta intención esté dirigida a superar el estado de emergencia invernal". (Página 205 del expediente).

En punto de la autonomía municipal y distrital, explican los intervinientes que los PIDUs categoría 2 previstos en el Decreto 4821 de 2010, imponen la modificación de los POT's, bajo mecanismos que si bien conllevan a la concertación con los alcaldes y los concejos municipales, lo hacen bajo circunstancias impuestas por el Ministerio de Ambiente en los PIDUs. Es decir, consideran los intervinientes que los PIDUs categoría 2 se aproximan más al espíritu de los MISN declarados inexecutable, en cuanto los PIDU vacían de contenido las competencias municipales y terminan convertidos en instrumentos que se superponen a los POT's, por lo cual devienen en inconstitucionales.

2. Instituciones privadas

Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -ASOCARS-.

Para el representante legal de esta Asociación, lo dispuesto en el numeral 3.2.3., incisos segundo y tercero del Decreto 4821 de 2010, sobre concertación ambiental, es inexecutable en cuanto los mecanismos legales allí previstos permiten al Gobierno Nacional obviar las condiciones ambientales que deben acompañar a dichos proyectos, las cuales deben ser señaladas por las autoridades ambientales regionales, lo cual constituye una vulneración al régimen de autonomía de esta entidades, toda vez que se genera un instrumento de subordinación material de las decisiones de las corporaciones autónomas regionales a las determinaciones del Gobierno Nacional.

Luego de un extenso estudio sobre la autonomía de las Corporaciones Regionales, el interviniente considera inexecutable el mecanismo de concertación ambiental de los ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial entre las autoridades ambientales y el Ministerio de Ambiente en aspectos fundamentales para la sostenibilidad ambiental de la región, como la delimitación y reglamentación de áreas de reserva ambiental, así como la conservación de recursos naturales y paisajísticos, pero el mecanismo allí previsto se revela como una imposición, en cuanto la norma prevé: i) que sólo procede en aquellos casos en que el ente rector del SINA así lo considere; ii) que en caso que transcurra el término de concertación sin que se expida el correspondiente acto administrativo, o incluso si se expidió dicho acto pero no hubo concertación, corresponde al Ministerio concertar su propio PIDU.

3. Instituciones académicas

Universidad Nacional de Colombia

La representante de la Universidad Nacional inicia su intervención solicitando a la Corte que declare inexecutable el numeral 2º del artículo 2º del Decreto 4821 de 2010, que establece una categoría entre los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) que podrán ser adoptados por el Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Explica que estos proyectos son el instrumento central y autorizan al Gobierno Nacional para desarrollar, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, para adoptar un conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4580 de 2010. Para la interviniente, una cosa son los PIDUs que se ejecutan de conformidad con las normas de los POT y otra los que implican la modificación de esos POT.

En criterio de la vocera de la Universidad Nacional, el Gobierno Nacional está ajustando algunas de las condiciones que condujeron a la declaratoria de inconstitucional dispuesta en la sentencia C-149 de 2010, entre ellas la de intervención del concejo municipal, pero suprime las etapas que dan lugar a la participación ciudadana. Luego de explicar el alcance del artículo 3º del Decreto, la interviniente manifiesta que al comparar el trámite allí previsto con el de revisión del POT contemplado en la Ley 388 de 1997, en sus artículos 24 y 28 se mantiene la participación de la autoridad ambiental (con la posibilidad de ser remplazada por el Ministerio), y del concejo municipal, pero se suprime la del Consejo de Planeación y la información, consulta y consideración de las recomendaciones formuladas por organizaciones ciudadanas.

Sobre el artículo 6º del Decreto 4821 de 2010, considera la interviniente que si se trata de conjurar una emergencia y producir vivienda en el corto plazo, no es aceptable que se pretenda imponer a los municipios la modificación de sus normas en el futuro. Así, si en años venideros se emprende una revisión del POT, cuál será el argumento para que en nombre de una emergencia ocurrida años atrás no se puedan modificar las normas?

Además, considera que el artículo 13 del Decreto bajo revisión también desconoce la

autonomía de los entes territoriales, pues con él se revive una figura declarada inconstitucional en la sentencia C-149 de 2010. En esta ocasión la Corte consideró que la sentencia tendría efectos hacia el futuro y que los macroproyectos que se encontraban en trámite podrían ser ejecutados. Es decir, en la actualidad, gracias a esos macroproyectos, existen suelos donde ya se autorizó la construcción a través de procedimientos ad hoc. Sin embargo, no es de recibo que el Ministerio pretenda revivir una norma declarada inconstitucional, más aún cuando autorizarlo para ampliar el área de los macroproyectos equivale a formular un nuevo proyecto por fuera de las normas municipales, cuando estas implican condiciones y requisitos establecidos en los preceptos retirados del ordenamiento jurídico.

De otra parte, la interviniente considera que el Decreto 4821 de 2010 viola el inciso segundo del artículo 82 de la Constitución Política, por cuanto el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, establece que habrá lugar a aplicar la participación en plusvalía cuando se produzca “la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano” o se establezca o modifique el régimen o la zonificación de usos del suelo. Con el cambio de suelo rural a urbano se obtienen incrementos de precios, aún si los predios se dedican a vivienda de interés social. En su criterio, se debe ordenar la aplicación del artículo 74 de la Ley 388 de 1997 a los casos que correspondan y que estén regulados en el Decreto 4821 de 2010.

Para la interviniente, el Decreto bajo revisión presenta incongruencias, toda vez que según el Gobierno Nacional existe un mayor número de viviendas averiadas que destruidas y, sin embargo, todo el esfuerzo es para la construcción de viviendas nuevas

4. Entidades públicas

1. Departamento Nacional de Planeación

Para fundamentar la exequibilidad del Decreto, el vocero de Planeación Nacional empieza por explicar que mediante el mismo se faculta para promover, ejecutar y financiar Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano -PIDU-, en los cuales se definirán las decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación del suelo para la ejecución de proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la

emergencia económica, social y ecológica.

Los PIDUs, como figura para atender las necesidades de vivienda están basados en encuestas del DANE y en información aportada por la Dirección de Gestión del Riesgo, según la cual a enero 25 de 2011 estaban afectadas más de 346.997 viviendas, en las cuales habitaban más de 2.3 millones de personas que requieren de medidas urgentes de atención y su reubicación en zonas seguras, además de la reconstrucción de sus viviendas o reubicación de las mismas en zonas que no representen riesgo para sus vidas y permitan su restablecimiento productivo.

Planeación Nacional considera que el déficit de vivienda se incrementará en por lo menos 260.000 unidades, de las cuales 64.000 deberán ser reubicadas en sitios nuevos debido a su grado de destrucción, efectos de las inundaciones y deslizamientos, a lo que se agrega que 196.000 unidades deberán ser reubicadas, en la medida que se encuentren en zonas de alto riesgo.

Las medidas adoptadas mediante el Decreto que se examina, según el Departamento Administrativo, exigen la habilitación de suelo para la construcción de nuevas viviendas en 768 municipios afectados, requiriéndose cerca de 2.600 hectáreas para este propósito.

En relación con las Operaciones Urbanas Integrales -OUI-, señala el vocero de Planeación Nacional que se deben a la necesidad de implementar medidas e instrumentos que garanticen la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno para agilizar los trámites de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- y que aseguren soluciones integrales de corto plazo a los hogares afectados en materia de vivienda y seguridad ante posibles riesgos naturales.

Respecto de los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad que deben ser observados por el Decreto 4821 de 2010 por determinación de la Ley 137 de 1994, considera que los mismos están satisfechos. Sobre el principio de finalidad, explica que es un hecho notorio los efectos nocivos traídos por el fenómeno de La Niña, siendo imposible conjurar las causas que lo originaron, pero siendo plausible impedir o mitigar la extensión de sus efectos. Para mostrar la necesidad de adoptar las medidas contenidas en el Decreto 4821 de 2010, reitera los informes sobre viviendas, familias y territorios afectados con la ola invernal 2010-2011.

En cuanto al principio de necesidad, expone el interviniente que el Decreto expresa claramente las razones por las cuales se adoptan las medidas, las cuales están relacionadas con la necesidad urgente de intervenir para contrarrestar o mitigar los efectos de la ola invernal.

Frente al principio de proporcionalidad, en criterio del vocero de Planeación Nacional, se encuentra satisfecho este requerimiento, por cuanto las medidas contempladas en el Decreto corresponden proporcionalmente a la gravedad de la crisis que se pretende conjurar.

2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El representante del Ministerio solicita a la Corte que declare exequible el Decreto 4821 de 2010. Para fundamentar su petición, explica primeramente que el Decreto reúne los requisitos formales establecidos en la Carta Política y en la Ley; en cuanto a los requisitos materiales, considera que se cumplen los de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad.

Explica el vocero del Ministerio que las medidas adoptadas mediante el Decreto corresponden a las consideraciones invocadas en el mismo; como mecanismos creados para enfrentar la crisis cita como los más importantes:

1. La creación de Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano -PIDUs-, para la ejecución de operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional.
2. La posibilidad de ampliación de los términos del suelo urbano y la expansión urbana sobre los suelos que según clasificación del I.G.A.C. pertenezcan a las clases I, II o III, con el fin de habilitar suelo urbanizable.
3. La generación de condiciones para adelantar actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana sin plan parcial, con el fin de habilitar suelo urbanizable.
4. La reducción del término para el otorgamiento de licencias urbanísticas.
5. La ampliación del área de planificación y/o gestión de los macroproyectos de interés social

nacional que se encuentren adoptados, para incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda para construcción y/o reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo afectados por la ola invernal.

En su concepto, estas medidas buscan que el desarrollo de proyectos de vivienda se adelanten de forma ágil y efectiva con el fin de proporcionarles a las personas afectadas por el desastre acceso a elementos centrales para la vida digna y su vida en sociedad.

3. Secretaría jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaria jurídica de la Presidencia de la República, doctora Cristina Pardo Schlesinger, interviene para solicitar a la Corte que declare exequible el Decreto 4821 de 2010. Para la interviniente, el Decreto cumple con los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución Política, los Tratados Internacionales y en la Ley de Estados de Excepción.

Luego de explicar los fundamentos constitucionales y legales del Decreto bajo revisión, se lleva a cabo una exposición sobre los supuestos fácticos que justifican la expedición del mismo. Los supuestos mencionados por la interviniente tienen que ver con el fenómeno climatológico conocido como “La Niña”, acontecimiento que alteró los periodos climáticos en el país. Ante una situación intempestiva e imprevisible como ésta, las condiciones de vivienda de un gran número de personas resultaron alteradas.

Recuerda la interviniente que en el Decreto que declaró la emergencia se indicó que el fenómeno de La Niña causó la pérdida de la vida de más de 200 personas, más de 120 desaparecidas, heridas cerca de 250, 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios del país.

En su criterio, el Decreto 4821 de 2010 adoptó medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional. Con el Decreto se busca, según la vocera de la Presidencia de la República, garantizar la habilitación del suelo quedando el Gobierno Nacional facultado para promover, ejecutar y financiar Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDUs, los cuales son definidos como “un conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas” a fin de ejecutar “operaciones urbanas integrales que garanticen la

habilitación del suelo”.

Como ejes temáticos principales del Decreto bajo revisión la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República menciona y explica cinco, a saber: i) creación de los PIDUs; ii) ampliación de los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana sobre los suelos clasificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; iii) generación de condiciones para adelantar actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana sin plan parcial; iv) reducción del término para el otorgamiento de licencias urbanísticas; y v) ampliación del área de planificación y/o gestión de los macroproyectos de interés social nacional, para incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda para construcción y/o reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo afectados por la ola invernal.

Continúa la interviniente explicando la conexidad de las medidas con lo dispuesto en el Decreto 4580 de 2010 mediante el cual se declaró la emergencia, avanza con el estudio relacionado con la necesidad y la finalidad de las medidas adoptadas con el Decreto 4821 de 2010, procurando demostrar la eficacia de las mismas frente a los conceptos de vivienda digna y autonomía de las entidades territoriales.

4. Financiera de Desarrollo Territorial -Findeter-

Findeter interviene para solicitar la declaratoria de exequibilidad del Decreto 4821 de 2010, al considerar que el mismo respeta la autonomía de los entes territoriales cuando se refiere a Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano -PIDU-, frente a las decisiones de tipo administrativo que interesan a los Planes de Ordenamiento Territorial que garantizan la habilitación del suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y la reubicación de asentamientos humanos.

Considera el representante de Findeter que se respeta a las autoridades ambientales y los ciudadanos, quienes son llamados a participar. Sin embargo, no explica las razones de estas afirmaciones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 5128 del 16 de marzo de 2011, solicita a

la Corte declarar la exequibilidad del Decreto que se revisa.

Empieza su análisis manifestando que el Decreto 4821 de 2010 está suscrito por el Presidente de la República, como también por todos los ministros, fue dictado en ejercicio de facultades extraordinarias propias del estado de emergencia declarado por el Decreto 4580 de 2010, con el propósito de adoptar medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional. Así, para La Vista Fiscal, no hay vicios en el proceso de formación del Decreto que se examina.

En cuanto al contenido material del Decreto, encuentra el Jefe del Ministerio Público que el mismo armoniza con algunas motivaciones invocadas en el Decreto 4580 de 2010, en especial las aludidas en los considerandos 1.1., 1.6. y 2, literales a, d, e, j, k, y 3.13., 3.14., 3.15. y 3.16. Por ello, encuentra conexidad formal entre el Decreto examinado y las circunstancias que motivaron la declaratoria de la emergencia.

La creación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano -PIDU-, el establecimiento de condiciones de excepción para posibilitar la ampliación de los perímetros de suelo urbano y de expansión urbana de los municipios sobre suelos agrológicos y la reducción de términos para la expedición de licencias urbanísticas y la determinación de las condiciones para la modificación de planes parciales, en concepto del Procurador, corresponden a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben ser observados en esta clase de juicios.

Luego de describir el contenido del Decreto, el Procurador General de la Nación llama la atención sobre el hecho que el mismo no prevé la participación de las personas afectadas en la formulación, aprobación y adopción de los PIDUs, en particular de aquellas personas cuyas viviendas han sido destruidas o averiadas por el invierno y que deben ser reubicadas, quienes tienen derecho a manifestar sus necesidades y aspiraciones en relación con tales proyectos, lo cual viola lo dispuesto en el artículo 2º de la Carta Política.

Agrega que en la etapa de concertación de los PIDUs con la autoridad ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, independientemente de si se logre o no la concertación, puede adoptar el proyecto, lo que hace inoperante el control previo sobre el deterioro que pueda generar la ejecución de tales proyectos, desconociéndose lo dispuesto

en los artículos 8º, 79 y 80 de la Carta Política. Por esta razón, se debe precisar que el Ministerio no actúa como autoridad ambiental, sino como entidad encargada de fomentar la construcción de vivienda.

En cuanto a la facultad otorgada al Gobierno Nacional en el parágrafo 1 del artículo 10 del Decreto, para definir los contenidos mínimos de las normas que deben orientar el tratamiento urbanístico de desarrollo, así como las condiciones de área de los predios localizados en suelo urbano o de expansión urbana para la construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos, con miras a atender la emergencia, conforme a las diferentes denominaciones de los planes de ordenamiento de que trata el artículo 9º de la Ley 388 de 1997, debe ejercerse con la aprobación del concejo municipal o distrital respectivo, pues para la Vista Fiscal de no ser así se vulnera el artículo 313-7 de la Carta Política, que otorga a estas corporaciones la atribución de reglamentar los usos del suelo.

Concluye el Jefe del Ministerio Público solicitando a la Corte que declare exequible el Decreto 4821 de 2010, bajo el entendido que 1) las personas que resulten afectadas por lo que se decida en los PIDUs, deben poder participar en la formulación, aprobación y adopción de los mismos; 2) en la etapa de concertación de los PIDUs, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, no actúa como autoridad ambiental, por lo cual para hacer operante el control previo del deterioro ambiental que pueda generar la ejecución de tales proyectos, éste deberá ser ejercido por la autoridad ambiental competente; 3) los contratos de fiducia mercantil que se celebren para financiar los PIDUs deben regirse por los principios que gobiernan la contratación administrativa; 4) los PIDUs, cuando definan o modifiquen el uso del suelo, deben ser aprobados por los concejos municipales o distritales; 5) los PIDUs no pueden confundirse con los proyectos de interés social nacional; así, lo previsto en el artículo 13 del Decreto 4821 de 2010 debe entenderse en cuanto corresponda y sea compatible con la reconstrucción de viviendas que se encuentran en zonas seguras y a la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, en aquellos territorios afectados por la emergencia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el Decreto Legislativo 4821

del 29 de diciembre de 2010, expedido en desarrollo del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, declaratorio del estado de emergencia social, en virtud de lo previsto en el artículo 241, numeral 7º, concordante con el artículo 215 de la Constitución Política.

Conforme con la jurisprudencia sentada por esta Corporación desde el año 1992, el examen que le corresponde efectuar a este Tribunal sobre los decretos Legislativos de desarrollo, reviste un carácter integral en tanto comprende la verificación de los aspectos formales y materiales de los mismos².

2. Examen formal.

La Corte encuentra que el Decreto Legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, cumple las exigencias formales establecidas por el artículo 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, toda vez que:

(i) fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) se dictó dentro del límite temporal de los treinta (30) días establecido en el artículo 1º del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010; (iii) en el texto aparecen explícitos en su parte considerativa los motivos que condujeron al Gobierno a adoptar las medidas a examinar, los cuales para la Corte resultan por sí mismos suficientes; y (iv) fue recibido en esta Corporación para su revisión constitucional el día 11 de enero de 2011³.

3. El contenido y alcance del Decreto Legislativo

El Decreto Legislativo 4821 de 2010, por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional, está compuesto de 14 artículos, mediante los cuales se adoptan medidas relacionadas con cinco áreas, a saber:

1. Creación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano -PIDUs-;

2. Posibilidad de ampliación de los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pertenezcan a las clases I, II o III, con el fin de habilitar suelo urbanizable, en el evento que no sea posible la habilitación sobre suelos de otra condición;

3. Generación de condiciones para adelantar actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana sin plan parcial, con el fin de habilitar suelo urbanizable;
4. Reducción del término para el otorgamiento de licencias urbanísticas; y
5. Ampliación del área de planificación y/o gestión de los macroproyectos de interés social nacional (MISN) que se encuentren adoptados, para incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda para construcción y/o reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo afectados por la ola invernal.

A efecto de realizar el juicio de constitucionalidad que corresponde a esta Corporación, se procederá a determinar: i) el alcance del control de constitucionalidad sobre los Decretos expedidos en el estado de emergencia; ii) el derecho a la vivienda digna en el Estado social de derecho; iii) análisis de las medidas adoptadas mediante el Decreto 4821 de 2010; iv) análisis de los requisitos materiales del Decreto; y v) examen integral de cada una de las disposiciones.

4. Alcance del control de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos expedidos en virtud de la declaratoria del estado de emergencia

La Carta Política establece un control mixto respecto de los Decretos expedidos al amparo del artículo 215 superior, los cuales serán sometidos tanto al examen del Congreso de la República, como al estudio de la Corte Constitucional, siendo ambos métodos de verificación diferentes en su naturaleza, pero congruentes en cuanto sirven para verificar la concordancia entre las medidas adoptadas y el texto de la Ley Fundamental⁴.

El Congreso de la República ejerce control político sobre el Ejecutivo y las medidas adoptadas, y tiene por objeto “deducir la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social o ecológica sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (Art. 215 C. P.). La Constitución regula el control político y señala que el Gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, convocará al Congreso si no se hallare reunido para los diez días siguientes al vencimiento de la declaratoria, y que si no fuere convocado el Congreso se reunirá por derecho propio, con el propósito de examinar el informe motivado que le presentara el Presidente sobre las razones

que determinaron la declaración y las medidas adoptadas (Art. 215 C. P.)⁵. El Congreso debe pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas en virtud de la declaratoria”⁶.

Además del control político que le corresponde al Congreso de la República, esta Corporación tiene asignada una función legislativa, según la cual, “durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo” (Art. 215 superior).

De esta forma, la Constitución garantiza la vigencia de la atribución legislativa propia del Congreso de la República. El control jurídico sobre los Decretos Legislativos corresponde a la Corte Constitucional, quien cumple una función relevante como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución (Art. 241 superior). Dicho control recae sobre los actos jurídicos adoptados por el Ejecutivo en virtud del estado de emergencia comprendiendo tanto el decreto declaratorio como los expedidos en su desarrollo. Es un control objetivo que implica una labor de cotejo entre el acto emitido y los parámetros normativos de control.

Dichos parámetros de control a los actos del legislador extraordinario, están dados por: i) la Constitución Política, ii) los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (art. 93 superior), y iii) la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

Dado que los estados de excepción revisten tres modalidades como son la guerra exterior, la conmoción interior y la emergencia económica, social y ecológica o de calamidad pública, el examen que emprende la Corte debe atender las particularidades o rasgos distintivos propios de cada situación.

Para el caso de los Decretos Legislativos expedidos en virtud del estado de emergencia, el artículo 215 de la Carta Política determina los siguientes presupuestos: i) la presencia sobreviniente de hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; ii) con la declaración del estado de emergencia podrá el Presidente de la República dictar Decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la

extensión de sus efectos; iii) los decretos expedidos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrán en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente; iv) el Congreso durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia podrá derogar, modificar o adicionar los Decretos en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con las que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer tales atribuciones en todo tiempo; y v) el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

Adicionalmente, la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, establece: i) la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos de conformidad con el artículo 93 de la Constitución (art. 3º), ii) los derechos intangibles (art. 4º), iii) la prohibición de suspender los derechos (art. 5º), iv) la vigencia del Estado de derecho (art. 7º), v) la justificación expresa de la limitación del derecho (art. 8º), vi) el que las facultades de esta ley sólo pueden utilizarse cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad y demás condiciones y requisitos establecidos en la misma (art. 9), vii) la no discriminación (art. 10) y viii) las prohibiciones como interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado, suprimir y modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento (art. 15).

Se observa, entonces, que el ejercicio de los poderes excepcionales es una actividad reglada. En un Estado social y democrático de derecho, fundado en el principio de dignidad humana, los derechos humanos deben permanecer inalterables con independencia de la situación de normalidad o anormalidad institucional.

Los derechos y las libertades fundamentales no pueden ser suspendidos⁷, máxime cuando algunos alcanzan por sí mismos el carácter de intangibles⁸. No obstante, pueden establecerse restricciones a algunos derechos lo cual ha sido denominado por la doctrina constitucional como “la paradoja de los estados de excepción”, al limitarse dichos derechos y libertades fundamentales para beneficio de los mismos⁹.

Siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte en orden a la interpretación de los límites

constitucionales impuestos al legislador de excepción, el examen de constitucionalidad que ha de iniciar esta Corporación, debe comprender, en el contexto del estado de emergencia, los siguientes aspectos generales:

-La conexidad en cuanto a la relación que debe existir entre los hechos que motivan la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo adopte concretamente el Gobierno, lo cual se extrae del artículo 215 de la Constitución, cuando señala que los decretos legislativos “deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”¹⁰.

-Los principios de finalidad ya que las medidas legislativas deben estar directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos (art. 10, Ley 137 de 1994); necesidad¹¹ porque se deben expresar claramente las razones por las cuales las medidas adoptadas son indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia (art. 11, Ley 137 de 1994), lo cual comprende la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo; y proporcionalidad¹² por cuanto las medidas expedidas deben guardar proporción (si resultan excesivas) con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación al ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad (art. 13, Ley 137 de 1994)¹³.

-La motivación suficiente toda vez que deben exponerse las razones por las cuales se establecen cada una de las limitaciones a los derechos constitucionales, con el fin de demostrar la relación de conexidad con las causas que originaron la perturbación del orden social y los motivos por los cuales se hacen necesarias (art. 8, Ley 137 de 1994). En el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique.

-La no violación de los derechos humanos y demás límites establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Envuelve la ausencia de arbitrariedad¹⁴, la intangibilidad de ciertos derechos¹⁵, la no contradicción específica¹⁶ y la no discriminación¹⁷.

El Decreto que se revisa tiene como propósito dotar al Gobierno Nacional de instrumentos

para atender las necesidades de suelo urbanizable para construir vivienda y reubicar a las personas afectadas por los hechos derivados del fenómeno ambiental conocido como “La Niña”. Por esta razón, la Corte referirá brevemente acerca de la importancia de la vivienda dentro de nuestro sistema constitucional.

El Estado social de derecho proclamado desde el artículo 1º de la Carta Política implica cargas específicas para los órganos que lo integran, todas destinadas a garantizar a los asociados condiciones mínimas dentro de las cuales puedan realizar eficazmente los valores y principios consagrados en la Constitución, con relevancia de los relacionados con la dignidad humana, solidaridad y prevalencia del interés general.

Ante las diferentes vicisitudes que la naturaleza o los fenómenos económicos y sociales puedan traer, los deberes del Estado aumentan en cantidad y en la manera de afrontarlas para solucionar las crisis e impedir la expansión de los nocivos efectos que éstas puedan traer. Cuando los hechos insuperables e imprevistos causan alteraciones sustanciales para la vida de las personas dejándolas sin lugar de habitación o generando averías severas en sus lugares de residencia, es menester reiterar la importancia que el derecho a la vivienda en condiciones dignas tiene dentro del sistema constitucional colombiano.

Se trata del derecho consagrado en el artículo 51 de la Ley Fundamental, que impone al Estado la carga de organizar, según sus posibilidades fiscales y de gestión, sistemas y procedimientos que permitan atender satisfactoriamente las necesidades de vivienda de la población, obligación que se incrementa cuando sobrevienen acontecimientos derivados de fenómenos naturales y alteraciones ambientales o climatológicas generadoras de desastres económicos y sociales que acarreen el despojo de viviendas, terrenos productivos, inversiones en semovientes y, en general, proyectos de desarrollo locales y regionales.

El derecho a la vivienda digna, en cualquiera de sus dos connotaciones: i) como derecho prestacional; o ii) como derecho fundamental, impone al Estado, especialmente al Gobierno Nacional, el deber de proveer las condiciones adecuadas para dotar a las personas de un lugar digno para vivir con sus familias; esta obligación comprende asegurar que la vivienda sea un lugar donde las personas puedan estar al abrigo de las inclemencias ambientales para realizar su proyecto de vida.

Como valor constitucional la dignidad humana en materia de vivienda supone proveer

espacios mínimos, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, áreas para recreación, vías de acceso y, en general, ambientes adecuados para la convivencia de las personas; al mismo tiempo, la Administración, según sus posibilidades fiscales y competencias jurídicas, debe generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda acorde con el ingreso de la población y propender por una oferta adecuada, con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad.

6. Medidas adoptadas mediante el Decreto 4821 de 2010

Con este Decreto Legislativo el Gobierno Nacional acogió las siguientes medidas:

6.1. Creación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano -PIDU-

Los denominados PIDUs son un conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas para la ejecución de operaciones urbanas integrales que procuran garantizar la gestión y provisión de suelo para la ejecución de proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos.

El Decreto clasifica los PIDUs en dos categorías: en la primera no se requiere de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, es decir, el Proyecto se debe adelantar de acuerdo con el POT, pero su trámite será más expedito; en la segunda se presenta modificación de las normas del POT, requiriéndose de un trámite adicional de concertación con la autoridad ambiental, más la ratificación previa de las modificaciones por parte del Concejo Municipal.

6.2. Ampliación del área de planificación y/o gestión de los macroproyectos de interés social nacional que se encuentren adoptados, para incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda para construcción y/o reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectados por la ola invernal

Los denominados macroproyectos fueron concebidos por el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, como operaciones urbanas integrales que promueven el ordenamiento territorial, la compactación urbana, la densificación, el desarrollo y crecimiento equilibrado y equitativo de las ciudades y su articulación con los sistemas de movilidad regional. La sentencia C-149 de 2010 declaró inexequibles los macroproyectos, pero únicamente los nuevos, no los que se

encontraban en curso, siendo estos los que estaban en las etapas de identificación y determinación; formulación; adopción o ejecución, según lo establecido en el artículo 4º del decreto 4260 de 2007.

6.3. Creación de condiciones para adelantar actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana con licencia de urbanización y sin plan parcial, para habilitar suelo urbanizable

El Decreto procura incrementar la oferta de suelo urbanizable dentro del perímetro urbano y en suelo de expansión urbano para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social, cuando se trate de áreas urbanas de los municipios y distritos que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de servicios públicos. Esta medida comprende acciones para adecuar un predio o un conjunto de predios sin urbanizar para dotarlos de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, vías locales, equipamientos y espacios públicos propios de la urbanización, aptos para procesos de construcción.

6.4. Ampliación de los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana sobre suelos que, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pertenezcan a las clases I, II y III

Se genera una excepción a la prohibición de ampliar áreas urbanas hacia suelos con clases agrológicas tipo I, II y III, vigente en el Decreto Ley 1333 de 1986, artículos 53, 54, 55 y 65, impidiendo, además, a los municipios y distritos incorporar suelos que correspondan a otras clases que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Con la medida se autoriza a los entes territoriales para que, dentro de sus competencias constitucionales, clasifiquen su territorio y realicen las provisiones de suelo para usos urbanos en su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, promoviendo la mayor oferta de suelo urbanizable, para atender a las personas afectadas por el desastre y reubicar a aquellas que se encuentran en situación de alto riesgo no mitigable.

6.5. Reducción del término para el otorgamiento de licencias urbanísticas

Para atender las dificultades relacionadas con la expedición de licencias urbanísticas, reduciendo de 45 a 30 días el término para que el curador urbano o la autoridad competente,

se pronuncien sobre la respectiva solicitud, agregando que la falta de pronunciamiento equivale a silencio administrativo a favor del solicitante. De esta manera se pretende que los PIDUs que requieran licencia o los planes parciales adoptados, puedan ser autorizados en un plazo máximo de 30 días.

Cuando los proyectos de vivienda se tramiten a través de plan parcial, se eliminan trámites y consultas innecesarias con entidades e instancias que no tengan que pronunciarse sobre las modificaciones propuestas al plan parcial ya adoptado. Con esta medida se busca evitar que las modificaciones parciales al plan requieran de un procedimiento tan extenso como el requerido para un nuevo plan.

Con el Decreto se evita que las etapas de formulación y revisión, la de concertación y consulta, se dupliquen con pronunciamientos relacionados con la solicitud de determinantes para la formulación del plan parcial, aspectos ambientales ya concertados y autorizados por la autoridad ambiental, disponibilidad de servicios públicos, conceptos de viabilidad de la oficina de planeación ya autorizados y que no sufren variación con la modificación del plan parcial antes adoptado.

7. Análisis de los requisitos materiales del Decreto 4821 de 2010

Atendiendo a lo dispuesto en la Carta Política y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, la Sala procede a realizar el estudio de los requisitos materiales del Decreto bajo examen, a partir de los aspectos relacionados con la conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

7.1. Análisis de conexidad. La Sala verificará la relación que debe existir entre los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, y las medidas adoptadas con el Decreto bajo estudio.

Con el fin de establecer la conexidad entre las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo adoptó el Gobierno con el Decreto 4821 de 2010, la Corte tendrá en cuenta las consideraciones invocadas por el Gobierno al declarar el estado de emergencia a través del Decreto 4580 del mismo año, en la medida que fueron declaradas ajustadas a la Constitución Política, en la sentencia C- 156 de 2011, que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional (Art. 243 superior).

De este modo, el Decreto 4580 de 2010, declaratorio del estado de emergencia, expone una serie de consideraciones, de las cuales es menester resaltar algunas para efectos del presente caso:

“2. Gravedad de la calamidad pública y su Impacto en el orden económico, social y ecológico.

a. Que la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia informó al Gobierno Nacional que, como consecuencia del actual fenómeno de La Niña, han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia.

b. Que la misma Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia ha hecho presencia en las diferentes regiones afectadas y ha concluido, según informe del 6 de diciembre de 2010, que se ha presentado una afectación aproximada de 1.614.676 personas por el fenómeno de La Niña.

c. Que como consecuencia del extraordinario fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicada gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional.

(...)

e. Que trescientas veinticinco mil familias pobres colombianas, gran parte desplazadas, habitan viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, por lo cual constituyen una población vulnerable que es necesario reubicar prioritariamente.

(...)

k. Que numerosas familias y comunidades están expuestas a riesgos extraordinarios en los

lugares donde habitan y su permanencia en tales sitios de alta vulnerabilidad constituye una grave e inminente amenaza para su vida e integridad personal.

3. Insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y necesidad de la adopción de medidas legislativas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

(...)

(...)

3.16. Que es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas.

La Corte al examinar tales motivaciones realizó una serie de consideraciones que dada su repercusión sobre el presente Decreto se transcriben, siendo demostrativas de la gravedad de la perturbación en varios sectores, entre ellos el relacionado con el déficit de vivienda para las personas afectadas. Como se ha dicho, la perturbación en esta área fue explicada por la Corte en la Sentencia C-156 de 2011; allí quedó consignado:

“Sector Vivienda:18Las consecuencias eran a 6 de diciembre de 2010, Viviendas destruidas 2049, viviendas averiadas 275.569. En total suman 277.618 afectadas, la cuales se concentraron en 591 municipios de 18 departamentos

...

Así las cosas, para esta Corte y con base en las pruebas allegadas, no cabe duda que las dimensiones del fenómeno de la Niña 2010 fueron devastadoras. Por consiguiente, dicho fenómeno produjo perturbaciones graves y amenaza de perturbaciones inminentes, que se constituyen en calamidad pública e impactan de manera traumática la realización efectiva de los derechos de millones de personas y el orden social, económico y ecológico del país. Claramente la grave perturbación social se constata, entre otras, con la gran cantidad de personas que perdieron la vida a causa del fenómeno de la Niña, otras tantas desaparecidas y muchas de ellas heridas; múltiples familias afectadas, al punto de calcularse una damnificación de aproximadamente 1.614.676 personas. Ratifica lo anterior el hecho de existir daños protuberantes en el sector educativo, hasta el punto de que miles de niños no

podrán iniciar sus clases el presente año; igualmente afectaciones traumáticas en el sector salud donde la prestación del servicio se va a ver restringido y en muchos casos será nulo, trayendo consigo la interrupción en tratamientos médicos y en eventos de vacunación esenciales para la población menor del país. Se hallan varias familias que corren el riesgo de sufrir daños si no son reubicadas lo más pronto. De la misma manera es comprobable la grave perturbación del orden económico: numerosas hectáreas de cultivos han sido inundadas perdiéndose las cosechas; varios animales dedicados a la ganadería han muerto o se encuentran perdidos o desplazados; productos de la canasta familiar se han visto mermados; vías de comunicación de todo orden han sufrido inmensos daños impidiendo el desarrollo normal del transporte tanto de personas como de productos al interior del país; se ha presentado la destrucción y el deterioro considerable en la infraestructura de servicios públicos, alcantarillados, acueductos, entre otros...”.

Es decir, el Gobierno Nacional tenía razones fundadas para declarar el estado de emergencia y adoptar medidas destinadas a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Así, la Sala encuentra que existe conexidad entre los motivos que llevaron al Gobierno Nacional a declarar el Estado de emergencia y las medidas adoptadas mediante el Decreto 4821 de 2010, por cuanto éste sirvió al Ejecutivo para implementar el principal programa destinado a solucionar los problemas relacionados con la ausencia de vivienda por la destrucción o pérdida de los lugares donde habitaban las víctimas de la ola invernal.

7.1.1. Conexidad externa. Al comparar las consideraciones expuestas en el Decreto 4580 de 2010 con las medidas adoptadas en el Decreto 4821 del mismo año, aparece la concordancia entre las mismas, si se tiene en cuenta que en éste el Gobierno:

1. Creó los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano -PIDUs-, para la ejecución de operaciones urbanas integrales que permitan la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional;
2. Permitió la ampliación de los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana sobre suelos que, según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pertenezcan a determinadas clases, con el fin de habilitar suelo urbanizable;

3. Procuró condiciones para adelantar actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana sin plan parcial;

4. Redujo los términos para el otorgamiento de licencias urbanísticas;

5. Amplió el área de planificación de los macroproyectos de interés social nacional, para incorporar suelos o proyectos de vivienda para construcción o reubicación de asentamientos humanos.

7.1.2. Conexidad interna. Para la Sala, las medidas adoptadas mediante el Decreto bajo examen, están relacionadas en forma directa y específica con las consideraciones invocadas en el mismo. Las medidas establecidas y descritas en el numeral anterior, son acordes con las siguientes consideraciones, expuestas en el Decreto 4821 de 2010:

“Que a raíz de la situación de desastre nacional, los habitantes del territorio se han visto obligados a desplazarse a otros lugares, en condiciones que afectan gravemente sus derechos fundamentales; así mismo la infraestructura vial y urbana ha resultado gravemente deteriorada, dificultando la atención de las necesidades básicas de los habitantes, razón por la cual resulta necesario expedir disposiciones encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que la situación presentada a causa del fenómeno de La Niña en el país, ha provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, y daños en la infraestructura de servicios públicos.

Que según los reportes de la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio de Interior y Justicia, por fenómenos de inundación y deslizamiento se han visto destruidas más de tres mil viviendas y averiadas más de trescientas mil. Como consecuencia de lo anterior, actualmente en Colombia existen alrededor de dos millones de personas afectadas en seiscientos ochenta y ocho municipios y en veintiocho departamentos.

Que teniendo en cuenta la recurrencia de eventos registrada para las zonas afectadas por la situación de desastre nacional, se hace inminente la necesidad de crear mecanismos para la habilitación expedita y efectiva de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados, así como de aquellos que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable.

Que para llevar a cabo los proyectos de reubicación y reasentamiento, además de garantizar su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, se hace necesario adelantar operaciones urbanas integrales, donde se asegure el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y urbanística con las infraestructuras viales y de servicios públicos, y la localización de equipamiento principalmente de educación y salud.

Que para efectos de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el territorio nacional, las medidas que se deben agilizar la aprobación de los instrumentos de planeación y ordenamiento que garanticen la habilitación de suelo con el fin de brindar soluciones rápidas y efectivas, que busquen evitar mayor vulnerabilidad de las personas afectadas y prevenir la afectación de nuevos hogares.

Que las operaciones urbanas integrales correspondientes a los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) buscan garantizar de forma rápida y efectiva la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos, para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional.

Que se hace necesario que las operaciones urbanas integrales que se adelanten para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional, se hagan de forma coordinada entre el Gobierno Nacional y los municipios y/o distritos”.

En consecuencia, la conexidad interna se presenta dado que las medidas adoptadas con el Decreto 4821 de 2010, están directamente relacionadas con los motivos que el Gobierno expuso y que sirvieron de motivo para la expedición del mismo.

7.1.3. El análisis sobre conexidad externa e interna permite establecer que las medidas adoptadas por el legislador de excepción pretenden hacer frente a la crisis originada por el fenómeno de La Niña, en cuanto este causó la destrucción de viviendas, la avería de gran número de ellas, el desplazamiento masivo de personas y otros daños colaterales, mitigables en el corto y mediano plazo con las medidas adoptadas mediante el Decreto 4821 de 2010.

7.2. Análisis de finalidad. Considera la Sala que las medidas adoptadas mediante el Decreto 4821 de 2010, están directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis causada por el fenómeno de La Niña y a impedir la extensión de sus efectos, en cuanto tienen que ver con la necesidad de generar suelo urbanizable para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos, para atender la situación de desastre.

Así, de una parte las medidas analizadas anteriormente se revelan necesarias, adecuadas e indispensables para lograr los fines de la declaratoria de emergencia, y de otra el sistema legislativo compón u ordinario no resulta totalmente suficiente para hacer frente a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.

La modificación a la legislación vigente y la creación de procedimientos nuevos mediante el Decreto que se examina, contribuyen eficazmente en la ejecución de proyectos de construcción y reubicación de viviendas a favor de las personas afectadas por la ola invernal, quedando satisfecho el requisito de finalidad propio de los Decretos expedidos al amparo del artículo 215 superior.

7.3. Análisis de necesidad. Las medidas legislativas adoptadas con el Decreto son necesarias para alcanzar los fines que llevaron a la declaratoria de la emergencia. Las modificaciones al ordenamiento jurídico comprenden mecanismos indispensables para enfrentar la crisis, teniendo en cuenta las consecuencias que el fenómeno de La Niña ha traído para un gran número de personas ubicadas en diversos territorios de la geografía nacional.

Considera la Corte que la necesidad de habilitar suelos para el desarrollo de viviendas

sociales y para procesos de relocalización de familias afectadas por el fenómeno de La Niña, requiere, en buena medida, de la reducción de los términos que los procesos administrativos imponen ordinariamente. Por esta razón, los PIDUs representan un mecanismo adecuado para reducir el periodo que usualmente se requiere para habilitar suelo y obtener las licencias respectivas.

Para la Sala, el incremento súbito en el déficit habitacional debido a la ola invernal que dejó sin vivienda a un gran número de personas, no podía ser atendido adecuadamente con los instrumentos jurídicos ordinarios vigentes al momento de sobrevenir el fenómeno ambiental causante de la crisis social y económica que se pretende conjurar.

7.4. Análisis de proporcionalidad. Las modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico mediante el Decreto que se examina no resultan irrazonables, ni excesivas, si se tienen en cuenta los efectos económicos y sociales vinculados con la ola invernal y la necesidad de atender en forma pronta y eficaz a las personas que perdieron sus viviendas o que deben repararlas para desarrollar sus proyectos de vida en condiciones dignas.

Con la creación de los PIDUs el Gobierno Nacional persigue un fin constitucionalmente legítimo, como es el dotar en el menor tiempo posible a las personas afectadas por la ola invernal, de medios para atender los requerimientos relacionados con habilitación de predios para construcción de vivienda; de esta manera se busca satisfacer los dictados del artículo 51 superior en cuanto a vivienda digna, como también atender a las personas en situación de vulnerabilidad.

8. Examen integral de cada una de las disposiciones contenidas en el Decreto 4821 de 2010

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1o. PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO (PIDU). El Gobierno Nacional podrá promover, ejecutar y financiar Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) en los que se definan, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los

municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4580 de 2010.

En los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se definirán las condiciones para la construcción y reubicación de viviendas, el desarrollo de otros usos, la extensión o ampliación de la infraestructura para el sistema vial, y de servicios públicos domiciliarios, y la ejecución de espacios públicos y equipamientos colectivos, ya sea que se trate de predios urbanos, rurales o de expansión urbana.

PARÁGRAFO. Cuando los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se localicen en suelos rurales deberán apoyar el desarrollo compacto de la ciudad.

8.1. Con el artículo 1º del Decreto 4821 de 2010 se adopta la medida axial del diseño establecido por el Gobierno Nacional para atender a las personas afectadas con el fenómeno de La Niña, en cuanto a la necesidad de proveer en el menor tiempo posible las condiciones para habilitación de suelo urbanizable, construcción de viviendas en predios habilitados y reubicación de asentamientos humanos, con arreglo a las disposiciones que garantizan la autonomía de los municipios y distritos afectados.

Con esta disposición se crean los PIDUs, o Planes Integrales de Desarrollo Urbano, entendidos como el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos, planes que están circunscritos al beneficio de las personas afectadas con la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010.

8.1.1. Los PIDUs constituyen un mecanismo adecuado para reducir el periodo que usualmente se requiere para habilitar suelo y obtener las licencias respectivas. Además de las modificaciones al régimen jurídico aplicable al trámite previo a la autorización correspondiente, la Sala encuentra que las reformas al sistema normativo en esta materia no son irrazonables ni excesivas, si se tiene en cuenta los efectos económicos y sociales

ocasionados por la ola invernal y la necesidad de atender en forma pronta y eficaz a las personas que perdieron sus viviendas o que deben repararlas para desarrollar sus proyectos de vida en condiciones dignas.

8.1.2. De otra parte, refiriéndonos a la autonomía de los entes territoriales, es pertinente recordar que, según el artículo 313-7 superior, corresponde a los Concejos Municipales “Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”. Así, la promoción, ejecución y financiación de los PIDUs sólo será conforme con la Constitución Política en cuanto el Gobierno Nacional observe el ámbito de autonomía jurídicamente reconocido a los entes territoriales vinculados a tales proyectos.

Además, los PIDUs sólo podrán ser adoptados en aquellos municipios, distritos y territorios directamente afectados por el fenómeno de La Niña o en suelos estrictamente necesarios para atender a las personas que, afectadas por el mismo fenómeno climático, requieran ser trasladadas para ofrecerles atención mediante programas de reasentamiento que hagan parte de los mismos proyectos.

8.1.3. La norma que se examina precisa que los PIDUs definirán las condiciones para la construcción y reubicación de viviendas, el desarrollo de otros usos, la extensión o ampliación de la infraestructura para el sistema vial y de servicios públicos domiciliarios, y la ejecución de espacios públicos y equipamientos colectivos, en predios urbanos, rurales o de expansión urbana, lo cual deberá llevarse a cabo dentro de un periodo razonable.

Los Planes Integrales de Desarrollo Urbano PIDUs sólo podrán adoptarse hasta el año 2014

8.1.4. Como se ha explicado, la sentencia C-149 de 2010 reiteró el deber de la Corte de proteger la intangibilidad de los principios de descentralización y autonomía territorial que resultarían conculcados si la Corporación permitiera que los PIDUs puedan ser adoptados con carácter permanente. Como quedó expuesto en la Sentencia C-244 de 2011, el estado de emergencia no puede ser usado como instrumento para proponer políticas públicas de largo plazo a modo de plan de desarrollo alterno del Gobierno Nacional, por cuanto en el largo plazo es posible asegurar una adecuada planeación tanto a nivel nacional como territorial, empleando para ello los medios ordinarios y dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La Sala considera, como lo hizo en la Sentencia C-244 de 2011, que autorizar al Gobierno Nacional en forma permanente para adoptar PIDUs resulta desproporcionado, siendo racional limitar en el tiempo tal atribución, más aún si se tiene en cuenta que según el Departamento Nacional de Planeación, “Se ha estimado en forma preliminar que para atender los daños de la ola invernal, se requieren recursos cercanos a los \$30,1 billones. Tal monto se distribuye en tres fases de la siguiente forma: De tal monto, el 9% (\$2,7 billones) se destinará a la fase 1 “Atención Humanitaria de Emergencia” a ser ejecutado en el 2011, el 20% (\$6 billones) a la fase 2 “Rehabilitación” a ser ejecutado entre el 2011 y el 2014 y el 71% (\$21,4 billones) a la fase 3 “Reconstrucción y Mitigación de Riesgos”, a ser ejecutado en el largo plazo con la posibilidad de extenderse hasta el 2018”¹⁹.

Al respecto, la sentencia C-244 de 2011 precisó:

“En este documento se indica que la intervención en materia de vivienda se encuentra prevista para las fases de Rehabilitación y Reconstrucción, de esta manera ‘se estima que cerca de 64.345 viviendas urbanas deben ser reubicadas, y el restante 75% (244.034) se pueden reparar en sitio. De las 64.345 viviendas urbanas a reconstruir o reubicar, el 50%, es decir 32.172, se realizarán en la fase II y el resto en la fase III. Esto considerando la capacidad de ejecución que tiene el sector, así como las condiciones de oferta del suelo entre otras’.”

Con fundamento en estas razones, la Corte resolvió declarar exequibles los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 1º del Decreto 4832 de 2010, bajo el entendido que las funciones asignadas a Fonvivienda sólo se mantendrán vigentes hasta el año 2014, por considerarlo un término razonable para adoptar medidas prontas que den curso a las fases de rehabilitación y reconstrucción.

Por lo anterior, el artículo 1º del Decreto 4821 de 2010 será declarado exequible, en el entendido que sólo podrán adoptarse Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDUs hasta el año 2014.

ARTÍCULO 2o. CATEGORÍAS. Los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) serán adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se clasificarán, de la siguiente forma:

1. PIDU Categoría 1, para la definición de los términos y las condiciones de gestión y ejecución de los contenidos, actuaciones o normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente, sobre la base de un convenio suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Alcalde del respectivo municipio o distrito. Con la adopción de estos Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, en ningún caso, podrán modificarse las disposiciones del respectivo plan de ordenamiento territorial.

2. PIDU Categoría 2, para la definición, además de lo previsto en el numeral anterior, de las posibles modificaciones de las normas urbanísticas que regulan el uso y aprovechamiento del suelo del plan de ordenamiento territorial vigente, cuando ello resulte necesario para asegurar la viabilidad de la operación urbana que se adopta con el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

En estos casos, la adopción del PIDU implicará la ratificación previa del concejo municipal o distrital de la modificación de dichas normas, sobre la base del convenio suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Alcalde del respectivo municipio o distrito.

8.2. Con esta disposición se introduce una clasificación a los PIDUs, en dos categorías, así:

1ª. En esta habrá un convenio suscrito entre el Gobierno Nacional -Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, y el Alcalde respectivo para adoptar el PIDU, sin modificar las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.

2ª. En esta la adopción del PIDU implica ratificación previa del Concejo Municipal o Distrital de las modificaciones a las normas urbanísticas que regulan el uso del suelo, sobre la base de un convenio suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Alcalde.

Considera la Sala que esta clasificación no desconoce las previsiones de la Carta Política en materia de autonomía de las entidades territoriales, si se tiene en cuenta que en ambos casos el convenio está sujeto a la ratificación del respectivo Alcalde; es decir, sin la aquiescencia del Ejecutivo local el PIDU no podrá ser adoptado por la entidad territorial correspondiente.

Por lo anterior, la Corte declarará exequible el artículo 2º del Decreto 4821 de 2010.

CAPÍTULO II.

PROCEDIMIENTO PARA EL ANUNCIO, LA FORMULACIÓN Y CONCERTACIÓN, LA APROBACIÓN Y LA ADOPCIÓN DE PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO.

ARTÍCULO 3º. PROCEDIMIENTO DE ANUNCIO, FORMULACIÓN Y CONCERTACIÓN, APROBACIÓN Y ADOPCIÓN. El anuncio, formulación, aprobación y adopción de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se regirá por las siguientes reglas:

3.1 Para los PIDU Categoría 1, a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior:

3.1.1 Anuncio. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial anunciará los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano mediante acto administrativo contra el cual no procede recurso alguno.

Para efectos de adelantar el anuncio se deberá contar con la viabilidad de servicios públicos domiciliarios y los planos necesarios para definir la localización y delimitación del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano, las áreas de conservación y protección ambiental, las zonas de riesgo y la relación e identificación de los predios y sus propietarios, en los términos que se establezca en el reglamento. Dichos documentos harán parte integral del acto administrativo por medio del cual se anuncia el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

Este anuncio no generará obligación de formular o adoptar el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano ni obligará a la administración a presentar oferta de compra sobre los bienes objeto del mismo.

3.1.2 Formulación y concertación. Una vez el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano haya sido anunciado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formulará el proyecto de PIDU con el documento técnico de soporte que contenga el desarrollo, la descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del mismo, los cuales se someterán a trámite de concertación con el alcalde municipal o distrital.

Para la concertación del proyecto se dispondrá de quince (15) días hábiles prorrogables hasta

por un término adicional de quince (15) días hábiles cuando la etapa de concertación no haya concluido en el término inicial.

Como resultado de la concertación, el alcalde municipal o distrital y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial suscribirán un convenio en el cual dejarán consagrados los acuerdos sobre todos los aspectos contenidos en el proyecto de PIDU, así como los compromisos que asumirán cada una de las entidades en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Adicionalmente, el convenio definirá las condiciones de cooperación y los compromisos asumidos entre el alcalde, como máximo orientador de la planeación en el respectivo municipio o distrito, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el objeto de hacer más ágil y eficaz el desarrollo de las etapas de aprobación, adopción y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano.

En caso de que no se llegare a ningún acuerdo, después de transcurrido los plazos establecidos en el presente numeral, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá someter nuevamente y por una sola vez el proyecto de PIDU a consideración del respectivo alcalde municipal o distrital, después de incluir los ajustes que se consideren pertinentes.

3.1.3 Adopción. Una vez suscrito el convenio de que trata el numeral anterior, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes prorrogables hasta por un término adicional de diez (10) días hábiles, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá adoptar, mediante resolución y con carácter definitivo, el PIDU con el documento técnico de soporte, consolidado con las observaciones que hubiesen resultado pertinentes durante la etapa de concertación.

La expedición de licencias urbanísticas y la ejecución de las actuaciones previstas en el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano se sujetarán a lo previsto en la resolución de adopción.

3.2 Para los PIDU Categoría 2, a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior:

3.2.1 Anuncio. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial anunciará los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano mediante acto administrativo contra el cual no procede recurso alguno.

Para efectos de adelantar el anuncio se deberá contar con la viabilidad de servicios públicos domiciliarios y los planos necesarios para definir la localización y delimitación del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano, las áreas de conservación y protección ambiental, las zonas de riesgo y la relación e identificación de los predios y sus propietarios, en los términos que se establezca en el reglamento. Dichos documentos harán parte integral del acto administrativo por medio del cual se anuncia el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

Para efectos de lo establecido en el párrafo 1o del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, el acto administrativo que constituye el anuncio del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano incluirá la orden de solicitar la práctica de avalúos de referencia para determinar el precio del suelo antes del anuncio del respectivo PIDU. Dichos avalúos deberán tener en cuenta la reglamentación urbanística vigente antes del anuncio y en ningún caso incorporarán las expectativas que pueda generar el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

Este anuncio no generará obligación de formular o adoptar el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano ni obligará a la administración a presentar oferta de compra sobre los bienes objeto del mismo.

3.2.2 Formulación y concertación. Una vez el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano haya sido anunciado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formulará el proyecto de PIDU con el documento técnico de soporte que contenga el desarrollo, la descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del mismo, los cuales se someterán a trámite de concertación con el alcalde municipal o distrital.

Para la concertación del proyecto se dispondrá de quince (15) días hábiles prorrogables hasta por un término adicional de quince (15) días hábiles, cuando la etapa de concertación no haya concluido en el término inicial. Como resultado de la concertación, el alcalde municipal o distrital y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial suscribirán un

convenio en el cual dejarán consagrados los acuerdos sobre todos los aspectos contenidos en el proyecto de PIDU, así como los compromisos que asumirán cada una de las entidades en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Adicionalmente, el convenio definirá las condiciones de cooperación y los compromisos asumidos entre el alcalde, como máximo orientador de la planeación en el respectivo municipio o distrito, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el objeto de hacer más ágil y eficaz el desarrollo de las etapas de aprobación, adopción y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano.

En caso de que no se llegare a ningún acuerdo, después de transcurrido el término señalado anteriormente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá someter nuevamente y por una sola vez el proyecto de PIDU a consideración del respectivo alcalde municipal o distrital después de incluir los ajustes que se consideren pertinentes.

3.2.3 Concertación Ambiental. Una vez suscrito el convenio de que trata el numeral anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ajustará en diez (10) días hábiles el proyecto de Proyecto Integral de Desarrollo Urbano y el documento técnico de soporte, atendiendo los acuerdos que resultaren del proceso de concertación, el cual se someterá al siguiente procedimiento:

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial someterá el documento técnico a concertación con la autoridad ambiental correspondiente, cuando considere que sea necesario definir la delimitación y reglamentación de las áreas de reserva y protección ambiental y demás condiciones para la protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, para lo cual la autoridad ambiental correspondiente dispondrá de un término de ocho (8) días hábiles, prorrogables por cuatro (4) días hábiles.

Si la autoridad ambiental no se hubiere pronunciado definitivamente, mediante acto administrativo, dentro de este término o si habiéndose pronunciado no se lograra la concertación, le corresponderá al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial definir dichos asuntos ambientales, para lo que dispondrá de un término improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado.

3.2.4 Aprobación de los usos del suelo. Culminado el proceso de concertación ambiental, cuando a ello hubiera lugar, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de los documentos de formulación consolidados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Alcalde someterá a consideración del Concejo municipal o distrital un proyecto de acuerdo que contenga las modificaciones a las normas de uso y aprovechamiento del suelo del plan de ordenamiento territorial que se requieran para asegurar la viabilidad del respectivo PIDU.

En el evento que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación que pretenda introducir el Concejo al proyecto de Acuerdo deberá demostrar las ventajas de la misma sobre la solución de ordenamiento propuesta y contar con la aceptación previa y por escrito del Alcalde.

Transcurridos veinte (20) días calendario desde la presentación de la propuesta de modificación a las normas del plan de ordenamiento sin que el Concejo Municipal o distrital apruebe las modificaciones al mismo, el Alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

3.2.5 Adopción. Cumplidos los trámites señalados en los numerales precedentes, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, previa verificación de la conveniencia de las eventuales modificaciones introducidas por el Concejo al proyecto de Acuerdo sobre usos y aprovechamientos del suelo, podrá adoptar, mediante resolución y con carácter definitivo, el PIDU con el documento técnico de soporte, consolidado con las modificaciones que hubiesen resultado pertinentes durante la etapa de aprobación ante el respectivo Concejo municipal o distrital.

8.3. Con esta disposición se regula el procedimiento previo a la adopción de los PIDUs, distinguiendo si se trata de un PIDU categoría 1 o 2. Las etapas en ambos casos comprenden:

1. Anuncio: Lo lleva a cabo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante acto administrativo. Requiere la existencia previa de viabilidad de servicios públicos y los planos para la localización del PIDU. Incluye la orden de solicitar la práctica de avalúos, precisando que el anuncio no genera obligación de formular o adoptar el PIDU.

2. Formulación y concertación. El propósito de esta etapa es que se presente el documento

técnico de soporte del PIDU, el cual deberá ser concertado con los Alcaldes municipales o distritales. El resultado de la concertación será la suscripción de un convenio en el cual se establecerán los compromisos que asume cada una de las entidades.

3. Adopción. Si hay concertación y se ha suscrito el convenio con los Alcaldes, el Ministerio podrá adoptar el PIDU.

En cuanto al procedimiento regulado en esta norma la Sala no encuentra reparo alguno sobre su constitucionalidad y, por lo tanto, declarará exequible el artículo 3º del Decreto que se examina.

ARTÍCULO 4o. INICIATIVA. Además del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las entidades territoriales podrán elaborar el proyecto de PIDU con su documento técnico de soporte, el cual será sometido a consideración del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a fin de identificar su carácter, incidencia o interés social nacional y definir las condiciones para su anuncio, formulación, aprobación y adopción como Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

8.4. Con el artículo 4º del Decreto se amplía la competencia para la iniciativa en la elaboración de los PIDUs, facultando a las entidades territoriales para actuar en esta etapa; en todo caso, el proyecto será formulado ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para identificar su carácter, incidencia o interés social nacional y definir las condiciones para su anuncio, formulación, aprobación y adopción. La Sala no encuentra reparo de inconstitucionalidad en este precepto.

ARTÍCULO 5o. PARTICIPACIÓN DE PARTICULARES. Los particulares podrán presentar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la formulación de un proyecto de PIDU en los términos y condiciones señalados en el presente decreto.

Además de la documentación requerida para el anuncio y la formulación, la solicitud deberá:

5.1. Acreditar certificado de existencia y representación legal cuya fecha de expedición no sea mayor a un (1) mes, cuando se trate de personas jurídicas. Documento de identidad cuando se trate de personas naturales.

5.2. Acreditar poder debidamente otorgado por los propietarios de los bienes inmuebles cuando el PIDU no se desarrolle directamente por ellos.

5.3. Especificar la forma de participación del respectivo particular en cada una de las etapas del PIDU.

8.5. Como ocurre con el artículo 4º del Decreto, esta disposición amplía las posibilidades para dar inicio al trámite de los PIDUs, facultando a los particulares para presentar proyectos, siempre y cuando cumplan los requerimientos allí previstos, los cuales son razonables y no implican vulneración de lo dispuesto en la Carta Política.

Esta disposición resulta acorde con los valores proclamados desde el artículo 1º de la Constitución Política, particularmente con el de democracia participativa, en virtud de la cual los ciudadanos y, en general, todas las personas tienen el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (C. Po. Art. 95-5). En esta medida, la Sala declarará exequible el artículo 5º del Decreto 4821 de 2010.

ARTÍCULO 6o. EFECTOS DE LA ADOPCIÓN. La adopción de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano producirá, de conformidad con su contenido, los siguientes efectos:

6.1 La prevalencia de sus normas que constituirán determinantes de ordenamiento y serán, por tanto, de obligada observancia por parte de los municipios, distritos y autoridades ambientales en las posteriores revisiones y modificaciones de los planes de ordenamiento territorial.

6.2 La obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por todas las personas de derecho público y privado. Para el efecto, las licencias de urbanización y construcción para el desarrollo de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en los mismos.

6.3 La destinación de los predios e inmuebles incluidos en su ámbito de planificación y/o gestión a los usos urbanos y aprovechamientos que resulten aplicables en virtud de las disposiciones del PIDU.

8.6. Para garantizar la realización, eficacia y cumplimiento de los PIDUs, con el artículo 6º del Decreto se precisa que una vez adoptados: 1. Serán de obligatoria observancia; 2. Las

licencias de urbanización y construcción se otorgarán con sujeción al Proyecto; y 3. Producirá la destinación de los predios incluidos en su ámbito de planificación. Considera la Sala que esta disposición no contraviene lo dispuesto en la Carta Política y, por tanto, será declarada exequible.

CAPÍTULO III.

RECURSOS DE LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO.

ARTÍCULO 7o. RECURSOS. El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), podrá destinar sus recursos para financiar los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano de que trata el presente decreto, en los que desarrollen viviendas de interés social prioritario para la atención de familias afectadas con el fenómeno de la Niña 2010-2011.

Para efectos de lo anterior, podrá celebrar contratos de fiducia mercantil con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 o en las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan.

8.7. Con esta norma el Legislador de Excepción dota de medios de financiación a los PIDUs, permitiendo que Fonvivienda destine sus recursos para estos proyectos y pueda constituir fiducias mercantiles, como fue también regulado con el Decreto 4832 de 2010, cuyo artículo 2º establece:

ARTÍCULO 2o. CONTRATOS DE FIDUCIA MERCANTIL. Para el cumplimiento de las funciones asignadas al Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, el Director Ejecutivo deberá en su calidad de Representante Legal, celebrar directamente contratos de Fiducia Mercantil con destino a ejecutar actividades en materia de vivienda de interés social destinadas a la atención de los hogares afectados por la ola invernal y aquellos ubicados en zonas de riesgo y de alto riesgo no mitigable.

Los contratos de Fiducia Mercantil a que se refiere este artículo, se regirán por el derecho privado y no estarán sujetos a las disposiciones contenidas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

PARÁGRAFO. Los costos en que se incurra para el manejo de los recursos serán atendidos con cargo a los recursos administrados. En todo caso, Fonvivienda velará porque el objeto del negocio fiduciario se desarrolle por parte de la sociedad fiduciaria en condiciones de transparencia, igualdad, moralidad, celeridad, imparcialidad, libre concurrencia, eficiencia, eficacia, economía y publicidad.”

La Corte declaró exequible esta norma, explicando en la sentencia C-244 de 2011, lo siguiente:

“... en lo que respecta al principio de proporcionalidad de las medidas de emergencia, este debe encontrarse acorde con lo señalado en el numeral 51 de esta providencia, no sólo porque según el condicionamiento de esta Corte las funciones del Fondo expirarán en el año 2014, sino porque se encuentra excesivo que los patrimonios autónomos creados con ocasión de aquellas puedan seguir recibiendo recursos y bienes públicos de forma permanente, sin más control que el que realiza la Superintendencia Financiera frente a las operaciones de la sociedad fiduciaria. Sobre el punto, la Corte reitera que esta laxa facultad sólo se justifica en condiciones de emergencia, razón por la cual estima proporcionado que la exclusión de las normas de contratación pública en materia de licitaciones y de fiducia pública sólo se mantenga hasta el año 2014, fecha a partir de la cual no podrá hacerse ningún esguince a las normas de contratación estatal y, los recursos y bienes incorporados a los patrimonios autónomos que no se hayan ejecutado deberán revertirse al Fondo Nacional de Vivienda, así como modificarse los términos de las fiducias celebradas, en punto a que estas se rijan por fiducia pública.

(...)

De tal forma, el artículo segundo del Decreto 4832 de 2010 será declarado exequible bajo el entendido que las facultades allí previstas sólo se mantendrán hasta el año 2014.

8.7.1. La naturaleza y los alcances del contrato de fiducia mercantil para el cumplimiento de las funciones asignadas al Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, fueron analizados en la sentencia C-244 de 2011, concluyendo la Sala que las facultades otorgadas en el artículo 2º del Decreto 4832 de 2010,

sólo podrán ser empleadas hasta el año 2014. Luego de adelantar el análisis sobre la proporcionalidad de la medida, la Corte encontró que el límite temporal que transcurrirá hasta el año 2014, atiende a parámetros demostrados por el Ejecutivo y frente a los cuales este término resulta adecuado, siendo la propia Corporación quien lo acogió, como puede verse en la parte resolutive de la mencionada sentencia.

En el presente caso la Corte reitera los argumentos expuestos en la citada providencia y con fundamento en ellos declarará exequible el artículo 7º del decreto 4821 de 2010, en el entendido que lo allí establecido se mantendrá hasta el año 2014.

ARTÍCULO 8o. UTILIDAD PÚBLICA. De conformidad con lo establecido en el Decreto 4628 de 2010, se declara de urgencia, utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, rural o de expansión urbana delimitados por el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano, para efectos de adelantar procesos de enajenación voluntaria y expropiación administrativa.

Se entenderán incluidos en esta declaratoria los terrenos necesarios para ejecutar las obras exteriores de conexión del PIDU con las redes principales de infraestructura vial y de servicios públicos.

8.8. Se trata de una disposición directamente vinculada con lo establecido en el Decreto 4628 de 2010, “Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas”, declarado exequible²⁰ en su mayor parte, en otra exequible con algunos condicionamientos e inexecutable respecto de determinadas expresiones. El texto de citado Decreto es el siguiente:

“ARTÍCULO 1o. Declárese de urgencia, utilidad pública e interés social para efectos de decretar la expropiación por vía administrativa con indemnización previa, la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales indispensables para la ejecución de los planes específicos encaminados a solucionar los eventos ocurridos por la ola invernal en el territorio nacional.

La expropiación a que se refiere el inciso anterior, estará dirigida al cumplimiento de los siguientes fines:

1. La construcción y reconstrucción de viviendas, y la reubicación de asentamientos urbanos, en las áreas afectadas por la ola invernal, de desastre o de riesgo, o en sus áreas de influencia, así como la prevención del asentamiento en lugares que presenten grave riesgo.

3. La reconstrucción o reparación de la malla vial afectada, o la construcción de nuevos tramos.

PARÁGRAFO. Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, son áreas de desastre, de riesgo y de influencia, las siguientes:

Son áreas de desastre aquellas cuyos ocupantes o inmuebles hayan sufrido daños directos por razón de la Emergencia Económica y Social a que se refiere el Decreto número 4580 de 2010.

Las áreas de riesgo incluyen las de desastre y aquellas otras que, por su proximidad a esta zona podrían sufrir efectos similares.

Las áreas de influencia son aquellas a las cuales se extienden las consecuencias sociales y económicas de la ola invernal.

ARTÍCULO 2o. Facúltese a las entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre afectadas por la ola invernal, riesgo e influencia, para adquirir, por motivos de utilidad pública e interés social, mediante negociación directa o expropiación por vía administrativa, previa indemnización, los inmuebles que se requieran para el cumplimiento de los fines a que se refiere el presente decreto.

ARTÍCULO 3o. NEGOCIACIÓN DIRECTA. Previa a la declaratoria de expropiación, deberá surtirse una etapa de negociación directa, en la cual se aplicará el siguiente procedimiento:

1. El representante legal de la entidad pública hará una oferta de compra de los bienes, previa solicitud de avalúo al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", el cual servirá para determinar el precio máximo de adquisición. En caso de que dicho Instituto no practique el avalúo dentro de los diez días calendario siguiente a la solicitud, el precio máximo de adquisición será el determinado mediante avalúo efectuado por peritos privados inscritos en las Lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley 2150 de 1995. El avalúo sólo será revisado a solicitud de la respectiva entidad pública.

2. El representante legal de la entidad formulará oferta de compra por escrito a los titulares de los bienes o de los derechos que fueren necesarios.

Si dentro de los tres días calendario siguientes no se pudiere comunicar personalmente la oferta, se dejará constancia escrita a cualquier persona que se encontrare en el predio y se oficiará a la alcaldía del lugar de ubicación del inmueble, mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales de la propuesta, para que se fije al día siguiente a su recepción y por un lapso de dos días hábiles, en lugar visible al público. Vencido dicho término la oferta surtirá efectos respecto del propietario y de los demás titulares de derechos constituidos sobre el inmueble.

La oferta de compra será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente por parte de la entidad adquirente al día siguiente a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la inscripción.

3. El término para aceptar o rechazar la oferta será de cinco días calendario contados a partir de su comunicación personal o de la desfijación del aviso en la alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los diez días calendario siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos respectiva. Dicho lapso podrá ser prorrogado por justa causa y por un término de cinco días por la entidad pública que adelanta el proceso.

En el correspondiente contrato de compraventa se fijarán las fechas para la entrega real y material del inmueble y para el pago de precio. Los plazos respectivos no podrán superar 30 días.

Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación y rechaza la oferta de compra, cuando no hubiere acuerdo sobre el precio y la forma de pago, o el titular de los derechos incumpla los plazos previstos para decidir sobre la oferta o suscribir la escritura de compraventa.

PARÁGRAFO 2o. En los eventos en que el propietario del bien o el titular del derecho real sea un incapaz o dicho bien forme parte de una sucesión, se aplicará el artículo 16 de la Ley 9ª de 1989.

ARTÍCULO 4o. EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA. Agotada la etapa de negociación directa el representante de la entidad mediante resolución motivada, podrá decretar la expropiación del inmueble y demás derechos constituidos sobre el mismo, la que se notificará personalmente dentro de los tres días calendario siguientes o en caso de no ser posible, por edicto fijado durante dos días hábiles en la alcaldía del lugar, previa solicitud efectuada por el representante de la entidad.

La resolución que decreta la expropiación deberá determinar el valor de la indemnización, de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", o la respectiva entidad, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo anterior, así como su forma de pago, en los términos previstos por el artículo 29 de la Ley 9ª de 1989; adicionalmente ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien.

Contra dicha resolución sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá ser interpuesto por los derechos reales sobre el inmueble, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. Dicho recurso podrá referirse al monto de la indemnización. La presentación del recurso no suspenderá los efectos de la resolución de expropiación.

Transcurridos diez días hábiles sin que la autoridad administrativa correspondiente hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, este se entenderá negado, quedando en firme el acto recurrido.

Una vez notificada la resolución que decreta la expropiación se procederá a la entrega del bien a la entidad expropiante. En el acta de la diligencia se insertará el texto de la resolución. Dicha acta, junto con la resolución se inscribirá en la oficina de registro correspondiente. A efectos de la tradición y entrega del inmueble expropiado, se dará aplicación a lo previsto en la Ley 388 de 1997.

No será posible proponer oposición en la diligencia de entrega del bien, la cual se llevará a cabo con el concurso de las autoridades de policía quienes deberán atender la solicitud de apoyo de la entidad administrativa en término no superior a dos días.

La resolución que decreta la expropiación podrá ser objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en

el lugar de ubicación del inmueble, con sujeción a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 5o. Las entidades públicas que hayan adelantado los respectivos trámites de negociación directa o de expropiación deberán destinar a los fines señalados en el presente decreto todos los inmuebles adquiridos, en el término de un año contado a partir de la fecha de entrega de los mismos.

ARTÍCULO 6o. Con el exclusivo propósito de determinar las víctimas de la ola invernal a que se refiere el Decreto 4580 de 2010, de tomar medidas para satisfacer sus derechos fundamentales y lograr la construcción y rehabilitación de la zona afectada por la ola invernal, el DANE deberá suministrar al Ministerio del Interior y de Justicia y a las entidades públicas, cuando estas lo soliciten, la información de carácter reservado que el DANE haya recaudado a través de las encuestas y censos realizados en la región, previniendo sobre la reserva legal de la misma.

La información que en desarrollo de este artículo entregue el DANE deberá conservarse bajo reserva por las entidades que la reciben, salvo en los casos en que sea estrictamente necesario revelarla para lograr los propósitos previstos por el inciso anterior.

ARTÍCULO 7o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

El artículo 1º fue declarado exequible, en el entendido que la medida especial de negociación directa y expropiación administrativa que en él se consagra, sólo podrá ser utilizada dentro de las fases de asistencia humanitaria y de rehabilitación. De su parte, el artículo 2º fue declarado exequible bajo el entendido que cuando la negociación directa o expropiación administrativa sea decretada por una entidad pública del orden nacional, la destinación del bien deberá estar en consonancia con el plan de ordenamiento territorial de la jurisdicción correspondiente, salvo que la situación de emergencia sea de tales proporciones que se justifique modificar temporalmente el uso del suelo allí previsto y que la facultad allí señalada sólo podrá ser ejercida durante las fases de asistencia humanitaria y de rehabilitación.

Los numerales 2º y 3º del artículo tercero del Decreto 4628 de 2010, fueron declarados exequibles, salvo la expresión “calendario” que se encuentra en cada uno de estos

numerales.

El artículo 4º del Decreto fue declarado exequible, salvo la expresión “calendario”. La constitucionalidad de este precepto fue condicionada de la siguiente manera: el inciso segundo en el entendido que el valor de la indemnización contemple el precio comercial del bien expropiado; el inciso tercero en el entendido que puede acudir al recurso de reposición, también para controvertir las causas que dieron origen a la expropiación y si estas guardan conexidad con la limitación establecida en el artículo 1º del Decreto 4628 de 2010; y el inciso final en el entendido que el juez competente para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho será el previsto en el Código Contencioso Administrativo.

8.8.1. El texto del Decreto 4628 de 2010 resulta aplicable a las previsiones del artículo 8º que se examina, en cuanto éste declara de urgencia, utilidad pública e interés social los inmuebles delimitados por el respectivo PIDU, para adelantar procesos de enajenación voluntaria o expropiación administrativa. El inciso segundo añade que tal declaratoria comprende los terrenos necesarios para ejecutar determinadas obras de conexión del PIDU con redes principales de infraestructura vial y de servicios públicos.

Por tanto, los fines de la expropiación establecidos en el artículo 1º del Decreto 4628 de 2010, son aplicables a la expropiación regulada por el artículo 8º del Decreto 4821. Así mismo, las facultades otorgadas por el artículo 2º del Decreto 4628 a las entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre afectadas por la ola invernal, riesgo e influencia, en cuanto correspondan, tienen aplicación a lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto 4821 de 2010.

8.8.2. Igualmente, los procedimientos relacionados con la negociación directa y la expropiación por vía administrativa, regulados por los artículos 3º, 4º, 5º y 6º del Decreto 4628 de 2010, son los aplicables a los inmuebles citados por el artículo 8º del decreto 4821 de 2010.

No encuentra la Sala, entonces, reparos que impidan declarar exequible el artículo 8º del Decreto 4821 de 2010.

CAPÍTULO IV.

OTRAS DISPOSICIONES PARA LA HABILITACIÓN DE SUELO URBANIZABLE PARA ATENDER LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA NACIONAL.

ARTÍCULO 9o. CLASIFICACIÓN DEL SUELO. Los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 199721 de los municipios y distritos afectados por el fenómeno de la Niña 2010-2011, podrán ampliarse por las necesidades de expansión urbana sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición.

PARÁGRAFO. Los suelos de expansión urbana clasificados y delimitados por los planes de ordenamiento territorial que se hayan adoptado por parte de los municipios y distritos con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, se incorporarán al desarrollo urbano, de conformidad con la normatividad vigente que sea aplicable a dicho efecto.

8.9. Con la medida dispuesta mediante el artículo 9º del Decreto se pretende mejorar la oferta de suelo urbanizable, ampliando el suelo urbano o el suelo de expansión sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II y III, para permitir que se habiliten estas áreas, siempre y cuando se demuestre que no es posible habilitarlas sobre suelos de otra calidad o condición.

8.9.1. La medida implica una excepción a la prohibición de ampliar las áreas urbanas hacia los suelos con clases agrológicas tipo I, II y III, establecida en el Decreto Ley 1333 de 1986, artículo 5422, para permitir a los municipios y distritos que, en ejercicio de sus competencias constitucionales, clasifiquen su territorio y realicen las provisiones de suelo para usos urbanos en su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

8.9.2. Considera la Corte que la modificación introducida al artículo 54 del Decreto Ley 1333 de 1986 atiende a los presupuestos establecidos en la Carta Política y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en cuanto facilita a las autoridades municipales, dentro del marco de sus competencias constitucionales, ampliar la oferta de suelo para la adopción de

Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano. Por esta razón, el artículo 9º del Decreto 4821 de 2010 será declarado exequible.

ARTÍCULO 10. CONDICIONES PARA ADELANTAR ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN EN SUELO URBANO Y DE EXPANSIÓN URBANA. Las actuaciones de urbanización en predios urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano o de expansión urbana para la ejecución de los proyectos de construcción y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4580 de 2010, se adelantarán mediante la aprobación de un solo proyecto urbanístico general o una sola licencia de urbanización sin trámite de plan parcial²³, siempre y cuando:

10.1. El predio o predios cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios y garanticen las condiciones de accesibilidad y continuidad del trazado vial existente en el municipio o distrito, y

10.2. El municipio o distrito haya definido en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, la reglamentación del tratamiento urbanístico de desarrollo y la delimitación de las áreas que por sus valores ambientales, naturales o paisajísticos deban ser conservadas.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional definirá los contenidos mínimos de las normas que deben orientar el tratamiento urbanístico de desarrollo, así como las condiciones de área de los predios localizados en suelo urbano o de expansión urbana para la construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional por grave calamidad pública, teniendo en cuenta las diferentes denominaciones de los planes de ordenamiento de que trata el artículo 9o de la Ley 388 de 199724.

PARÁGRAFO 2o. Los proyectos de planes parciales que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia del presente decreto, podrán acogerse a lo dispuesto en este artículo, en cuyo caso y para efectos de la expedición de las respectivas licencias urbanísticas deberán tenerse en cuenta las determinantes ambientales para la formulación o los resultados de la concertación ambiental, siempre que hubieren agotado dichas etapas en el proceso de formulación del proyecto de plan parcial.

8.10. Esta medida busca hacer expedito el trámite para habilitar suelo que permita el desarrollo de los PIDUs en forma ágil, para atender en el menor tiempo posible las necesidades de acceso a elementos básicos para la construcción de vivienda en condiciones dignas.

8.10.1. Ante eventuales situaciones de falta de previsión de desastres por parte de las autoridades locales, esta medida procura aportar mecanismos útiles y eficaces para solucionar la necesidad de expansión de suelos urbanizables, teniendo en cuenta que los planes parciales no constituyen un mecanismo suficientemente ágil para hacer frente a las contingencias propias de la emergencia desatada por la ola invernal.

8.10.2. La norma faculta a las autoridades territoriales para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales, adelanten actuaciones de urbanización en suelo urbano y de extensión urbana, mediante la aprobación de un solo proyecto urbanístico general o una sola licencia de urbanización, sin trámite de plan parcial. Sin embargo, es necesario precisar que los proyectos de vivienda que no requieran de plan parcial, deberán solicitar la expedición de la licencia de urbanización que será expedida de acuerdo con la reglamentación del tratamiento urbanístico de desarrollo del respectivo municipio o distrito, el cual debe armonizar con los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial.

Medidas como las adoptadas con los artículos 9º y 10 del Decreto que se examina no pueden ser entendidas como una modificación permanente al uso del suelo, por cuanto la Corte ha establecido que los PIDUs únicamente podrán ser ejecutados hasta el año 201425. Además, el principio de autonomía de las entidades territoriales y el respeto por el fuero de sus autoridades quedan a salvo, al establecer la Corte las circunstancias de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales podrán ser ejecutados los PIDUs, es decir, con la participación activa y decisoria de los alcaldes, como también con la posibilidad de que los concejos municipales, dentro de las limitaciones propias del estado de excepción, puedan ejercer sus competencias.

Siendo respetuosa de la autonomía reconocida a los entes territoriales y sirviendo como mecanismo para agilizar el trámite de urbanización en suelo urbano y de extensión urbana, la medida establecida mediante la norma que se examina será declarada conforme con la Constitución Política.

ARTÍCULO 11. TÉRMINO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS URBANÍSTICAS. Las entidades competentes y los curadores urbanos, según sea del caso, tendrán un término de treinta (30) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencias, contados desde la fecha de la solicitud. El plazo podrá prorrogarse hasta en diez (10) días hábiles, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten.

Vencidos los plazos sin que las autoridades se hubieren pronunciado, las solicitudes de licencias se entenderán aprobadas en los términos solicitados, quedando obligados el curador y los funcionarios responsables a expedir oportunamente las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 12. MODIFICACIÓN DE PLANES PARCIALES. La modificación de las disposiciones contenidas en los planes parciales que complementen y desarrollen el plan de ordenamiento territorial, se efectuará teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de la modificación necesaria para el desarrollo del respectivo plan.

8.12. Al autorizar la modificación de las disposiciones contenidas en los planes parciales que complementen y desarrollen el POT, considerando sólo a las autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de la modificación, el Legislador de Excepción contribuye a dar celeridad a los proyectos para la reconstrucción de viviendas averiadas y a la reubicación de las personas afectadas con la ola invernal, para dar cumplimiento a los cronogramas de ejecución fijados en los planes de acción específicos.

Siendo acorde con la necesidad de agilizar los trámites y procedimientos necesarios para la atención de las personas damnificadas, sin que implique desconocimiento de los textos constitucionales y estatutarios que regulan los estados de excepción, el artículo 12 del Decreto será declarado exequible.

ARTÍCULO 13. MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL. Los Macroproyectos de Interés Social Nacional que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se

encuentren adoptados, podrán ampliar su área de planificación y/o gestión siempre y cuando esta modificación esté dirigida a incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda localizados en el respectivo municipio o distrito con el fin de adelantar la construcción de viviendas y/o reubicar asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo afectados por la ola invernal.

8.13. Los macroproyectos de interés social nacional estaban previstos en el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Esta norma fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010. En esta decisión la Corte precisó:

“... la sentencia tiene efectos hacia el futuro, es decir, a partir del día cinco (5) de marzo de 2010, con lo cual no se produce traumatismo alguno. Las consecuencias de la inexecutable se aplicarán para nuevos megaproyectos y no para los que se encuentran en curso. Se entenderá como megaproyectos en curso aquellos que se encontraban en alguna de las etapas de identificación y determinación; formulación; adopción o ejecución; según lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 4260 de 2007, por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007”.

8.13.1. De su parte, el artículo 13 del Decreto que se examina autoriza la ampliación de las áreas de planificación y/o gestión de macroproyectos de interés social nacional que se encontraban adoptados hasta el día 4 de marzo de 2010, para incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda localizados en el respectivo municipio o distrito para adelantar la construcción de viviendas y/o reubicar asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo afectados por la ola invernal.

Al no conferir efectos retroactivos a la presente decisión, ha de entenderse que subsisten los megaproyectos adoptados antes del cuatro (4) de marzo de 2010, fecha en la cual fue proferida la sentencia C-149. No siendo contrario a las disposiciones de la Carta Política, el artículo 13 del Decreto 4821 de 2010 será declarado executable.

ARTÍCULO 14. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

8.14. Si bien es cierto que esta disposición refiere a “La presente ley”, ha de entenderse que

el artículo 14 está limitado a precisar la entrada en vigencia del Decreto 4821 de 2010, la cual tuvo lugar desde de la publicación del mismo.

Por lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto Legislativo 4821 de 2010, en el entendido que sólo podrán adoptarse Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDU hasta el año 2014.

Segundo Declarar EXEQUIBLES los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 4821 de 2010.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto Legislativo 4821 de 2010, en el entendido que lo allí establecido se mantendrá hasta el año 2014.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con salvamento parcial y

aclaración de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente con permiso

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-299/11

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, salvo parcialmente el

voto respecto de lo decidido por la Sala en el fallo C-299 del 27 de abril de 2011, (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), en cuanto declaró la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4821 de 2010 “por la cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y ecológica nacional.”

En la sentencia referida la mayoría decidió, entre otros asuntos, declarar exequible el artículo 1º del Decreto mencionado, “en el entendido que sólo podrán adoptarse Proyectos Integrales de Desarrollo PIDU hasta el año 2014.” De forma análoga, el artículo 7º ejusdem fue declarado exequible, “en el entendido que lo allí establecido se mantendrá hasta el año 2014”. Es acerca de esa fórmula de decisión que me aparto del Pleno, a partir de dos tipos de argumentos, que he planteado en otras decisiones análogas, adoptadas por la Corte en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica que dio lugar al Decreto objeto de examen.

1. Considero, en primer lugar, que el condicionamiento previsto no es procedente en tanto no hace parte de la competencia de la Corte determinar los plazos para la aplicación de las medidas de emergencia. Además, una decisión de ese carácter no es necesaria ni pertinente para el análisis de exequibilidad del precepto. Como lo señalé a propósito del salvamento parcial de voto a la sentencia C-251/11 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corte no tiene la competencia para determinar la vigencia de las facultades conferidas en los decretos de emergencia, en razón a que ni la Constitución, en su artículo 215 Superior, determina la vigencia de estas regulaciones extraordinarias, que en principio tienen vocación de permanencia; ni tampoco el Legislador de excepción determinó la vigencia de las mismas.

2. En segundo término, reafirmo lo indicado en otros salvamentos de voto sobre la misma materia, en el sentido que la naturaleza restrictiva y excepcional de las medidas adoptadas por decretos de emergencia, obligaba en el caso concreto a condicionar la exequibilidad de las medidas, únicamente para las fases de emergencia y rehabilitación. Esto debido que para las etapas subsiguientes, que se extienden en el tiempo, el Gobierno cuenta con la posibilidad de promover nuevas regulaciones que prevean las herramientas y competencias del caso, entre ellas el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territorial, de conformidad con el artículo 339 C.P.

Debe aclararse que esta situación es distinta a la expresada en el numeral anterior. En efecto, la delimitación de las medidas de emergencia a las fases de emergencia y rehabilitación, es constitucionalmente pertinente en tanto la Carta Política y los instrumentos de derecho internacional de derechos humanos imponen a los estados de emergencia, como parte de su naturaleza, el carácter temporal de las medidas adoptadas. En ese sentido, la Corte estaba llamada a circunscribir debidamente dichas medidas, de modo que estuvieran concentradas en la atención de los hechos que dieron lugar a la emergencia y no, como sucede en este caso, a servir de sucedáneo para el ejercicio de las competencias legales ordinarias.

Estos son los motivos de mi disenso parcial.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACION DE VOTO

DE LA MAGISTRADA MARIA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-299/11

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Análisis insuficiente sobre conexidad material, necesidad y proporcionalidad de medidas sobre uso del suelo para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados por ola invernal (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Interfiere la competencia de los concejos municipales en materia de uso del suelo y desconoce el principio de autonomía territorial (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Finalidad de medidas desborda las necesidades de la emergencia (Salvamento parcial de voto)

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN DECRETO DE DESARROLLO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Modificación objeto de un condicionamiento temporal (Salvamento parcial de voto)

PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO PIDU-Financiación (Aclaración de voto)/FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Vigencia de la financiación de proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDUs (Aclaración de voto)

Referencia: expediente RE-181

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto en la presente sentencia en relación con las decisiones adoptadas respecto de los artículos 7º, 9º, 10 y 12 del Decreto 4821 de 2010.

A pesar de que el análisis material de la Corte Constitucional debe ser siempre deferente con las facultades del Ejecutivo para definir los instrumentos a través de los cuales se atenderá la crisis y se evitará la extensión de sus efectos, en mi opinión, la sentencia de la cual me aparto parcialmente, examinó de manera insuficiente la conexidad material de las medidas adoptadas con las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción y de la necesidad y proporcionalidad de las mismas. Y al hacerlo, modificó el uso del suelo de manera permanente, desconociendo el principio de autonomía territorial y vaciando la competencia de los concejos municipales.

Específicamente me aparté del criterio de la mayoría con respecto a los artículos 9º, 10, 11 y 12 del Decreto 4821 de 2010, ello porque las medidas no están dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, ni tienen la conexidad necesaria para

que superaran el examen de constitucionalidad para este tipo de disposiciones.

Contrario a lo afirmado en la sentencia, las cifras presentadas por el gobierno como justificación para la modificación al régimen ordinario para la habilitación de suelo con el fin de construir vivienda urbana en cualquier parte del territorio colombiano, muestran que la medida no estaba exclusivamente dirigida a conjurar la crisis y atender la necesidad de construir vivienda nueva para reemplazar las 3.000 viviendas destruidas a raíz de la ola invernal o para la reparar las 300.000 viviendas afectadas, como quiera que al hacer la declaratoria del estado de emergencia, el mismo gobierno limitó dicha necesidad a un número específico de municipios, sin cobijar la totalidad del territorio.

El hecho de que el establecimiento de ese nuevo régimen de habilitación se prolongara hasta el 2018, confirma que este decreto estaba orientado realmente a dar vía libre a uno de los objetivos del Plan de Desarrollo, facilitando que el gobierno nacional, pueda aplicar sus criterios aún en las entidades territoriales para decidir dónde y cuántas viviendas nuevas construir, implicando una injerencia muy fuerte en la autonomía territorial.

La necesidad de habilitar suelos en cualquier tiempo, por encima de los planes de ordenamiento territorial y en cualquier parte del país no esta realmente justificada dadas las dimensiones del problema generado por la ola invernal, según las misma cifras del gobierno. Tampoco se entiende cómo es que se afirma que las medidas se justifican por el incremento súbito del déficit habitacional debido a la ola invernal y que proponga que éste se corrija con la construcción de vivienda nueva, que según el gobierno tomará hasta el 2014, lo cual confirma que las medidas no buscan atender una crisis inminente.

En mi opinión, era necesario que la sentencia examinara el impacto de estas medidas en términos de afectación de la autonomía de las entidades territoriales para definir la destinación del suelo y participar en proyectos de construcción de vivienda.

La finalidad de dotar de vivienda nueva, en el menor tiempo posible a las personas afectadas por la ola invernal, para atender de manera inmediata sus necesidades habitacionales, no se logra con la habilitación del suelo, pues a pesar del aceleramiento de los procedimientos de planeación para vivienda digna, la naturaleza misma de este tipo de procesos, que constituyen una respuesta a mediano y largo plazo, confirma que las medidas previstas no estaban realmente orientadas a atender la emergencia. Incluso se introduce en el decreto-ley

el tema de los planes parciales, para permitir que la modificación de las disposiciones contenidas en los mismos, que complementen y desarrollen el plan de ordenamiento territorial, se realice teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto del cambio necesario para el respectivo plan. Esta es una transformación permanente a las normas ordinarias de planeación que debió por lo menos ser objeto de un condicionamiento temporal, que como ya se ha dicho sería únicamente para las fases de emergencia y rehabilitación.

Concretamente con respecto al artículo 9, a pesar de que en la ponencia se reconoce que introduce una excepción de carácter permanente a las prohibiciones sobre uso del suelo contenidas en la Ley 388 de 1994 y el Decreto-Ley 1333 de 1986, no hay un análisis en la ponencia sobre la necesidad, finalidad, conexidad y proporcionalidad de la medida. La norma supone una modificación definitiva de las disposiciones ordinarias, sin que exista realmente una conexidad con la emergencia. Dicha norma sólo podría tener aplicación si se circunscribía a las fases I y II, lo que no ocurrió al declararse por la mayoría la exequibilidad pura y simple.

En cuanto al artículo 10, no se entiende la finalidad de la medida en relación con las necesidades de la emergencia. También implica una modificación permanente a las normas ordinarias de planeación, por ello la norma hubiera requerido de un condicionamiento. En relación con el artículo 11, no se desarrolla en la ponencia en realidad un juicio sobre la necesidad de la medida y su proporcionalidad y dado su carácter permanente, debería haber sido analizada en términos de autonomía territorial, pues la complejidad de este proyecto puede requerir más de 30 días hábiles y su prórroga, y ello no quiere decir que por esa circunstancia pueda imponerse a la entidad territorial.

En cuanto al inciso 2 del artículo 7 a propósito del manejo de los recursos destinados por el fondo de vivienda (Fonvivienda) para financiar los proyectos integrales de desarrollo urbano de que trata el decreto analizado (D.L. 4821 de 2010), en los que se desarrollen viviendas de interés social prioritarios para la atención de familias afectadas con el fenómeno de la niña 2010-2011, se realice a través de una fiducia mercantil con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 o en las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan. Como la ponencia se supedita a lo decidido en la sentencia C-244 de 2011,²⁶ en la que se analizó el Decreto 4832 del 29 de

diciembre de 2010 “por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional”, con respecto a algunas disposiciones me aparte de los condicionamientos porque considere que estos debían referirse a las fases I y II establecidas por el Gobierno y no sujetarse su vigencia a una fecha determinada. En esta ocasión aclaro mi voto en igual sentido, con relación al contenido del resolutivo primero y tercero de la sentencia, que hacen alusión a los artículos, a propósito de los proyectos integrales de desarrollo urbano PIDM que sólo podrán adoptarse hasta el año 2014. Al igual que con relación al artículo 7°, con respecto al que se anota que esta disposición se mantendrá hasta ese mismo año.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 26 de enero de 2011 y anexado a folios 117 y siguientes del expediente.

2 Cfr. sentencias C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999 y C-135 de 2009.

3 Se recibió copia auténtica del Decreto 4821 de 2010, el día 11 de enero de 2011, fecha en la cual la Corte inició labores después de la vacancia judicial del año 2010. Folio 1 del cuaderno principal.

4 Sentencia C-135 de 2009.

5 Precepto desarrollado por el artículo 39 de la LEEE cuyo tenor es el siguiente:

“Si dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Congreso no se halla reunido, lo hará por derecho propio y el Gobierno le rendirá inmediatamente un informe sobre las razones que determinaron la declaración. También deberá presentarle un informe cuando sea necesario prorrogar el Estado de Conmoción

Interior.

Cada una de las Cámaras dispondrá de un plazo máximo de 15 días para pronunciarse sobre los informes de que trata el presente artículo.

Mientras subsista la Conmoción Interior, el Gobierno enviará cada treinta días un informe sobre la evolución de los acontecimientos, las medidas adoptadas, su evaluación, así como de las investigaciones en curso sobre eventuales abusos en el uso de las facultades.

Cuando haya lugar, las Comisiones de Derechos Humanos y Audiencias, presentarán ante la respectiva Cámara las recomendaciones que juzguen convenientes y necesarias”.

6 Sentencia C-135 de 2009.

7 Constitución Política y artículo 5º de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

8 Artículo 4º de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

9 En la sentencia C-179 de 1994, que examinó el proyecto de ley Estatutaria de los Estados de Excepción, la Corte señaló: “No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes”.

10 Sentencias C-137 de 1999, C-373 de 1994 y C-179 de 1994.

11 En la sentencia C-149 de 2003, la Corte manifestó: “Este juicio comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente como responsable del orden público incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad

fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado son necesarias para superar las causas de perturbación o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional”.

12 En la sentencia C-149 de 2003, se expuso: “Este juicio tiene dos manifestaciones. La primera de orden policivo, consistente en analizar la relación entre la medida adoptada y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Sería inexecutable entonces la medida excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales para asegurar una mínima o insignificante mejoría de la situación de orden público. La segunda manifestación del juicio se orienta a verificar que no exista una restricción innecesaria de los derechos y libertades pues tal limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Se trata aquí de la existencia de un medio exceptivo menos drástico o lesivo que tenga igual o mayor efectividad que el medio escogido, caso en el cual esta medida también se torna inexecutable por desproporcionada. Tal como lo ha reiterado esta Corporación en varias oportunidades, el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)” (Corte Constitucional, Sentencia C-916 de 2002...). Este principio tiene una aplicación específica en materia del ejercicio de las facultades del Gobierno en estados de excepción”.

13 En la sentencia C-179 de 1994, la Corte al examinar el artículo 47 del proyecto de Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en cuanto a las facultades del Gobierno en virtud de la declaratoria del estado de emergencia, señaló que los decretos legislativos i) deben guardar relación de conexidad directa y específica con las causas invocadas para declararlo y ii) su validez depende de su finalidad que debe consistir en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, la proporcionalidad de las medidas que se dicten para conjurar las circunstancias de crisis y la necesidad de las mismas.

14 Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. “Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se

podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

En la sentencia C-149 de 2003, se sostuvo: “consistente en establecer si la medida adoptada desconoce alguna de las prohibiciones generales expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales. Dentro de tales prohibiciones y limitaciones se encuentran, por ejemplo: (i) la prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por la justicia penal militar (Artículo 213, inciso final, CP); (ii) la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 214, numeral 2, CP); (iii) la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado (Artículo 214, numeral 4, C.P.)”.

15 Artículo 4° de la Ley 137 de 1994. “Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados”.

16 Verifica las demás limitaciones previstas en la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

En la sentencia C-149 de 2003, se manifestó: “Este juicio parte de la premisa de que la Constitución no se suspende sino que tiene plena aplicación durante los estados de excepción. De conformidad con la Ley 137 de 1994, el gobierno tiene dos tipos de facultades: (i) las enunciadas expresamente para los estados de excepción (artículo 38); y (ii) las generales que consagra la Constitución (artículo 36). La constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales. Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados”.

17 En la sentencia C-149 de 2003, se indicó: “dirigido a constatar que las medidas adoptadas con ocasión del estado de excepción no entrañan una discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Este juicio reconoce que el principio de igualdad mantiene su vigencia y eficacia durante un estado de excepción pero no tiene el mismo alcance cuando con base en él se juzga una norma excepcional, que por definición establece un régimen distinto y más gravoso que el ordinario, y por ello, se concreta en constatar el respeto del principio de no discriminación”.

18 Se adjunta informe donde se detalla el departamento, las viviendas destruidas, las viviendas averiadas, el total de viviendas afectadas y el número de eventos. Dicho informe hace parte integral de esta providencia. 3 folios. Ibidem.

19 Anexo H del cuaderno principal del expediente 4580 de 2010 –por el cual fue declarada la emergencia económica, social y ecológica-, esto es, al Oficio DG-20111000002521 de 6 de enero de 2011 del Departamento Nacional de Planeación

20 Sentencia C-227 de 2011. La parte resolutive de esta sentencia, en cuanto a los artículos 1º y 2º del Decreto 4628 de 2010, establece:

“Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo PRIMERO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010 en el entendido que la medida especial de negociación directa y expropiación administrativa que en él se consagra sólo podrá ser utilizada dentro de las fases de

asistencia humanitaria y de rehabilitación.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo SEGUNDO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010 bajo el entendido que cuando la negociación directa o expropiación administrativa sea decretada por una entidad pública del orden nacional, la destinación del bien deberá estar en consonancia con el plan de ordenamiento territorial de la jurisdicción correspondiente, salvo que la situación de emergencia sea de tales proporciones que se justifique modificar temporalmente el uso del suelo allí previsto y que la facultad allí señalada sólo podrá ser ejercida durante las fases de asistencia humanitaria y de rehabilitación”.

21 La Ley 388 de 1997 establece en sus artículos 31 y 32:

ARTICULO 31. SUELO URBANO. Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial.

Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.

ARTICULO 32. SUELO DE EXPANSION URBANA. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución.

La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su

desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.

22 Decreto Ley 1333 de 1986, artículo 54:

ARTICULO 54. 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.

23 El artículo 19 de la Ley 388 de 1997 define los planes parciales de la siguiente manera:

ARTICULO 19. PLANES PARCIALES. Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.
2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su

desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.

4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.

5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivos y directrices de la operación o actuación respectiva.

6. La adopción de los instrumentos de manejo del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

En los casos previstos en las normas urbanísticas generales, los planes parciales podrán ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por personas o entidades privadas interesadas en su desarrollo. En ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos.

PARAGRAFO. Los planes parciales también podrán ser aplicables para complementar la planificación de las localidades en el caso de los distritos, cuando así lo señalare el Plan de Ordenamiento Territorial, evento en el cual se denominará planes locales.

24 Ley 388 de 1997, artículo 9º:

ARTICULO 9o. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de

ordenamiento del territorio se denominarán:

a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;

c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

PARAGRAFO. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo.

25 Ver fundamento 8.2 de esta providencia.

26 MP. Juan Carlos Henao Pérez.