

Sentencia C-394/12

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aplicación del principio de unidad de materia/BIENES INMUEBLES PARA EJECUCION DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE-Declaración de utilidad pública o interés social

Los contenidos normativos de las disposiciones demandadas guardan relación con la enajenación voluntaria o la expropiación de inmuebles para proyectos de infraestructura de transporte, programas de vivienda, proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; proyectos de urbanización, entre otros. Pueden entonces ser caracterizadas como normas instrumentales de la Ley del Plan nacional de desarrollo y, para definir su constitucionalidad, es menester establecer si guardan relación de conexidad directa con los objetivos, metas y programas establecidos en la parte general del mismo cuerpo normativo.

EXPROPIACION DE BIENES INMUEBLES POR MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE-Relación material con el plan de inversiones de la ley del Plan Nacional de Desarrollo

AVALUOS EN PROCESOS DE ADQUISICION DE INMUEBLES POR ENAJENACION VOLUNTARIA Y EXPROPIACION JUDICIAL Y ADMNISTRATIVA-Contenido

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance según la jurisprudencia de la Corte Constitucional

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Definición

ADQUISICION DE INMUEBLES POR ENAJENACION VOLUNTARIA Y EXPROPIACION JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA-Condiciones para la concurrencia de terceros

En el precepto se determina que es procedente la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación, siempre que medie la celebración previa de un contrato o convenio, entre la entidad expropiante y el tercero concurrente, en el que se regulen determinadas condiciones definidas por la misma disposición. En resumen, se trata de una disposición que señala las condiciones en las cuales los particulares pueden pagar el precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles para efectos de su

adquisición por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, cuando se trata de los motivos de utilidad pública y de interés social relacionados con programas de vivienda, proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana, entre otros.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Prohibición de inclusión de temas que no guarden relación

Esta Corporación ha señalado insistente e invariablemente que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo no puede crear ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución de plan deben (i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general. Existen otras razones adicionales que justifican un control más riguroso del principio de unidad de materia cuando se trata de la ley del plan de desarrollo relacionadas con la salvaguarda del principio democrático. En efecto, durante el proceso de confección del proyecto legislativo que luego se convierte en Ley del Plan de Desarrollo las posibilidades de participación del órgano legislativo se encuentran considerablemente reducidas. De ahí que el principio de unidad de materia adquiera especial connotación en este supuesto.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata

CONEXIDAD DE UNA NORMA INSTRUMENTAL PARTICULAR CON LAS GENERALES QUE SEÑALAN LOS OBJETIVOS-Determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución

CONEXIDAD EVENTUAL O MEDIATA-Definición según la jurisprudencia constitucional

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos

LEGISLADOR-Debe respetar el contenido constitucional propio que le fue asignado a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Las normas son de orientación de política económica social y ambiental o son normas de contenido instrumental/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Normas de contenido instrumental deben tener aptitud sustancial directa e inmediata para realizar planes, programas y metas generales señalados en la parte general

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Control del respeto al principio de unidad de materia debe ser rígido a diferencia de lo que ocurre en el caso de las leyes ordinarias

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN DE DESARROLLO-Criterios adicionales que justifican un control más riguroso

Existen razones adicionales que justifican un control más riguroso del principio de unidad de materia cuando se trata de la ley del plan de desarrollo relacionadas con la salvaguarda del principio democrático. En efecto, durante el proceso de confección del proyecto legislativo que luego se convierte en Ley del Plan de Desarrollo las posibilidades de participación del órgano legislativo se encuentran considerablemente reducidas. De ahí que el principio de unidad de materia adquiera especial connotación en este supuesto, tal como se explica a continuación. 1. Es preciso resaltar que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 189 y 341 superior, el Gobierno tiene iniciativa legislativa exclusiva para la presentación del proyecto de la ley de planeación. En este punto cabe anotar que uno de los propósitos que inspira la existencia de dicha ley en nuestro ordenamiento constitucional, consiste en que en este texto legislativo se plasma -en calidad de norma jurídica- el proyecto político, económico y social al cual se compromete el Gobierno Nacional dentro del cuatrienio para el cual fue elegido. En consecuencia, sólo le corresponde a esta autoridad someter a aprobación del Congreso de la República el proyecto en el cual se compendian tales programas y el conjunto de instrumentos mediante los cuales se busca su cabal realización. Empero, lo anterior no significa que el proyecto refleje de forma excluyente un único criterio de orientación económica, pues tal proyecto debe ajustarse a los parámetros constitucionales correspondientes; lo cual supone que, en todo caso, la planeación económica y social diseñada debe coincidir dentro de los valores y principios consagrados en la Constitución. Aunado a lo anterior, en la misma disposición ha sido establecida la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, a lo cual debe sumarse el concepto previo emitido por el Consejo Nacional de Planeación. 2. Es preciso tener en cuenta que el Congreso cuenta con un restringido término

para desarrollar la facultad concedida por el numeral 3° del artículo 150 superior, consistente en “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”. De acuerdo a lo establecido en el artículo 341 constitucional, el Legislador cuenta con un término de tres meses para aprobar el plan nacional de inversiones públicas, contado a partir del momento de presentación del correspondiente proyecto por parte del Gobierno Nacional. La disposición constitucional establece que en aquellos eventos en los cuales no se lleve a cabo el anotado proceso de aprobación, el Gobierno cuenta con la facultad de poner en vigencia el proyecto que haya sometido a escrutinio del Congreso mediante decreto con fuerza de ley. 3. Resulta forzoso tener en cuenta que dentro del ajustado lapso ofrecido por el texto constitucional para concluir la aprobación del proyecto de ley, existe una considerable limitación en cuanto a las posibilidades de modificación de su contenido, pues, de acuerdo al inciso final del artículo 341 superior, el Congreso sólo podrá realizar modificaciones respecto del plan de inversiones públicas -a condición de mantener el equilibrio financiero de la iniciativa legislativa-; a lo cual es preciso añadir que “cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional”.

DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA O INTERES SOCIAL DE BIENES INMUEBLES-Lineamientos generales para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte

CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y COMPETITIVIDAD-Contenido normativo en el plan nacional de desarrollo

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Infraestructura en transporte, vivienda y urbanismo, hacen parte de los objetivos y programas señalados en la parte general

La infraestructura en transporte, la vivienda y el urbanismo hacen parte de los objetivos y programas señalados en la parte general de la Ley 1450 de 2011 (bajo el entendido que el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos” se integra a la misma de conformidad a lo previsto en el artículo 2 de dicho cuerpo normativo), igualmente es posible concluir que los artículos demandado guardan conexidad directa con

tales objetivos pues establecen previsiones de carácter instrumental necesarias para implementarlos tales como la expropiación para adelantar proyectos de infraestructura de transporte, la concurrencia de terceros para pagar los precios de los inmuebles enajenados voluntariamente y expropiados para la construcción de vivienda o desarrollar proyectos de renovación urbana o los criterios para los avalúos de dichos inmuebles.

Referencia: expediente D-8782

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan nacional de desarrollo 2010-2014”.

Actor:

Andrés de Zubiría Samper

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D. C., treinta (30) de mayo de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40.6 y 241 de la Constitución Política, el ciudadano Andrés de Zubiría Samper solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de enunciados normativos contenidos en los artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011. Mediante auto fechado el cinco (5) de octubre de dos mil once (2011) el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda contra los artículos 122 y 246 del referido cuerpo normativo; respecto de la presunta vulneración del artículo 158 constitucional, e inadmitir los cargos presentados contra el artículo 83 relacionado con la supuesta vulneración de los artículos 25 y 26 constitucionales. Dentro del plazo fijado en la

anterior providencia, el actor presentó escrito de corrección, finalmente el Magistrado sustanciador mediante auto fechado el veintiocho (28) de octubre de 2011 decidió admitir la demanda presentada contra el artículo 83 de la Ley 1450 de 2011 por la supuesta vulneración del artículo 158 constitucional y rechazar los cargos relacionados con la pretendida infracción de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política. En la misma providencia ordenó su fijación en lista en la Secretaría General de esta Corporación y decidió comunicar la iniciación de este proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministro de Transporte, al Ministro de Vivienda y al Ministro del Interior y de Justicia, para que dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, se pronunciaran indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto demandado. En la misma providencia invitó al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad del Rosario y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia para que, de estimarlo conveniente, intervinieran en el proceso. Por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto correspondiente.

Dentro del término de fijación en lista fueron allegados al expediente los escritos de intervención presentados por los ciudadanos: (i) Orlando Víctor Hugo Rocha Díaz en representación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; (ii) Sandra Romero Ramírez; (iii) José Manuel Suárez Delgado en representación del Departamento Nacional de Planeación; (iv) Rafael Humberto Sarmiento Pérez en representación del Ministerio de Transporte. Vencido el término de fijación en lista presentaron sendos escritos de intervención los ciudadanos Bernardo Bonilla Parra, César Arturo Naranjo Vélez, Myriam García de Bernal, Luis Eduardo Londoño Ramírez, Martha Lucía Uribe Restrepo, José Alberto Álvarez Álvarez, Luis Fernando Restrepo Gómez, Sergio Aurelio Guio Maz, Alberto Cristancho Varela, León Segundo Fernández Rivera, Sergio Joaquín Delgado Pachón, Isabel Quintero Pinilla, Marco Polo Sánchez Bustos, Edgar Almanza Moreno, Fernando Noguera Moya, Raúl Ayarza Bustamante, Francisco León Ochoa, Oscar Armando Borrero Ochoa, María Ximena Gómez P. y Luz Sofía Camacho Plazas. El once (11) de enero de dos mil doce (2012) fue radicado en la Secretaría General de esta Corporación el concepto emitido por el Procurador General de la Nación.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales correspondientes, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

1. Las disposiciones demandadas

A continuación se transcriben los preceptos acusados:

LEY 1450 DE 2011

(junio 16)

Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 83. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. Para efectos de decretar su expropiación, además de los motivos determinados en otras leyes vigentes, declárese de utilidad pública o interés social los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte.

Para estos efectos, el procedimiento para cada proyecto de infraestructura de transporte diseñado será el siguiente:

1. La entidad responsable expedirá una resolución mediante la cual determine de forma precisa las coordenadas del proyecto.
2. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC o la entidad competente según el caso, en los dos (2) meses siguientes a la publicación de la resolución de que trata el numeral anterior, procederá a identificar los predios que se ven afectados por el proyecto y ordenará registrar la calidad de predios de utilidad pública o interés social en los respectivos registros catastrales y en los folios de matrícula inmobiliaria, quedando dichos predios fuera del comercio a partir del mencionado registro.

3. Efectuado el Registro de que trata el numeral anterior, en un término de seis (6) meses el IGAC o la entidad competente, con cargo a recursos de la entidad responsable del proyecto, realizará el avalúo comercial del inmueble y lo notificará a esta y al propietario y demás interesados acreditados.
4. El avalúo de que trata el numeral anterior deberá incluir el valor de las posesiones si las hubiera y de las otras indemnizaciones o compensaciones que fuera del caso realizar, por afectar dicha declaratoria el patrimonio de los particulares.
5. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, teniendo en cuenta la localización, las condiciones físicas y jurídicas y la destinación económica de los inmuebles.
6. Los interesados acreditados podrán interponer los recursos de ley en los términos del Código Contencioso Administrativo contra el avalúo del IGAC o de la entidad competente.
7. En firme el avalúo, la entidad responsable del proyecto o el contratista si así se hubiere pactado, pagará dentro de los tres (3) meses siguientes, las indemnizaciones o compensaciones a que hubiere lugar. Al recibir el pago el particular, se entiende que existe mutuo acuerdo en la negociación y transacción de posibles indemnizaciones futuras.
8. Efectuado el pago por mutuo acuerdo, se procederá a realizar el registro del predio a nombre del responsable del proyecto ratificando la naturaleza de bien como de uso público e interés social, el cual gozará de los beneficios del artículo 63 de la Constitución Política.
9. De no ser posible el pago directo de la indemnización o compensación, se expedirá un acto administrativo de expropiación por parte de la entidad responsable del proyecto y se realizará el pago por consignación a órdenes del Juez o Tribunal Contencioso Administrativo competente, acto con el cual quedará cancelada la obligación.
10. La resolución de expropiación será el título con fundamento en el cual se procederá al registro del predio a nombre de la entidad responsable del proyecto y que, como bien de uso público e interés social, gozará de los beneficios del artículo 63 de la Constitución Política. Lo anterior, sin perjuicio del derecho de las personas objeto de indemnización o compensación a

recurrir ante los Jueces Contencioso Administrativos el valor de las mismas en cada caso particular.

11. La entidad responsable del proyecto deberá notificar a las personas objeto de la indemnización o compensación, que el pago de la misma se realizó. Una vez efectuada la notificación, dichos sujetos deberán entregar el inmueble dentro de los quince (15) días hábiles siguientes.

12. En el evento en que las personas objeto de indemnización o compensación no entreguen el inmueble dentro del término señalado, la entidad responsable del proyecto y las autoridades locales competentes deberán efectuar el desalojo dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo para entrega del inmueble.

PARÁGRAFO 1o. El presente artículo también será aplicable para proyectos de infraestructura de transporte que estén contratados o en ejecución al momento de expedición de la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. El avalúo comercial del inmueble requerido para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte, en la medida en que supere en un 50% el valor del avalúo catastral, podrá ser utilizado como criterio para actualizar el avalúo catastral de los inmuebles que fueren desenglobados como consecuencia del proceso de enajenación voluntaria o expropiación judicial o administrativa.

ARTÍCULO 122. CONDICIONES PARA LA CONCURRENCIA DE TERCEROS. Adiciónese la Ley 388 de 1997 con el siguiente artículo, el cual quedará inserto como artículo 61-A:

“Artículo 61-A. Condiciones para la concurrencia de terceros. Para efectos de la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa de que trata la Ley 388 de 1997, los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles pueden provenir de terceros, cuando el motivo de utilidad pública e interés social que se invoque corresponda a los literales c) o l) del artículo 58 de la presente ley o al artículo 8o del Decreto 4821 de 2010, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado para la ejecución de:

- a) Programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial;
- b) Unidades de actuación urbanística, conforme lo previsto en el artículo 44 de esta ley;
- c) Actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos 113 y siguientes de la Ley 388 de 1997;
- d) Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010, y
- e) Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).

Los programas y/o proyectos desarrollados en función de las actuaciones de los literales a), b) y c), señalados anteriormente, deben estar localizados en municipios o distritos con población urbana superior a los quinientos mil habitantes, contar con un área superior a una (1) hectárea y cumplir con las demás condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Será procedente la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación, siempre que medie la celebración previa de un contrato o convenio, entre la entidad expropiante y el tercero concurrente, en el que se prevean, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. El objeto del contrato o convenio contendrá la descripción y especificaciones de la actuación a ejecutar, y la determinación de los inmuebles o la parte de ellos a adquirir.
2. La obligación clara e inequívoca de los terceros concurrentes con la entidad pública de destinar los inmuebles para los fines de utilidad pública para los que fueron adquiridos dentro de los términos previstos en la ley.
3. La relación entre el objeto misional de la entidad competente y los motivos de utilidad pública o interés social invocados para adquirir los inmuebles.
4. La obligación a cargo del tercero concurrente de aportar los recursos necesarios para adelantar la adquisición predial, indicando la estimación de las sumas de dinero a su cargo

que además del valor de adquisición o precio indemnizatorio incluirá todos los costos asociados a la elaboración de los estudios técnicos, jurídicos, sociales y económicos en los que se fundamentará la adquisición predial, incluyendo los costos administrativos en que incurran las entidades públicas.

5. La obligación de cubrir el aumento del valor del bien expropiado y las indemnizaciones decretados por el juez competente, si este fuere el caso.

6. La remuneración de la entidad pública expropiante para cubrir los gastos y honorarios a que haya lugar.

7. La obligación de los terceros concurrentes de constituir, a su cargo, una fiducia para la administración de los recursos que aporten.

8. La obligación por parte del tercero concurrente de aportar la totalidad de los recursos necesarios, antes de expedir la oferta de compra con la que se inicia formalmente el proceso de adquisición.

9. La determinación expresa de la obligación del tercero concurrente de acudir por llamamiento en garantía o como litisconsorte necesario en los procesos que se adelanten contra la entidad adquirente por cuenta de los procesos de adquisición predial a los que se refiere el presente artículo.

10. En cualquier caso, el tercero mantendrá indemne a la entidad expropiante por las obligaciones derivadas del contrato o convenio.

PARÁGRAFO 1o. Siempre que se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares y cuando la totalidad de los recursos para la adquisición provengan de su participación, el contrato o convenio estipulará que una vez concluido el proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, el titular del derecho de dominio pasará a ser el tercero concurrente y como tal se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del respectivo inmueble.

PARÁGRAFO 2o. Si durante el proceso de expropiación judicial, el precio indemnizatorio que decreta el juez corresponde a un valor superior al contemplado en la oferta de compra o resolución de expropiación, corresponderá al tercero concurrente pagar la suma adicional

para cubrir el total de la indemnización. Se procederá de la misma manera cuando el precio indemnizatorio reconocido dentro del procedimiento de expropiación administrativa sea controvertido mediante la acción especial contencioso-administrativa de que trata el artículo 71 de la presente ley o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

PARÁGRAFO 3o. En el caso de proyectos cuya iniciativa sea de las entidades territoriales o de terceros no propietarios de los inmuebles objeto de las actuaciones contempladas en los literales a) y c) del presente artículo, la selección de los terceros concurrentes se realizará aplicando los criterios de selección objetiva que define la normativa vigente”.

(...)

ARTÍCULO 246. AVALÚOS EN PROCESOS DE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, teniendo en cuenta la localización, las condiciones físicas y jurídicas y la destinación económica de los inmuebles, de conformidad con el régimen de facultades urbanísticas aplicable a las diferentes clases y categorías de suelo que trata el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997.

En el avalúo que se practique no se tendrán en cuenta las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de la notificación de la oferta de compra.

En la determinación del precio de adquisición o precio indemnizatorio se tendrá en cuenta el mayor valor o plusvalía generada por el anuncio del proyecto, el cual será descontado del precio de oferta, según lo que establece el parágrafo 1o del artículo 61 de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO. Los peritazgos practicados dentro de los procesos de expropiación judicial o administrativa deberán partir del avalúo practicado con fundamento en la reglamentación vigente del Gobierno Nacional o aquella que la sustituya de conformidad con lo previsto en este artículo, así como en las normas metodológicas adoptadas por el IGAC para su desarrollo.

En todo caso, el valor indemnizatorio deberá fundamentarse en los perjuicios alegados y

probados por quien solicita el resarcimiento.

En caso de preverse el pago de compensaciones dentro de planes de gestión social, estas sumas se considerarán excluyentes con el valor indemnizatorio que en sede administrativa o judicial se llegare a pagar, y de haber ocurrido el pago deberá procederse al descuento.

2. La demanda

Inicialmente el demandante presentó cargos por la supuesta vulneración, por parte de los artículos 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011, del principio de unidad de materia y, por otra parte, acusó al artículo 83 del mismo cuerpo normativo de trasgredir el derecho al trabajo y a libertad de escogencia de profesión u oficio. Estos últimos cargos fueron inadmitidos y dentro del término de corrección el actor demandó la inconstitucionalidad del referido al artículo 83 por desconocer el artículo 158 constitucional. Finalmente los cargos relacionados con a supuesta vulneración del derecho al trabajo y la libertad de escogencia de profesión u oficio fueron rechazados y la demanda sólo fue admitida en lo relacionado con la trasgresión del principio de unidad de materia por los artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011.

El actor alega que el artículo 83 demandado, en su conjunto, vulnera el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 constitucional, porque el procedimiento descrito en este precepto para adelantar la expropiación de bienes inmuebles por motivos de utilidad pública para proyectos de infraestructura de transporte no tiene relación material con la Parte General o el Plan de Inversiones de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Contra el artículo 122 de la Ley 1450 de 2010, mediante el cual se adiciona el artículo 61-A a la Ley 388 de 1997 formula el cargo de vulneración del principio de unidad de materia en los siguientes términos: (i) “La Ley del Plan Nacional de Desarrollo está contenida en una parte General (...) y en una Plan de Inversiones Públicas nacionales (...) y, por tanto, no guarda relación alguna el que la Ley 1450 de 2011 haya regulados las condiciones de concurrencia de terceros para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa”; (ii) “El tema de la enajenación voluntaria y la expropiación de inmuebles en nuestro sistema normativo aparece inicialmente regulado en la ley de reforma urbana (...) y posteriormente modificada por la ley de desarrollo territorial (...) por esto resulta abiertamente inconstitucional que en una norma cuya esencia es definir la filosofía, los objetivos y los principales programas de inversión nacional , también se normatice (sic)

sobre el tema referido”; (iii) Adicionalmente, el que el artículo 122 de la Ley 1450 de 2011 adicione la Ley 388 de 1997, en temas como las condiciones para la concurrencia de terceros y, entonces, aparezca, como el artículo 61-A de la Ley 388 de 1997, no sólo vulnera el principio de unidad de materia, sino que, al mismo tiempo, resulta algo completamente anti técnico que una norma, como lo es una Ley de la república, además de sus artículos originales, también se adicionen otras disposiciones como “artículo 61A, artículo 25B, artículo 525C”, entre otros”.

Afirma que el artículo 246 de la Ley 1450 de 2011 resulta contrario a la Constitución por las siguientes razones: (i) el tema regulado por este artículo no guarda relación alguna con lo que debe ser el contenido de un plan de desarrollo, porque “mientras el PND contiene aspectos tanto filosóficos (Parte general), como los programas y proyectos de inversión nacional (Plan de Inversiones Públicas), lo establecido en la Ley 1450 de 2011 (artículo 246), sobre avalúos de bienes inmuebles, no tienen ninguna pertinencia o relación de coherencia con aquellos y, por esto, vulnera lo dispuesto en el artículo 339 superior, sobre el contenido del Plan nacional de desarrollo, al igual que al no existir coherencia entre los avalúos de los inmuebles y el mismo PND, también se viola el principio de unidad de materia”; (ii) “[l]a Ley 1450 de 2011 en su artículo 246 faculta al Gobierno Nacional para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria o expropiación judicial y administrativa, pero, este no es un tema ligado al Plan nacional de desarrollo, sino que, reiteramos es atribución de la ley que regula esta temática, la ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997)”.

3. Intervenciones

Intervención del representante del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El ciudadano Orlando Víctor Hugo Rocha Díaz intervino; como representante del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Respecto de los cargos relacionados con la supuesta vulneración del derecho de propiedad afirma que carecen de los requisitos de pertinencia y de suficiencia, pues en el libelo acusatorio no se consignan argumentos de naturaleza constitucional sobre el contenido de este derecho y las razones por las cuales resulta vulnerados por las disposiciones

demandadas. Igualmente indica que la Constitución confía al legislador la determinación de los motivos de utilidad pública y no exige que estén contenidos en un mismo cuerpo normativo.

Refuta el cargo de violación del principio de unidad de materia con los siguientes argumentos:

- Hace un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre este tópico del cual concluye que la ley del plan nacional de desarrollo debe incluir las disposiciones instrumentales necesarias para implementar el propio plan, entre las que se encuentran normas dirigidas a alcanzar las metas previstas en la parte general de la ley.

- Entiende que el artículo 122 demandado tiene un carácter instrumental relacionado con la parte general de la Ley 1450 de 2011. Sobre este particular consigna: “al realizar la revisión material del artículo 122 de la Ley 1450 de 2011 se encuentra, en primer lugar, que la Ley del Plan incorpora como parte integral de la misma el documento “Bases del Plan nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos”, en el cual se consigna el diagnóstico, se fijan los objetivos, las estrategias y política del Plan de desarrollo respectivo // Para verificar la existencia de conexidad entre los objetivos del Plan y el articulado propuesto, de acuerdo con los lineamientos de la jurisprudencia, en el capítulo de Vivienda y Ciudades Amables se puede constatar que en el diagnóstico se plantearon como dificultades de la oferta de vivienda y generación de suelo las siguientes: “(...) (1) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación, entre otros (...) (3) limitada participación de los inversionistas privados en el desarrollo urbano”// A su vez, cuando se presenta la Estrategia de Vivienda y Ciudades Amables se dispone lo siguiente: (...) “Aumentar la meta de la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas (...) 3. Incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión de riesgo en el desarrollo de las ciudades, mediante el desarrollo de programas de renovación urbana, Mejoramiento Integral de Barrios (...) y en la construcción de edificaciones”.

- Igualmente indica que el artículo 122 guarda relación con las acciones estratégicas identificadas en las Bases del plan para garantizar una mayor sostenibilidad de las ciudades entre las cuales se prevé: “(...) Formular programas y proyectos de renovación urbana (RU), a través de los cuales se priorice la generación de suelo para vivienda, logrando una efectiva

articulación con los sistemas de movilidad y espacio público”.

- En este orden de ideas concluye: “se puede constatar que desde las bases del plan de desarrollo se previó la necesidad de agilizar la generación de suelo mediante instrumentos normativos como la expropiación a favor de terceros, la facilitación de renovación urbana y la estrategia de promover la participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano”.

- En cuanto al artículo 246 demandado expresa que guarda conexidad directa con el capítulo de ciudades amables de las bases del Plan de Desarrollo 2010-2014, en el cual se consigna que en materia de gestión del suelo se revisará y ajustará la Ley 388 de 1997 particularmente en lo relacionado con ajustar metodologías y procedimientos técnicos de la participación en plusvalías -delimitación de zonas generadoras, avalúos de referencia, cálculo, liquidación y recaudo-. Afirma que esta previsión hace evidente que “desde las bases del Plan de desarrollo se previó la necesidad de ajustar la metodología de avalúos, esto es, como un instrumento de lucha contra la especulación del valor del suelo, factor que dificulta e impide la concreción de las políticas de vivienda social y prioritaria por parte de los entes territoriales”.

Intervención de la ciudadana Sandra Forero Ramírez

La referida ciudadana presentó escrito en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Luego de referirse a la constitucionalidad de la figura de la expropiación, rebate los cargos relacionados con la supuesta vulneración del principio de unidad de materia. Manifiesta “el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” contempla la vivienda como una de las cinco locomotoras del Gobierno a través de la cual busca disminuir la pobreza, lograr el desarrollo económico sostenible, la generación de riqueza, la superación de las condiciones de calamidad pública generadas por la ola invernal 2010-2011 y un mayor equilibrio regional // Teniendo claros los objetivos que se buscan lograr con esta locomotora y las necesidades del sector, el Gobierno nacional definió la expropiación como una de las estrategias para responder al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda (...) generando suelo para responder a esta necesidad (...) // De este modo la expropiación en favor de terceros se convierte en una estrategia para guiar la acción del gobierno con el fin de alcanzar los objetivos en materia de vivienda propuestos en el Plan nacional de desarrollo, específicamente superar el déficit cuantitativo y cualitativo de

vivienda, a través de la generación de suelo // En consecuencia, es errónea la interpretación realizada por el actor referente a la falta de coherencia y la inexistencia de un nexo causal del artículo bajo estudio, por cuanto éste responde plenamente a los postulados de la ley 152 de 1994, al ser una estrategia para la consecución de uno de los objetivos propuestos por el Plan”.

Intervención del representante del Departamento Nacional de Planeación

El ciudadano José Manuel Suárez Delgado intervino, como representante del Departamento Nacional de Planeación, en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Manifiesta que los cargos relacionados con la supuesta vulneración del derecho a la propiedad privada y del derecho al trabajo no fueron argumentados por el demandante. Luego precisa el alcance de cada uno de los preceptos acusados y pasa a resolver las distintas acusaciones planteadas en su contra.

En lo que hace referencia al desconocimiento de la unidad de materia indica que los artículos 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 guardan relación con la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto constituyen normas instrumentales para alcanzar los propósitos señalados en ésta. Específicamente narra que en las bases del Plan se hace referencia a la participación privada en la oferta de bienes públicos, a la facilitación y promoción de inversión privada en infraestructura y a las asociaciones público-privadas como mecanismo para desarrollar la infraestructura pública. Agrega que con el fin de implementar las inversiones públicas el Plan Nacional de Desarrollo en su parte general consigna que deben facilitarse procesos como la expropiación a precios razonables de inmuebles privados, que es precisamente uno de las previsiones contenidas en los artículos demandados.

Explica que en los lineamientos y acciones estratégicas en materia de sostenibilidad ambiental urbana de las Bases del Plan se hace alusión específica a la participación del sector privado e igualmente a la necesidad de facilitar el crecimiento del sector vivienda mediante ajustes en la regulación que permitan acelerar la ejecución de los proyectos de vivienda. De lo anterior concluye que “estas premisas, establecidas en la Parte general del Plan Nacional de Desarrollo, requieren que exista una serie de disposiciones en las normas instrumentales del Plan que conduzcan a que estos cometidos se cumplan. Precisamente, los artículos 122 y 246 de la ley 1450 de 2011 son de esas disposiciones instrumentales que

tratan de darle aplicación práctica a esos parámetros y de allí deriva la unidad de materia que estas disposiciones tiene con las Bases del Plan”.

Intervención del representante del Ministerio de Transporte

El ciudadano Rafael H. Sarmiento Pérez participó en el proceso como representante del Ministerio de Transporte y defendió la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Considera que los artículos demandados guardan conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo porque esta ley “en su parte general concibe como estrategia de primer orden las políticas, medidas y mecanismos en materia de infraestructura y establece en su parte específica de desarrollo los particulares aspectos de ejecución de esta estrategia situando en primer orden los medios e instrumentos tecnológicos que permitan el propósito de una utilidad pública en cuanto a la expropiación de los inmuebles con aras de servir mejor y eficientemente a la comunidad (...) De allí, que para efectos de decretar la expropiación, además de los motivos determinados en otras leyes vigentes, se declara de utilidad pública o interés social los bienes inmuebles para aspectos de infraestructura de transporte (...) conectando directamente con las ejecuciones de estrategias de esta misma norma (...)”

Explica que una de las locomotoras previstas en ley del Plan de Desarrollo es la infraestructura, la cual guarda un nexo de conexidad con las disposiciones demandadas.

Agrega que el principio de unidad de materia “no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan e ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal.” Sostiene que tal entendimiento resulta contrario la postura defendida por la jurisprudencia constitucional y limitaría excesivamente la libertad de configuración normativa del legislador.

Otras intervenciones ciudadanas

Vencido el término de fijación en lista presentaron escritos de intervención los ciudadanos Bernardo Bonilla Parra, César Arturo Naranjo Vélez, Myriam García de Bernal, Luis Eduardo Londoño Ramírez, Martha Lucía Uribe Restrepo, José Alberto Álvarez Álvarez, Luis Fernando

Restrepo Gómez, Sergio Aurelio Guio Maz, Alberto Cristancho Varela, León Segundo Fernández Rivera, Sergio Joaquín Delgado Pachón, Isabel Quintero Pinilla, Marco Polo Sánchez Bustos, Edgar Almanza Moreno, Fernando Noguera Moya, Raúl Ayarza Bustamante, Francisco León Ochoa, Oscar Armando Borrero Ochoa, María Ximena Gómez P. y Luz Sofía Camacho Plazas, mediante los cuales solicitan la declaratoria de inexecutable de las disposiciones acusadas.

Los ciudadanos presentaron escritos idénticos en los cuales hacen referencia a la supuesta vulneración del derecho al trabajo y del principio de unidad de materia porque (i) los artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 “no guardan ninguna relación con los temas que le corresponden a una Ley del Plan nacional de Desarrollo que tiene una Parte General y un Plan de Inversiones Públicas” y (ii) el artículo 246 demandado “facultó al Gobierno Nacional para reglamentar las condiciones para determinar el precio de adquisición o precio indemnizatorio, pero, sucede que estos temas no guardan ninguna relación, ni con la Parte general, ni con el Plan de Inversiones Públicas, es decir, se viola nuevamente la Unidad de Materia que deben cumplir a cabalidad todas las normas expedidas por el Congreso nacional”.

Mediante Concepto No. 5275, radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el once (11) de enero del año en curso, el representante del Ministerio Público solicita la declaratoria de executable de los enunciados normativos demandados.

Expone el Procurador que las disposiciones demandadas guardan una estrecha relación entre sí, ya que todas están conectadas al objeto de adquirir bienes inmuebles, que es uno de los presupuestos necesarios para realizar planes y proyectos, entre ellos los de infraestructura, y que igualmente están relacionadas con los objetivos y propósitos plasmados en la Parte General de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto señala: “basta leer el artículo 3° de la Ley 1450 de 2011, relativo a los propósitos, para advertir que la adquisición de bienes inmuebles, cuando así se requiera por razones de utilidad pública, es un presupuesto necesario para los propósitos de aumentar y mejorar la posición de la República de Colombia en los mercados internacionales, y para lograr sostenibilidad ambiental, adaptación al cambio climático y acceso a las tecnologías de la información, materias que se enmarcan dentro del primer pilar del plan, relativo a una

estrategia de crecimiento sostenido. Y es un presupuesto necesario, porque sin una infraestructura de transporte adecuada, la posición de la República de Colombia en los mercados internacionales no puede ni aumentar ni mejorar; y porque sin obras físicas no es posible lograr adaptarse a las condiciones climáticas ni acceder a las tecnologías de la información. Es menester adquirir muchos bienes inmuebles para construir vías férreas, carreteras, puertos y aeropuertos, dentro de los requerimientos de infraestructura, y para ampliar las rondas de los ríos, construir represas, diques y otras obras similares // Además, dichas disposiciones son complementarias de las contenidas en los artículos 3°, sobre la innovación de los procesos sociales a través del fomento de las actividades nuevas y el posicionamiento tanto de estas como de las ya existentes en los mercados internacionales como estrategia para el crecimiento y competitividad de la economía; 53, sobre el aprovechamiento de las infraestructuras públicas de transporte terrestre para el mejoramiento de las tecnologías de las comunicaciones TICs; 90, relativo a la infraestructura vial del orden territorial, su reglamentación y disposición de recursos; 91, sobre la adopción de medidas para el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura vial; 97, en cuanto al esquema de traslado de redes en proyectos de infraestructura de transporte; 100, sobre la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo; 113, sobre el cargue del carbón en los puertos marítimos y fluviales; 119, sobre el cumplimiento de las metas mínimas de vivienda en armonía con el desarrollo urbanístico y con el propósito de hacer ciudades amables; 121, sobre la renovación y el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional en curso; 132, sobre el apoyo del Gobierno Nacional a los programas de transporte masivo y a la estrategia para la extensión de dicho sistema a otras ciudades; 21, 55 y 57, relacionados con los planes departamentales de aguas y el acceso a las tecnologías de las comunicaciones y a los servicios relacionados con la infraestructura eléctrica; y, 117 a 121, sobre el desarrollo de programas de vivienda de interés social y renovación urbana, entre otras disposiciones instrumentales que apuntan al logro de los objetivos, que a su vez son armónicos con las metas de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.”

Las anteriores razones lo llevan a concluir que los artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 no trasgreden el principio de unidad de materia, previsto en el artículo 158 constitucional, y por lo tanto no deben prosperar los cargos planteados por el demandante.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. El asunto objeto de examen

Inicialmente el actor presentó demanda, por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia, contra los artículos 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 y, por otra parte, acusó al artículo 83 del mismo cuerpo normativo de trasgredir el derecho al trabajo y a la libertad de escogencia de profesión u oficio. Estos últimos cargos fueron inadmitidos y dentro del término de corrección el actor demandó la inconstitucionalidad del referido al artículo 83 por desconocer el artículo 158 constitucional. Finalmente, los cargos relacionados con la supuesta vulneración del derecho al trabajo y la libertad de escogencia de profesión u oficio fueron rechazados y la demanda sólo fue admitida contra los artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 en lo relacionado con la alegada trasgresión del principio de unidad de materia.

El actor considera que el artículo 83 demandado, en su conjunto, vulnera el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 constitucional porque el procedimiento descrito en este precepto para adelantar la expropiación de bienes inmuebles por motivos de utilidad pública para proyectos de infraestructura de transporte no tiene relación material con la Parte General o el Plan de Inversiones de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Contra el artículo 122 de la Ley 1450 de 2010, mediante el cual se adiciona el artículo 61-A a la Ley 388 de 1997 formula el cargo de vulneración del principio de unidad de materia en los siguientes términos: (i) “La Ley del Plan Nacional de Desarrollo está contenida en una parte General (...) y en una Plan de Inversiones Públicas nacionales (...) y, por tanto, no guarda relación alguna el que la Ley 1450 de 2011 haya regulados las condiciones de concurrencia de terceros para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa”; (ii) “[e]l tema de la enajenación voluntaria y la expropiación de inmuebles en nuestro sistema normativo aparece inicialmente regulado en la ley de reforma urbana (...) y posteriormente modificada por la ley de desarrollo territorial (...) por esto resulta abiertamente inconstitucional que en una norma cuya esencia es definir la filosofía, los objetivos y los principales programas de inversión nacional , también se normatice (sic)

sobre el tema referido”; (iii) Adicionalmente, el que el artículo 122 de la Ley 1450 de 2011 adicione la Ley 388 de 1997, en temas como las condiciones para la concurrencia de terceros y, entonces, aparezca, como el artículo 61-A de la Ley 388 de 1997, no sólo vulnera el principio de unidad de materia, sino que, al mismo tiempo, resulta algo completamente anti técnico que una norma, como lo es una Ley de la república, además de sus artículos originales, también se adicionen otras disposiciones como “artículo 61^a, artículo 25B, artículo 525C”, entre otros”.

Afirma que el artículo 246 de la Ley 1450 de 2011 resulta contrario a la Constitución por las siguientes razones: (i) el tema regulado por este artículo no guarda relación alguna con lo que debe ser el contenido de un plan de desarrollo, porque “mientras el PND contiene aspectos tanto filosóficos (Parte general), como los programas y proyectos de inversión nacional (Plan de Inversiones Públicas), lo establecido en la Ley 1450 de 2011 (artículo 246), sobre avalúos de bienes inmuebles, no tienen ninguna pertinencia o relación de coherencia con aquellos y, por esto, vulnera lo dispuesto en el artículo 339 superior, sobre el contenido del Plan nacional de desarrollo, al igual que al no existir coherencia entre los avalúos de los inmuebles y el mismo PND, también se viola el principio de unidad de materia”; (ii) “[l]a Ley 1450 de 2011 en su artículo 246 faculta al Gobierno Nacional para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria o expropiación judicial y administrativa, pero, este no es un tema ligado al Plan nacional de desarrollo, sino que, reiteramos es atribución de la ley que regula esta temática, la ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997)”.

Algunos intervinientes y el Procurador General de la Nación defienden la constitucionalidad de los preceptos acusados pues consideran que los artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan nacional de desarrollo 2010-2014” guardan una estrecha relación entre sí, pues tienen que ver con el objeto de adquirir bienes inmuebles, que es uno de los presupuestos necesarios para realizar distintos planes y proyectos, entre ellos los de infraestructura y de vivienda. Entienden por lo tanto que guardan relación con los objetivos y propósitos plasmados en la Parte General de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y constituyen normas instrumentales para la consecución de los propósitos señalados en la parte inicial de dicho cuerpo normativo.

Planteado en los anteriores términos el debate constitucional corresponde a esta

Corporación: (i) hacer referencia al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo, (ii) examinar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

3. El alcance del principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de desarrollo según la jurisprudencia de la Corte Constitucional

De conformidad con el artículo 158 constitucional “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, este precepto consagra el así denominado principio de unidad de materia dentro del procedimiento legislativo. Sobre el alcance y contenido de este principio esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones, baste citar aquí reproducir la sentencia C-188 de 2006, en la cual se dijo:

“[...] Considerando que el Congreso de la República es el escenario democrático por excelencia, exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las leyes que son aprobadas. // Su objetivo es entonces impedir la expedición de normas que no guarden relación con la materia desarrollada en la ley, o lo que es igual, evitar que se introduzcan en los ordenamientos legales asuntos totalmente ajenos o extraños a los que inspiraron su promulgación; con lo cual, el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes que son producidas por el órgano legislativo, en el entendido que expedidas éstas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad, ya sea a través de demanda ciudadana o por vía del control previo o automático, con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional.”

Se trata entonces de prescripción con un claro alcance: prohibir la inserción en el cuerpo de una ley de disposiciones que no guarden relación con la materia central por ella tratada, la cual además de preservar la congruencia y coherencia de los cuerpos normativos, apunta a propósitos de mayor envergadura cuales son salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad en el procedimiento legislativo, como ha puesto de relieve esta

Corporación en reiterada jurisprudencia. Precisamente por los contenidos axiológicos que garantiza, la trasgresión de la unidad de materia ha sido caracterizada como un vicio de competencia¹ en el proceso de formación de las leyes, es decir, como un vicio de forma que trasciende al contenido de la ley y por lo tanto no es subsanable por el mero paso del tiempo.

Ahora bien, la unidad de materia tiene unas connotaciones especiales en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, las cuales se explican no sólo por las particulares características de esta ley, sino también por su proceso de elaboración, en el cual participan no sólo el Ejecutivo -recuérdese que la Ley del Plan tiene iniciativa reservada al Gobierno- y el Legislativo, sino también diversas instancias administrativas nacionales y territoriales, la Rama Judicial² y la comunidad³.

Por lo tanto, tal como ha sostenido esta Corporación, la Ley del Plan “es una propuesta política referente a ciertas metas que, en un proceso participativo y de concertación, se ha estimado necesario alcanzar, propuesta que viene acompañada de estrategias concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de esos objetivos”⁵.

La anterior definición recoge el doble contenido de esta ley, previsto por el artículo 339 constitucional, por un lado el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una “parte general” y también contiene un “plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.” En la parte general, al tenor del precepto constitucional, “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”. Mientras que “el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.

En esa medida la naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo no es exclusivamente presupuestal, pues “las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas”⁶, sino que puede incluir otro tipo de instrumentos para alcanzar

las propósitos y objetivos señalados en la parte general, entre los cuales cabe contemplar “normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar”⁷.

A esta conclusión se ha arribado de la interpretación sistemática de los artículos 1508 y 3419 constitucionales, disposiciones que señalan que el Plan de desarrollo contendrá las medidas necesarias para su cumplimiento y los mandatos relacionados con su ejecución¹⁰.

Ahora bien, dada la variedad del contenido de la Ley del Plan de Desarrollo; la cual no sólo contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, sino también los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, al igual que las normas jurídicas necesarias para la ejecución del Plan; es evidente que el principio de unidad de materia opera de una manera diferente a como lo haría en cualquier otra ley.

En efecto, la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de contenidos que éste tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la unidad de materia cobra un significado preciso en la Ley del Plan, en virtud del así denominado “principio de coherencia”, contenido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

Según este precepto “los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”, mandato que ha sido interpretado en el sentido que “los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia.”¹¹

Entonces, el principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo se articula de acuerdo a la especial conformación de este cuerpo normativo, de manera tal que la identidad

temática se exige respecto de las disposiciones de carácter instrumental contenidas en el Plan de inversiones las cuales deben tener “aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales”¹² señalados en la parte general del Plan, pues de no ser así han de ser consideradas extrañas a la materia de una ley cuatrienal de planeación. Nótese entonces que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo.

Tal como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser directa e inmediata, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia¹³.

Igualmente la jurisprudencia constitucional ha precisado que debe entenderse por conexidad eventual o mediata en los siguientes términos: “La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.”¹⁴

En suma, aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia.

De conformidad con las consideraciones previamente vertidas, a continuación se hará referencia a los principales criterios sentados por esta Corporación cuando se trata del examen de constitucionalidad de disposiciones contenidas en la ley del Plan Nacional de Desarrollo cuando se formulan cargos relacionados con la supuesta trasgresión del principio de unidad de materia. Sobre el particular, en primer término, como previamente se advirtió, se ha indicado que “la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de encontrar un referente en la parte general del mismo”¹⁵. Lo anterior, en virtud del denominado “principio de coherencia”, recogido en el artículo 3 de la ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo¹⁶, al cual ya se hizo referencia.

En otras palabras, el legislador debe respetar el contenido constitucional propio²² que le fue asignado a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo por el artículo 339 de la Carta ya mencionado. Las normas del Plan Nacional de Desarrollo o son normas de orientación de la política económica, social y ambiental o son normas de contenido instrumental, es decir, las que señalan las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales orientaciones. Si la norma acusada no puede ser encuadrada en ninguna de estas dos categorías debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que, cuando se trata de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, el control del respeto al principio de la unidad de materia debe ser rígido, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las leyes ordinarias²³. Lo anterior se debe a que la ley en cuestión incluye gran variedad de contenidos, es multitemática, pues permite la incorporación de diversos objetivos y propósitos de desarrollo, por ello, un criterio flexible haría que “ninguna previsión legislativa [fuera] extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza”²⁴, lo cual vaciaría el principio de la unidad de materia en esta ley. Por ejemplo, “bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial”.²⁵

La Corte, con el fin de asegurar aplicación a la rigidez de dicho control en sede de

constitucionalidad, ha sostenido que “los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa [no eventual o mediata] con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia (...) Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”²⁶.

En precisión de este aserto se ha señalado que “la conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”.²⁷

En definitiva, queda claro que esta Corporación ha señalado insistente e invariablemente que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo no puede crear ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución de plan deben (i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general.

Existen otras razones adicionales que justifican un control más riguroso del principio de unidad de materia cuando se trata de la ley del plan de desarrollo relacionadas con la salvaguarda del principio democrático. En efecto, durante el proceso de confección del proyecto legislativo que luego se convierte en Ley del Plan de Desarrollo las posibilidades de participación del órgano legislativo se encuentran considerablemente reducidas. De ahí que el principio de unidad de materia adquiera especial connotación en este supuesto, tal como se explica a continuación.

En primer lugar, es preciso resaltar que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 189 y 341 superior, el Gobierno tiene iniciativa legislativa exclusiva para la presentación del proyecto

de la ley de planeación. En este punto cabe anotar que uno de los propósitos que inspira la existencia de dicha ley en nuestro ordenamiento constitucional, consiste en que en este texto legislativo se plasma -en calidad de norma jurídica- el proyecto político, económico y social al cual se compromete el Gobierno Nacional dentro del cuatrienio para el cual fue elegido. En consecuencia, sólo le corresponde a esta autoridad someter a aprobación del Congreso de la República el proyecto en el cual se compendian tales programas y el conjunto de instrumentos mediante los cuales se busca su cabal realización. Empero, lo anterior no significa que el proyecto refleje de forma excluyente un único criterio de orientación económica, pues tal proyecto debe ajustarse a los parámetros constitucionales correspondientes; lo cual supone que, en todo caso, la planeación económica y social diseñada debe coincidir dentro de los valores y principios consagrados en la Constitución. Aunado a lo anterior, en la misma disposición ha sido establecida la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, a lo cual debe sumarse el concepto previo emitido por el Consejo Nacional de Planeación.

En segundo término, es preciso tener en cuenta que el Congreso cuenta con un restringido término para desarrollar la facultad concedida por el numeral 3° del artículo 150 superior, consistente en “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”. De acuerdo a lo establecido en el artículo 341 constitucional, el Legislador cuenta con un término de tres meses para aprobar el plan nacional de inversiones públicas, contado a partir del momento de presentación del correspondiente proyecto por parte del Gobierno Nacional. La disposición constitucional establece que en aquellos eventos en los cuales no se lleve a cabo el anotado proceso de aprobación, el Gobierno cuenta con la facultad de poner en vigencia el proyecto que haya sometido a escrutinio del Congreso mediante decreto con fuerza de ley.

En tercer lugar, resulta forzoso tener en cuenta que dentro del ajustado lapso ofrecido por el texto constitucional para concluir la aprobación del proyecto de ley, existe una considerable limitación en cuanto a las posibilidades de modificación de su contenido, pues, de acuerdo al inciso final del artículo 341 superior, el Congreso sólo podrá realizar modificaciones respecto del plan de inversiones públicas -a condición de mantener el equilibrio financiero de la

iniciativa legislativa-; a lo cual es preciso añadir que “cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional”.

En suma, de acuerdo al iter legislativo trazado en la Constitución Nacional, las posibilidades de participación por parte del Congreso de la República en el diseño y modificación del proyecto de la Ley del Plan se encuentran sensiblemente limitadas pues tanto la iniciativa legislativa exclusiva, como los restringidos términos y los delimitados espacios de modificación; hacen de ésta un tipo especial de ley en la cual el desarrollo del principio democrático atribuido al Legislador se encuentra notoriamente mermado. La anterior constatación no supone en forma alguna un obstáculo a la realización de los fines vertidos en el texto constitucional, pues, al contrario, tal como lo enseña la señalada importancia de la existencia de una ley de planificación, el eficaz cumplimiento de tales propósitos depende de una coordinada y enfocada acción de la organización estatal en la economía, empresa para la cual dicha ley constituye una condición ineludible.

Así las cosas, desde la perspectiva propuesta, el control constitucional efectuado sobre la máxima de conservación de la unidad de materia en el caso de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo involucra adicionalmente el principio democrático en la medida en que una inadecuada revisión de la máxima consignada en el artículo 158 puede concluir en una notable merma de la facultad de configuración democrática confiada al Congreso de la República. Hechas las anteriores precisiones a continuación se abordará el examen de los preceptos acusados.

4. El examen de constitucionalidad de las disposiciones acusadas

Con el propósito de determinar si las disposiciones acusadas vulneran el principio de unidad de materia es necesario hacer un recuento de su contenido normativo para determinar si guardan conexidad directa con los planes o metas contenidos en la parte general del plan.

El artículo 83 contiene inicialmente una previsión general que declara de utilidad pública o interés social de los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte. Luego establece un detallado procedimiento para cada proyecto de infraestructura cuyos lineamientos generales son los siguientes:

* La entidad responsable debe expedir una resolución mediante la cual determine de forma precisa las coordenadas del proyecto.

* El Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC o la entidad competente según el caso, en los dos (2) meses siguientes a la publicación de la resolución procederá a identificar los predios que se ven afectados por el proyecto y ordenará registrar la calidad de predios de utilidad pública o interés social en los respectivos registros catastrales y en los folios de matrícula inmobiliaria, quedando dichos predios fuera del comercio a partir del mencionado registro.

* Una vez efectuado el registro en un término de seis (6) meses el IGAC o la entidad competente, con cargo a recursos de la entidad responsable del proyecto, realizará el avalúo comercial del inmueble y lo notificará a esta y al propietario y demás interesados acreditados.

* En firme el avalúo, la entidad responsable del proyecto o el contratista si así se hubiere pactado, pagará dentro de los tres (3) meses siguientes, las indemnizaciones o compensaciones a que hubiere lugar.

* Al recibir el pago el particular, se entiende que existe mutuo acuerdo en la negociación y transacción de posibles indemnizaciones futuras. Si el pago se realiza por mutuo acuerdo, se procederá a realizar el registro del predio a nombre del responsable del proyecto ratificando la naturaleza de bien como de uso público e interés social, el cual gozará de los beneficios del artículo 63 de la Constitución Política.

* De no ser posible el pago directo de la indemnización o compensación, se expedirá un acto administrativo de expropiación por parte de la entidad responsable del proyecto y se realizará el pago por consignación a órdenes del Juez o Tribunal Contencioso Administrativo competente, acto con el cual quedará cancelada la obligación.

* Más adelante se señala que la resolución de expropiación será el título con fundamento en el cual se procederá al registro del predio a nombre de la entidad responsable del proyecto y que, como bien de uso público e interés social, gozará de los beneficios del artículo 63 de la Constitución Política.

* Igualmente se consigna en la disposición bajo examen que la entidad responsable del

proyecto deberá notificar a las personas objeto de la indemnización o compensación, que el pago de la misma se realizó.

* Una vez efectuada la notificación, dichos sujetos deberán entregar el inmueble dentro de los quince (15) días hábiles siguientes. En el evento en que las personas objeto de indemnización o compensación no entreguen el inmueble dentro del término señalado, la entidad responsable del proyecto y las autoridades locales competentes deberán efectuar el desalojo dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo para entrega del inmueble.

Como se desprende de la anterior descripción el artículo 83 demandado establece un mecanismo (un procedimiento administrativo) para la expropiación de bienes inmuebles requeridos para proyectos relacionados con la infraestructura de transporte.

Por su parte el artículo 122 demandado (adicionado a la Ley 388 de 1997 como el artículo 61-A) señala que los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles para efectos de su adquisición por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, pueden provenir de terceros, cuando el motivo de utilidad pública e interés social que se invoque corresponda a la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; a la ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación; o se trate de inmuebles ubicados en suelo urbano, rural o de expansión urbana delimitados por el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado para la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial; unidades de actuación urbanística; actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos 113 y siguientes de la Ley 388 de 1997; macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010 y Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).

En el mismo precepto se determina es procedente la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación, siempre que medie la

celebración previa de un contrato o convenio, entre la entidad expropiante y el tercero concurrente, en el que se regulen determinadas condiciones definidas por la misma disposición.

En resumen, se trata de una disposición que señala las condiciones en las cuales los particulares pueden pagar el precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles para efectos de su adquisición por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, cuando se trata de los motivos de utilidad pública y de interés social relacionados con programas de vivienda, proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana, entre otros.

Finalmente, el artículo 246 acusado tiene distintos contenidos normativos, por una parte confiere al Gobierno la competencia para reglamentar las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa de conformidad con ciertos criterios señalados en el mismo precepto. El párrafo de la disposición examinada indica que los peritazgos practicados dentro de los procesos de expropiación judicial o administrativa deberán partir del avalúo practicado con fundamento en la reglamentación vigente del Gobierno Nacional, así como en las normas metodológicas adoptadas por el IGAC para su desarrollo. Este precepto, entonces, además de conferir competencias normativas, establece distintos criterios relacionados con los avalúos en los procesos de adquisición de inmuebles a que hacen referencia los artículos 83 y 122 antes referidos.

De la anterior descripción puede concluirse que los contenidos normativos de las disposiciones demandadas guardan relación con la enajenación voluntaria o la expropiación de inmuebles para proyectos de infraestructura de transporte, programas de vivienda, proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; proyectos de urbanización, entre otros. Pueden entonces ser caracterizadas como normas instrumentales de la Ley del Plan nacional de desarrollo y, para definir su constitucionalidad, es menester establecer si guardan relación de conexidad directa con los objetivos, metas y programas establecidos en la parte general del mismo cuerpo normativo.

Dicho documento en su Capítulo III, titulado Crecimiento sostenible y competitividad, hace referencia a cinco locomotoras estratégicas del crecimiento, entre las que se cuenta la infraestructura de transporte y la vivienda. Al respecto se consigna:

La identificación de la infraestructura de transporte como locomotora estratégica de crecimiento es un reflejo de nuestra obligación y deuda con la población y el sector productivo de unir el territorio y llevar, con mayor seguridad, prontitud y a menores costos, los productos y las ideas de los colombianos al resto del país y al mundo. El impulso a la locomotora de transporte no sólo genera empleo, dinamiza la economía y fortalece la competitividad del sector productivo en los mercados internacionales, sino también mejora la disponibilidad, calidad, y precio de los bienes y servicios que consume la población. Al disminuir los costos de transporte, se reducen los precios de los alimentos y bienes básicos, generando de esta manera un impacto social y regional de gran importancia.

Más adelante, en el mismo documento se encuentra la siguiente referencia al sector vivienda:

El sector de vivienda -la tercera locomotora-, cuenta con el gran compromiso de asegurar que cada vez más colombianos tengan derecho a condiciones de habitabilidad dignas. En los últimos años, el sector de vivienda se ha dinamizado, especialmente a través de la construcción de proyectos de vivienda de interés social. Sin embargo, existe todavía un déficit habitacional considerable y unos retos importantes por mejorar las condiciones de habitabilidad en muchas zonas del país. A modo de ejemplo, aunque entre 2006 y 2010 se iniciaron en promedio cerca de 140.000 viviendas por año en el mercado formal, este avance tan sólo alcanzó a cubrir el 60% de la formación anual de hogares urbanos durante este período.

Así mismo, si bien el país ha recibido reconocimiento internacional por la reducción de los asentamientos en condiciones precarias en las zonas periféricas de las ciudades, todavía cerca de un millón cuatrocientas mil personas viven en estas condiciones. Las consecuencias de la reciente ola invernal sobre muchos de estos asentamientos ubicados en zonas de las ciudades con alto riesgo de derrumbe, son una demostración de la gran importancia de adoptar estrategias de reubicación de viviendas, reasentamiento preventivo, y mitigación del riesgo en asentamientos actuales.

Además de los beneficios en términos de bienestar y calidad de vida, la vivienda, junto con sus eslabonamientos, es un sector de gran importancia económica para el país. Con el objetivo de aprovechar el enorme potencial del sector de vivienda como generador de empleo e impulsor de crecimiento económico, el Gobierno ha establecido la meta de construir al menos un millón de viviendas nuevas en los próximos cuatro años, entre otros a través del desarrollo de macroproyectos de vivienda en las ciudades grandes e intermedias. Dentro de esta meta, sobresale la construcción de viviendas para las familias más afectadas por la reciente emergencia invernal.

Igualmente en el mismo documento se desarrolla in extenso, a partir de la página 195 lo relacionado con la infraestructura de transporte, se hace referencia la visión sectorial sobre este sector, al fortalecimiento institucional del sector transporte, a la política y regulación de los servicios de transporte, a la infraestructura para la competitividad y la integración regional, al mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad, a la atención de la ola invernal y a la promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura, entre otros temas. En estos acápites hay constantes alusiones a la necesidad de expandir y mejorar la infraestructura de transporte y a la necesidad de ejecutar proyectos relacionados con este sector.

A partir de la página 235 el documento se ocupa del sector vivienda en un acápite titulado “Vivienda y ciudades amables”, este acápite inicialmente hace un diagnóstico del sector y luego señala algunos objetivos y se mencionan:

- * Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares, constructores y entidades territoriales. En la focalización de los recursos para la ejecución de esta meta se dará prioridad a la reubicación de los hogares afectados por la ola invernal 2010-2011, y los que se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable.
- * Incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión del riesgo en el desarrollo de las ciudades, mediante el desarrollo de programas de renovación urbana,
- * Mejoramiento Integral de Barrios, sistemas de movilidad eficiente y manejo adecuado de residuos, así como en la producción de insumos, la prestación de los servicios públicos

domiciliarios y en la construcción de las edificaciones.

* Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado, sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros, articulados con medidas de administración de la demanda y uso del suelo.

Más adelante se especifican las líneas de acción estratégica, entre las que alude expresamente:

Formular programas y proyectos de Renovación Urbana (RU), a través de los cuales se priorice la generación de suelo para vivienda, logrando una efectiva articulación con los sistemas de movilidad y espacio público. Para esto: (1) la Nación definirá las condiciones de su participación; (2) las entidades territoriales fortalecerán su capacidad de estructuración financiera y gerencial; (3) se introducirán ajustes normativos que agilicen y den credibilidad a estos procesos (p.e.: expropiación a favor de terceros y anuncio de proyectos); y (4) se desarrollarán nuevos instrumentos financieros y de gestión urbanística que incentiven la participación privada. Por último, el MAVDT liderará el proyecto de renovación urbana integral para el Centro Administrativo Nacional (CAN) en la ciudad de Bogotá (negritas añadidas).

Del anterior recuento queda claro que la infraestructura en transporte, la vivienda y el urbanismo hacen parte de los objetivos y programas señalados en la parte general de la Ley 1450 de 2011 (bajo el entendido que el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos" se integra a la misma de conformidad a lo previsto en el artículo 2 de dicho cuerpo normativo), igualmente es posible concluir que los artículos demandado guardan conexidad directa con tales objetivos pues establecen previsiones de carácter instrumental necesarias para implementarlos tales como la expropiación para adelantar proyectos de infraestructura de transporte, la concurrencia de terceros para pagar los precios de los inmuebles enajenados voluntariamente y expropiados para la construcción de vivienda o desarrollar proyectos de renovación urbana o los criterios para los avalúos de dichos inmuebles.

Por las anteriores razones no prosperan los cargos formulados por el demandante,

relacionados con la vulneración del principio de unidad de materia, por parte de las disposiciones examinadas en la presente providencia.

III. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan nacional de desarrollo 2010-2014”, por los cargos examinados en la presente decisión.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente en comisión

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Magistrada (e)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente en comisión

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Así, en la sentencia C-501 de 2001 sostuvo esta Corporación: “De otro lado, también es pertinente aclarar que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte” (negrillas fuera del texto).

2 El poder judicial debe intervenir también en la etapa de preparación del proyecto, de conformidad con lo indicado por el artículo 341 de la Constitución Política, que al respecto prescribe que “El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación...”.

3 Mediante la intervención de los representantes de las entidades territoriales y de los

sectores económicos, sociales, culturales, ecológicos y comunitarios que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación.

4 Las cuales en todo caso tiene un alcance limitado pues no pueden referirse a la Parte general del Plan de Desarrollo sino exclusivamente al plan de inversiones.

5 Sentencia C-305 de 2004.

7 Ibidem.

8 El tenor literal del numeral tercero del artículo 150 de la Carta es el siguiente:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

9 Esta disposición recita: “El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismo idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (...)”.

10 En la sentencia C-305 de 2004 se consigna al respecto: “Así pues, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios.”

11 Sentencia C-305 de 2004.

12 Ibidem.

13 Al respecto se sostuvo en la sentencia C-305 de 2004: "... en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución // La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia // Recapitulando, si bien respecto del proyecto de ley del plan existen límites a la facultad congresional de introducir adiciones bajo la forma de artículos nuevos, (sólo puede modificar el Plan de Inversiones, debe mantenerse el equilibrio presupuestal, en algunos casos se requiere aval gubernamental), también es cierto que cualquier disposición nueva que contenga estrategias presupuestales o normativas coherentes con las metas, prioridades y políticas definidas en el inicial proyecto gubernamental debe ser admitida, pues se refiere al mismo tema propuesto desde el comienzo del trámite, siempre y cuando esté en una relación de conexidad directa y no eventual o mediata. En tal virtud, si una estrategia concreta y particular recogida en un artículo nuevo es directa e inmediatamente conducente para la realización de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante el cuatrienio de vigencia de la ley del Plan, contemplada desde el inicio del trámite del proyecto, tal artículo nuevo tiene una relación de conexidad teleológica con ésta última y

por lo tanto guarda un vínculo razonable con el tema central del debate”. Los anteriores criterios han sido refrendados en otros pronunciamientos, tales como las sentencias C-573 y C-795 de 2004 y posteriormente en la sentencia C-376 de 2008, donde se destacó que esa conexidad directa con los objetivos del Plan de Desarrollo puede predicarse frente a distintos tipos de contenidos que pudieren resultar útiles para la consecución de aquellas finalidades, lo que incluye “instrumentos presupuestales u otro tipo de disposiciones, normas o medidas directa e inmediatamente adecuadas para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos o metas contenidos en el inicial proyecto gubernamental”, aserto que es consecuencia de lo prescrito en el numeral 3° del artículo 150 constitucional, conforme al cual la ley aprobatoria del Plan de Desarrollo contendrá también las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de dicho plan. Este planteamiento fue reiterado también en la sentencia C-377 de 2008 por la cual se declaró exequible el artículo 146 de la Le 1151 de 2007 sobre el manual de tarifas mínimas para los prestadores de servicios de salud.

14 Ibidem.

15 Sentencia C-539-08.

16 Sentencias C-305-04, C-376-08 y C-539-08.

17 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

18 Sentencias C-305-04 y C-376-08.

19 Sentencias C-795-04 y C-376-08.

20 Sentencias C-573-04, C-795-04 y C-377-08.

21 Sentencia C-376-08.

22 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

23 Sentencias C-573-04, C-795-04, C-377-08 y C-539-08

24 Sentencia C-539-08.

25 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

26 Sentencias C-305-04, C-573-04, C-795-04, C-376-08, C-377-08 y C-539-08.

27 Sentencias C-305-04, C-573-04, C-795-04, C-376-08, C-377-08 y C-539-08.
