



Sentencia 570 de 2017 Corte Constitucional

SENTENCIA C-570/17

Expediente: RDL-025

Control automático del Decreto-Ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural”

Autor: Presidente de la República

Magistrado sustanciador:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., trece (13) de septiembre de 2017.

I. ANTECEDENTES

Invocando las facultades presidenciales para la paz, conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente de la República expidió el 28 de mayo de 2017 el Decreto-Ley 890 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural”.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del referido decreto.

Mediante providencia de fecha 5 de junio de 2017, el Magistrado Sustanciador dispuso (i) asumir el conocimiento del control automático de constitucionalidad del decreto remitido y (ii) oficiar a la Presidencia de la República, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Justicia y del Derecho, a efectos de resolver algunas preguntas relacionadas con el alcance e impacto del decreto. Igualmente, dispuso (iii) correr el traslado de rigor al Procurador General de la Nación, (iv) fijar en lista el proceso, (v) comunicar de su inició a algunas entidades gubernamentales e (vi) invitar a participar al proceso a varias autoridades públicas y organizaciones académicas.

Una vez recibido el informe relativo a las preguntas planteadas al Gobierno Nacional en relación con el alcance e impacto del proyecto, mediante auto de fecha 15 de junio del año en curso, se ordenó a la Secretaría General de la Corte cumplir lo dispuesto en los demás numerales del auto por medio del cual se había asumido conocimiento.

A. TEXTO NORMATIVO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el Decreto Ley bajo revisión conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 50.247 del 28 de mayo de 2017:

DECRETO LEY NÚMERO 890 DE 2017

(28 mayo de 2017)

Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz, conferidas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, y

CONSIDERANDO:

1. Consideraciones generales:

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2017 el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo Final).

Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que, como parte esencial de ese proceso, el Gobierno nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final.

Que con el propósito anterior, el Acto Legislativo 01 de 2016 confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza material de ley.

Que la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-699 de 2016, y C-160 y C-174 de 2017 definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos leyes, los cuales son obligatorios, dada su trascendencia e importancia para el Estado Social de Derecho.

Que el contenido del presente decreto ley tiene una naturaleza instrumental, pues tiene por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

2. Requisitos formales de validez constitucional:

Que el presente decreto se expidió dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5º de ese mismo Acto Legislativo es a partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación el 30 de noviembre de 2017.

Que esta norma está suscrita, en cumplimiento del artículo 115, inciso 3º, de la Constitución Política, por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Que el título de este decreto ley, por mandato del artículo 169 de la Constitución Política, corresponde precisamente a su contenido.

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, la presente normativa cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

3. Requisitos materiales de validez constitucional:

3.1. Conexidad objetiva:

Que el Acuerdo Final desarrolla seis ejes temáticos relacionados con los siguientes temas i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del acuerdo.

Que en el marco del Acuerdo Final, la Reforma Rural Integral busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y, de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Que entre los principios que sustentan el punto uno del Acuerdo Final está el de la integralidad, el cual hace referencia a la necesidad de asegurar oportunidades de bienestar y buen vivir, que se derivan del acceso a bienes públicos como la vivienda social rural.

Que el principio de bienestar y buen vivir del mencionado Acuerdo tiene como objetivo lograr la erradicación de la pobreza, el ejercicio pleno de los derechos de la población rural, y la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural en el menor tiempo posible. En este contexto, el acceso a una vivienda rural digna constituye un pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de este principio, pues impacta directamente sobre las dimensiones de la pobreza multidimensional, especialmente sobre la dimensión de condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos.

Que con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final prevé el compromiso del Gobierno nacional de crear e implementar un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural (en adelante el Plan), en cuyo desarrollo se deberán tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- i) "La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres".
- ii) "La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales".
- iii) "El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna".
- iv) "La participación activa de las comunidades -hombres y mujeres- en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos".

Que el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final señala que los hombres y mujeres pertenecientes a las FARC-EP tendrán acceso a planes o programas necesarios para la atención de su derecho fundamental a la vivienda.

Que los puntos del Acuerdo Final señalados en precedencia –como se demostrará más ampliamente en los apartados referentes a la conexidad estricta y la conexidad suficiente–, son la base de las disposiciones y ajustes normativos que dicta el presente decreto ley, por cuanto este otorga valor normativo a los criterios de que tratan los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final para la formulación del Plan (artículos 1°, 3°, 4°, 5°, 6° y 9°); señala las responsabilidades y obligaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el efecto (artículos 1°, 2°, 8° y 9°); se refiere a los recursos que deberán destinarse para la implementación del mencionado Plan (artículos 7°, 10 y 11); fija la obligación de que el Plan se integre con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas (artículo 12); aclara cuáles son las normas aplicables a los subsidios de vivienda de interés social y prioritario rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia el presente decreto (artículo 13); y remueve los obstáculos que dificultan el diseño e implementación del Plan (artículo 14).

Que existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente decreto ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias para la adecuada formulación e implementación del Plan, y solo regula asuntos que son imprescindibles para facilitar y asegurar la implementación de los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

3.2. Conexidad estricta:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto ley responde en forma precisa a dos aspectos definidos y concretos del Acuerdo Final. A continuación se identifica el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y se demuestra que cada artículo de este decreto ley está vinculado con los puntos 1.3.2.3 o 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

Los artículos primero y segundo establecen la obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de formular el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de vivienda de interés social y prioritario rural, con sujeción a los criterios 1 a 4 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, y las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio, en consonancia con el punto uno del Acuerdo Final y el mencionado Plan.

El artículo tercero busca dar cumplimiento al punto 1.3.2.3, criterio número 1, del Acuerdo Final, pues dispone que la implementación del Plan y de la política pública de vivienda de interés social y prioritaria rural deberán estar acordes con las necesidades y las condiciones de los hogares rurales en cada zona o región del país.

Los artículos cuarto, quinto y sexto priorizan para el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural a la población prevista en los puntos 1.3.2.3, criterio número 3, y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

El artículo séptimo se refiere a los recursos que deberán destinarse a la política de vivienda de interés social y prioritario rural y a la implementación del Plan de que trata el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final.

Los artículos octavo y noveno establecen la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de otorgar los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural en el marco del Plan y de seleccionar para tal fin la entidad o entidades operadoras. Por su parte, el artículo noveno también promueve soluciones para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales, de acuerdo con el criterio número 2 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, y lograr mayor eficiencia en la administración y ejecución de los recursos, mediante la disminución de los tiempos entre el proceso de otorgamiento del subsidio y la entrega de la solución de vivienda subsidiada al beneficiario.

Los artículos 10 y 11 buscan generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural a través de subsidios en dinero y subsidios a la tasa de interés, de acuerdo con el criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final.

El artículo 12 preceptúa que el Plan se deberá integrar con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas, con el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales.

El artículo 13 aclara la aplicación de la ley en el tiempo para los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia el presente decreto ley; y el artículo 14 deroga los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 1537 de 2012, los cuales son contrarios a lo dispuesto en los artículos 2°, 4°, 7°, 8° y 9° del presente decreto ley, por tanto, dificultan el diseño e implementación del Plan.

Que de conformidad con lo anterior, el presente decreto ley no desconoce la conexidad estricta, pues no regula materias genéricas del Acuerdo Final, en tanto busca solo facilitar y asegurar la implementación de dos puntos específicos del mismo. En este sentido, es claro que existe un vínculo específico entre los contenidos de este Decreto y los puntos 1.3.2.3 (criterios del 1 al 4) y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

3.3. Conexidad suficiente:

Que el presente decreto ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 1.3.2.3 (criterios del 1 al 4) y 3.2.2.7 del Acuerdo Final, de manera que las mismas son desarrollos propios del Acuerdo y existe una relación entre cada artículo y el Acuerdo que no es incidental ni indirecta.

En efecto, con sujeción a los criterios indicados en el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, el artículo primero señala el término máximo de expedición

del Plan (30 días calendario a partir de la entrada en vigencia del presente decreto ley) y acogen textualmente los primeros cuatro criterios establecidos en el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final para su formulación. Para reforzar la participación de las comunidades, el artículo primero dispone que el Plan promoverá la generación de capacidades comunitarias para su implementación.

Este artículo no recoge los criterios 5 y 6 de dicho punto del Acuerdo Final por cuanto, dada la naturaleza de los mismos, su implementación es competencia del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El artículo segundo establece la obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de formular el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de vivienda de interés social y prioritario rural, así como las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio, de acuerdo con el punto uno del Acuerdo Final y el mencionado Plan.

El artículo tercero prevé que la implementación del Plan y de la política pública de vivienda de interés social y prioritaria rural deberán incluir soluciones de vivienda nueva o mejorada, acordes a las necesidades y las condiciones de los hogares rurales en cada zona o región del país, tal y como lo dispone el punto 1.3.2.3, criterio número 1, del Acuerdo Final.

Dado que actualmente el subsidio de vivienda de interés social y prioritario rural para zonas dispersas contempla únicamente la solución de saneamiento básico, y como requisito de acceso se requiere que el predio del hogar cuente con acceso a agua apta para el consumo humano, este artículo establece la facultad de incorporar en el subsidio una solución individual para la potabilización del agua disponible en el predio cuando se requiera o la construcción de soluciones colectivas para zonas rurales nucleadas.

En este orden, el artículo tercero prevé que la implementación del Plan tendrá en cuenta la información suministrada por el Catastro Multipropósito (punto 1.1.9 del Acuerdo Final) y otros planes, con el fin de generar una intervención integral en el territorio.

Así mismo, el artículo tercero señala que para lo anterior, en la valoración para la escogencia del constructor, el operador deberá tener en cuenta que se prevea el suministro de bienes y servicios por parte de las comunidades o la contratación de mano de obra local, en cumplimiento del punto 1.3.2.3, criterio número 4, del Acuerdo Final.

Al respecto, corresponde precisar que actualmente el subsidio contempla la participación de la comunidad en la ejecución a través de los comités de vigilancia de los proyectos y los comités de validación. Sin embargo, es necesario incluir en el Plan, como en efecto lo hace el presente decreto ley, la estrategia de participación de la comunidad en la fase de diagnóstico y estructuración de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos, en concordancia con el criterio No. 4 del citado punto del Acuerdo Final.

El artículo cuarto prioriza para el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural a la población en pobreza extrema, las víctimas de desplazamiento forzado, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de Distribución de Tierras, a los grupos étnicos y culturales de la Nación y a las mujeres cabeza de familia, lo cual acata en su integridad el criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final. En similar sentido, los artículos quinto y sexto garantizan el acceso a una solución de vivienda de interés social y prioritario rural a los hogares con predios restituidos y a miembros reincorporados a la vida civil, según fue acordado en el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

De este modo, los artículos cuarto, quinto y sexto tienen en cuenta la necesidad de garantizar la atención de la población más afectada por el conflicto armado, incluida la población reincorporada a la vida civil, producto de la desmovilización que trae consigo el Acuerdo Final, y las víctimas del despojo de tierras en el contexto del conflicto armado interno, respecto de las cuales los jueces de restitución ordenan de manera urgente el otorgamiento y ejecución del subsidio.

Además, es necesario resaltar que el artículo cuarto dispone que la focalización deberá incluir aspectos como el déficit de vivienda rural, el índice de pobreza multidimensional, la cantidad de población rural, los resultados del censo nacional agropecuario en materia de vivienda rural, y las zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) de que trata el Acuerdo Final, bajo el entendido que la implementación de la Reforma Rural Integral (punto uno del Acuerdo Final) prioriza las zonas más pobres y afectadas por el conflicto.

El artículo séptimo se refiere a los recursos que deberán destinarse a la política de vivienda de interés social y prioritario rural y a la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Sin bien el Acuerdo Final no se refiere a la financiación del Plan, es claro que para cumplir con lo pactado, corresponde al Gobierno nacional adoptar medidas de naturaleza legal en este sentido.

En este sentido, dicho artículo dispone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantará las acciones necesarias para la consecución de recursos tanto del Presupuesto General de la Nación (PGN) como de otras fuentes; y, así mismo, incluye la posibilidad de usar los mismos mecanismos de ejecución establecidos en la Ley 1537 de 2012 para vivienda urbana, dado el éxito de los mismos en la administración y ejecución de los subsidios, experiencia que se puede replicar en lo rural, previa adaptación a las particularidades y condiciones del campo.

Los artículos octavo y noveno establecen la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de otorgar los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural en el marco del Plan y de seleccionar para tal fin la entidad o entidades operadoras.

Adicionalmente, el artículo noveno, con el fin de promover soluciones apropiadas para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales y de esta forma dar cumplimiento al criterio número 2 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, así como simplificar el procedimiento que estipula la legislación general -con el propósito de agilizar la implementación del Plan-, dispone que (i) para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares con soluciones individuales de saneamiento

básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas, tales como sistemas sépticos, no se requerirá de la obtención del permiso de vertimientos, siempre y cuando cumplan desde su diseño con los parámetros definidos en el reglamento técnico respectivo, y (ii) que para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario rural, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares, no se requerirá de la obtención de licencia de construcción, siempre que la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con la norma colombiana de sismorresistencia vigente.

Lo anterior es importante y necesario porque busca garantizar la operatividad y eficacia del subsidio a través de las excepciones anotadas, sin desconocer las normas técnicas respectivas y los planes de ordenamiento territorial.

De igual manera, en relación con el modelo de administración y ejecución de los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, que actualmente es administrado y ejecutado, por mandato legal, exclusivamente por el Banco Agrario de Colombia S. A., el artículo noveno establece que el otorgamiento esté en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de disminuir la tercerización del modelo actual. Esto y la previsión de que la solución de vivienda se ejecute a través de una o varias entidades operadoras permitirá lograr mayor eficiencia en la administración y ejecución de los recursos, así como disminuir los tiempos entre el proceso de otorgamiento del subsidio y la entrega de la solución de vivienda subsidiada al beneficiario, de modo tal que se garantice el acceso efectivo al derecho de una vivienda digna en el menor tiempo posible.

El artículo décimo señala que, con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural, y reducir la brecha entre el campo y la ciudad, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los titulares de créditos de vivienda de interés social y prioritario rural que otorguen los establecimientos de crédito, en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana. Lo anterior, en virtud del criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final.

El artículo 11 modifica el parágrafo 2º del artículo 32 de la Ley 546 de 1999, para dar cumplimiento al mismo criterio referido en precedencia (otorgamiento de subsidios que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda), pues, con el mismo propósito del artículo décimo, pretende que no solo se subsidie el capital sino también se brinde cobertura a la tasa de interés, con cargo a los recursos del sector agropecuario.

Con los artículos 10 y 11 se pretende fortalecer las disposiciones e instrumentos existentes en la normativa vigente e incorporar la alternativa de combinar crédito hipotecario para vivienda de interés social y prioritario rural con subsidios en dinero y cobertura a la tasa de interés, tanto para la línea de crédito de Finagro, existente actualmente, como para nuevas coberturas, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH).

El artículo 12 preceptúa que el Plan se deberá integrar con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas, con el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales, por lo que las entidades competentes en cada plan y política deben generar instrumentos que permitan la implementación articulada de los proyectos en los territorios.

Sobre este artículo es pertinente tener en cuenta que el Acuerdo Final señala que la superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando los ingresos de las familias, sino asegurando que estas tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos, como base de una vida digna, y, en ese sentido, la superación de la pobreza dependerá de la acción conjunta de todos los planes para que se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de todas las dimensiones de pobreza rural en un 50% (punto 1.3 del Acuerdo Final), la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia de mejores niveles de vida en el campo.

El artículo 13 fija un régimen de transición para los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia del presente decreto ley. La inclusión de este artículo en el presente decreto resulta indispensable como un instrumento de técnica legislativa que permite delimitar la aplicación en el tiempo de las normas en él contenidas y evitar traumatismos en la ejecución de los subsidios otorgados hasta antes de entrada en vigencia del presente decreto.

Finalmente, el artículo 14 deroga los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 1537 de 2012, los cuales son contrarios a lo dispuesto en los artículos 2º, 4º, 6º, 7º y 8º del presente decreto ley y, por tanto, dificultan el diseño e implementación del Plan. Dichos artículos resultan contrarios a este decreto ley en cuanto establecen reglas diferentes en relación con (i) la autoridad encargada de ejecutar la formulación de la política de Vivienda de Interés Social rural; (ii) los grupos poblacionales rurales que tienen prioridad para el acceso al subsidio; (iii) las entidades a través de las cuales se ejecuta el subsidio; y (iv) los recursos para la Vivienda de Interés Prioritario rural.

4. Necesidad estricta:

Que el presente decreto ley regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016 son idóneos, pues la regulación que aquí se adopta tiene un carácter urgente e imperioso y, por tanto, no es objetivamente posible su tramitación a través de los canales deliberativos ordinario o de Fast Track.

Que existe un vínculo indisoluble entre disponer de un lugar adecuado para habitar y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida personal y familiar, desarrollar la vida privada y, adicionalmente, contar con un espacio común, de convivencia, reunión y protección familiar. Por ello, la vivienda es un elemento fundamental para garantizar la dignidad humana.

Que la satisfacción de este derecho, a través de la materialización de una vivienda digna, no puede dilatarse en el tiempo, y ni el Procedimiento **Sentencia 570 de 2017 Corte Constitucional**

Legislativo Ordinario ni el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz permiten la atención inmediata en materia de vivienda social rural a la población reincorporada a la vida civil y, en general, al resto de la población con amplio déficit de vivienda social rural y en condición de pobreza extrema. En este sentido, las medidas que adopta el presente decreto ley pretenden disminuir el riesgo de afectación del derecho fundamental a la vivienda digna de la población rural y de los excombatientes de las FARC-EP.

Que comoquiera que el Acuerdo Final prevé la adopción de un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, se requieren de inmediato las disposiciones contenidas en el presente decreto ley para proceder a su formulación e implementación, y para que la materialización de las soluciones de vivienda que por su naturaleza y características, suponen una serie de procesos adicionales al otorgamiento, comience en unos tiempos adecuados a las necesidades apremiantes de implementación del mencionado Plan.

Que en ese sentido, con posterioridad al proceso de postulación o inscripción de potenciales beneficiarios del subsidio, se requiere seleccionar la(s) entidad(es) operadora(s) que deben realizar el diagnóstico integral de los hogares postulados, y estructurar los proyectos con base en el diseño tipo existente para cada región, diseño que debe ser ajustado a las particularidades socioambientales de la región, con el apoyo de la comunidad en un proceso participativo.

Que así mismo, el operador, a su turno, debe contratar el constructor de la obra y realizar la legalización del contrato. Una vez el proyecto sea viabilizado y se cuente con constructor contratado, se dará inicio a la ejecución de las obras, que pueden tardar entre tres y ocho meses, dependiendo de las condiciones topográficas de dispersión de los beneficiarios, vías de acceso, disponibilidad de mano de obra y condiciones climáticas y de transporte en la zona. Por tanto, todo el proceso tiene un plazo adicional de ejecución que puede variar entre ocho y dieciocho meses.

Que todo lo anterior no puede tener inicio sin la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, por lo cual resultan urgentes e imperiosas las disposiciones contenidas en el presente decreto.

Que este hecho se evidencia, adicionalmente, en el carácter temporal de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), en las que se encuentra asentada la población reincorporada a la vida civil, por lo que al salir de las mismas se requiere una respuesta rápida del Gobierno nacional para facilitar la reincorporación a la vida civil a las personas que deseen asentarse en suelo rural.

Que considerando la integralidad de la Reforma Rural Integral, así como la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se requiere asegurar la inmediatez de la intervención integral en los territorios más pobres y afectados por el conflicto armado interno, en donde la vivienda social rural digna juega un papel fundamental, al ser un reductor importante de la pobreza rural, como se indicó con anterioridad.

Que la formulación e implementación del Plan es necesaria para la formulación e implementación de otros Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, el Plan de Distribución de Tierras, el Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Especial de Educación Rural, por lo cual resultan urgentes las disposiciones contenidas en el presente decreto ley.

Que para lograr reducir el déficit de vivienda y la pobreza rural, posibilitar la disminución de la brecha existente entre las condiciones de habitabilidad urbana y rural y crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural en general, se debe atender a los diferentes segmentos poblacionales rurales mediante el otorgamiento de subsidios, el acceso a crédito, y la combinación de subsidios en dinero y subsidios a la tasa de interés.

Que para la implementación del Acuerdo Final es imprescindible facilitar el acceso a una solución de vivienda digna para la población rural del país, a través de diferentes instrumentos, de acuerdo con las particularidades de cada segmento poblacional que habita el campo colombiano, para contribuir así a la reducción de la pobreza rural, meta principal que persigue la Reforma Rural Integral.

Que lo anterior se requiere, además, por cuanto la evaluación de resultados del subsidio de vivienda de interés social rural, realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2013, concluye que la vivienda de interés social rural es un importante reductor de la pobreza rural, pues, con el otorgamiento de subsidios, de un 55,9% de hogares en situación de pobreza se pasaría a un 27,3%.

Que de acuerdo con esa evaluación, el impacto del subsidio de vivienda de interés social rural implica que por cada dos viviendas que se entreguen se ayuda a salir de la pobreza a un hogar, por lo cual este es un instrumento de redistribución de activos y no de ingresos, muy poderoso, que permite concluir que la solución de la vivienda digna está ligada de manera importante al desarrollo rural.

Que la vivienda de interés social rural digna es un componente clave del desarrollo rural. Los resultados de la evaluación prevén al menos tres tipos de evidencia para justificar que la vivienda rural digna forma parte de las prioridades de desarrollo rural. Primero, genera resultados importantes en la reducción de la pobreza rural. Segundo, provee incentivos en los beneficiarios para invertir en mejoras de la vivienda. Tercero, los factores uno y dos tienen el potencial de favorecer la permanencia de la población rural en sus tierras, es decir genera arraigo.

Que el Plan de que trata el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final se encuentra incluido en el punto uno de este, el cual, en concordancia con el punto 6.1.10, está previsto en el calendario de normativa que corresponde implementar en los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo.

Que por todo lo anterior ni el Procedimiento Legislativo Especial Para la Paz ni el Procedimiento Legislativo Ordinario permiten atender la urgencia de establecer las normas que se requieren para formular e implementar el Plan y así dar inicio a todo el proceso que permita materializar el Acuerdo Final, en materia de vivienda social rural.

Que las disposiciones contenidas en el presente decreto ley y relacionadas con el Plan no versan sobre materias sujetas a reserva estricta de ley, razón por la cual no resulta imperativo que se surtan deliberaciones sobre el particular en el trámite legislativo ordinario o especial.

Que la presente regulación no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo, es decir, actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decretar impuestos, o temas de reserva legal.

Que por todo lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural será formulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un término de máximo treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del presente decreto.

En el mismo, entre otros aspectos, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera:

1. La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres.
2. La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.
3. El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras, y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna.
4. La participación activa de las comunidades -hombres y mujeres- en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos.

PARÁGRAFO 1º. El Plan promoverá la generación de capacidades comunitarias para su implementación facilitando entre otros, la participación, en el suministro de bienes y servicios, en la ejecución y veeduría de los proyectos.

PARÁGRAFO 2º. El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural podrá ser ajustado o modificado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa evaluación y recomendación efectuada por la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural.

ARTÍCULO 2º. Política de vivienda de interés social y prioritario rural y reforma rural integral. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formulará la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y definirá, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio.

En todo caso, la formulación de la política tendrá en cuenta en lo pertinente a la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, durante la vigencia del mismo, en concordancia con el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Esta política contendrá estímulos para la vivienda rural nucleada, que será reglamentada por el gobierno nacional con el fin de mejorar la calidad de la prestación de los servicios y articular las políticas de ordenamiento social de la propiedad, que contribuyan al fomento de la asociatividad y el bienestar y buen vivir de las comunidades.

ARTÍCULO 3º. Implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. La implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de Vivienda de Interés Social y Prioritaria rural deberán contemplar soluciones de vivienda nueva o mejorada acordes a las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales en cada zona o región del país, diferenciadas para población rural dispersa y nucleada, así como soluciones de agua para consumo humano y doméstico y saneamiento básico, individuales o colectivas. En el caso de núcleos de población se deberán contemplar los demás servicios y equipamientos públicos requeridos.

La implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural tendrá en cuenta la información suministrada por el Catastro Multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de generar una intervención integral en el territorio a través de soluciones de vivienda rural.

PARÁGRAFO. En la valoración para la escogencia del constructor, el operador deberá tener en cuenta que se prevea el suministro de bienes y servicios por parte de las comunidades o la contratación de mano de obra local.

ARTÍCULO 4º. Otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural. Los subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural se podrán otorgar en especie a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad según el punto de

corte del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales, Sisbén definido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y de forma preferente a los hogares que se encuentren en situación de desplazamiento o pobreza extrema; que sus predios hayan sido restituidos por autoridad competente; que sean beneficiarios de programas estratégicos, programas de formalización, titulación y de acceso a tierras rurales o del plan de distribución de tierras; que hayan sido afectados por desastres naturales, calamidad pública o emergencias; o que pertenezcan a grupos étnicos y culturales de la Nación, reconocidos por autoridad competente; mujeres cabeza de familia y madres comunitarias que habiten el suelo rural.

El Gobierno nacional reglamentará los requisitos y procedimientos de acceso, focalización y ejecución, así como el monto diferencial del subsidio atendiendo los requerimientos y costos de construcción de cada región, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo, y teniendo en cuenta el déficit de vivienda rural, el índice de pobreza multidimensional, la cantidad de población rural, los resultados del censo nacional agropecuario en materia de vivienda rural, las zonas con programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y los demás indicadores e instrumentos de focalización territorial que considere.

ARTÍCULO 5°. Subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural para hogares con predios restituidos. Para garantizar el acceso a una solución de vivienda de interés social y prioritario rural a los hogares con predios restituidos por la autoridad competente, el Gobierno nacional, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, implementará un mecanismo prioritario de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural.

ARTÍCULO 6°. Subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural para población reincorporada a la vida civil. Para garantizar el acceso a una solución de Vivienda de Interés Social y Prioritario rural a los miembros reincorporados a la vida civil, el Gobierno nacional implementará un mecanismo de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural.

ARTÍCULO 7°. Recursos para la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Los recursos destinados a la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural serán los que para el efecto sean apropiados por el Presupuesto General de la Nación.

El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantará las acciones necesarias para promover la consecución de recursos adicionales para la implementación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural y el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural durante su vigencia.

Para la ejecución de la Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) rural, con los recursos a los que hace referencia este artículo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá utilizar los mismos mecanismos establecidos en la Ley 1537 de 2012 para la ejecución de la Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) Urbana.

El costo fiscal que genere la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural deberá guardar concordancia con las disponibilidades presupuestales vigentes para el subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector como en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 8°. Entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda de interés social rural y prioritario rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural de que trata la Ley 3^a de 1991 y los que se otorguen con ocasión de la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural para las soluciones de vivienda ubicadas en zona rural, de conformidad con lo establecido en los planes de ordenamiento territorial.

ARTÍCULO 9°. Administración y ejecución de los subsidios de interés social rural y prioritario rural. El subsidio familiar de vivienda de interés social rural y prioritario rural será administrado y ejecutado por la entidad o entidades operadoras que seleccione para tal fin el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en observancia de la normativa legal vigente.

La entidad o entidades operadoras deberán cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos:

1. Contar con experiencia mínima de cinco (5) años en la estructuración y ejecución de proyectos públicos de infraestructura y vivienda.
2. Que la persona jurídica y su representante legal no se encuentren incursos en las causales de inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la normativa legal vigente.

En todo caso, la Agencia de Desarrollo Rural o Fiduagraria S. A., o quien haga sus veces, podrán actuar como entidad operadora en los términos y condiciones que para tal efecto defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa recomendación de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural. Así mismo, a solicitud del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá actuar como operadora la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ante la Comisión intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, previo cumplimiento de las normas que regulen la materia.

PARÁGRAFO 1°. En el marco de la legislación ambiental, para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural dispersas, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, con soluciones individuales de saneamiento básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas, tales como sistemas sépticos, no se requerirá de la obtención del permiso de vertimientos, siempre y cuando cumplan desde su diseño con los parámetros definidos en el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico. Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad ambiental competente, como administradora de los recursos naturales

renovables, realizará seguimiento a dicho sistema, evaluará su impacto sobre la condición ambiental de la cuenca, y ordenará los ajustes a que haya lugar.

Lo dispuesto en el presente parágrafo también aplicará para los proyectos de vivienda rural dispersa que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

PARÁGRAFO 2º. Para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario rural, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, no se requerirá de la obtención de licencia de construcción, siempre y cuando la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con lo dispuesto en la norma colombiana de sismorresistencia vigente al momento de la asignación del subsidio y los planes de ordenamiento territorial.

Lo dispuesto en el presente parágrafo también aplicará para los proyectos que contemplen soluciones individuales de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

La entidad operadora del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural remitirá semestralmente, a la autoridad competente en materia de expedición de licencias de construcción, el listado de soluciones de vivienda subsidiadas.

ARTÍCULO 10. Cobertura para créditos de vivienda de interés social y prioritario rural. Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los titulares de créditos de vivienda de interés social y prioritario rural que otorguen los establecimientos de crédito, en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana.

El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y procedimiento de las coberturas a tasas de interés de los titulares de crédito de vivienda de interés social y prioritario rural nueva.

ARTÍCULO 11. Modifícase el artículo 32 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 32. Recursos de Finagro para vivienda de interés social y prioritario rural. Destíñese el veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta Finagro a la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural, para programas de adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio, en las condiciones que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda.

Para los efectos de lo previsto en este artículo, Finagro realizará de manera permanente actividades tendientes a promocionar esta línea de financiamiento.

PARÁGRAFO 1º. En aquellos casos en que por razón de la demanda los recursos previstos en el presente artículo no se utilicen, Finagro podrá destinarlos al fomento agrícola a través del financiamiento de las actividades agropecuarias, de conformidad con las disposiciones vigentes y su objeto social.

PARÁGRAFO 2º. El Gobierno nacional, con cargo a los recursos del sector agropecuario, podrá establecer programas que incluyan la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural y subsidios a la tasa de interés para los solicitantes de la financiación a la que se refiere el inciso inicial de este artículo, bajo las condiciones que establezca el Gobierno nacional."

ARTÍCULO 12. Integración del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural con los Planes de la Reforma Rural Integral y sus Políticas. De conformidad con la Reforma Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural se deberá integrar con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas, con el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales. Las entidades competentes deberán generar instrumentos que permitan la implementación articulada de proyectos en territorio.

ARTÍCULO 13. Régimen de transición de los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural. Los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia el presente decreto, se ejecutarán de conformidad con la normativa vigente al momento de su transferencia.

ARTÍCULO 14. Vigencia y derogatorias. Deróganse los artículos 27, 28, 29, 30, y 31 de la Ley 1537 de 2012 y las demás normas que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D. C., a los 28 de mayo de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

EL VICEMINISTRO TÉCNICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

Andrés Escobar Arango.

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Aurelio Iragorri Valencia.

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

Luis Gilberto Murillo Urrutia.

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

Elsa Margarita Noguera de la Espriella.

B. AUTO DE PRUEBAS E INFORME PRESENTADO POR EL GOBIERNO NACIONAL RESPECTO DEL ALCANCE E IMPACTO DEL 890 DE 2017

Frente a la solicitud formulada por el Magistrado Sustanciador¹ a la Presidencia de la República, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que se aportaran un informe sobre (i) las disposiciones del ordenamiento jurídico que resultan incompatibles o contrarias al Decreto Ley 890 de 2017 y (ii) los impactos de la regulación contenida en el decreto en la Ley Aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, las entidades referidas presentaron sus respuestas el 9 de junio de 2017.

Frente al primer punto, resaltaron que no existe una norma diferente a las derogadas de forma expresa que resulte incompatible o contraria con lo dispuesto en el decreto. Sin embargo, aclararon que dicha norma deroga tácitamente el artículo 8 de la Ley 281 de 1996, pues el decreto determina que la función de otorgamiento del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural y de los que se otorguen con ocasión de la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (en adelante, el “Plan”), se encuentra a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural² con el fin de agilizar la ejecución del subsidio.

En relación con el segundo punto, señala el informe que el Decreto 890 de 2017 es complementario a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la intervención integral en los territorios rurales, pues el artículo 100 de la Ley 1753 de 2015 establece los lineamientos sobre el particular. Se advierte que el artículo 12 del Decreto Ley 890 de 2017 recoge los postulados del artículo 100 del Plan Nacional de Desarrollo en lo relativo a la intervención integral en los territorios a fin de integrar la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, “el Acuerdo Final”), el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Igualmente, esa relación de complementación también se evidencia con relación al artículo 104 del Plan Nacional de Desarrollo, que fija la necesidad de reglamentar y constituir un catastro multipropósito del registro público de la propiedad y del ordenamiento territorial, lo cual se encuentra complementado en el inciso 2 del artículo 3 del Decreto Ley 890 de 2017, ya que este último prescribe que la implementación del Plan tendrá en cuenta la información suministrada por el catastro multipropósito³. De manera que estas normas permiten evidenciar la complementación que existe entre el Plan Nacional de Desarrollo y el decreto bajo examen.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones de autoridades públicas

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República⁴ solicita a la Corte declarar exequible la totalidad del Decreto Ley 890 de 2017.

Divide su intervención en tres partes dirigidas a (i) resaltar la transcendencia del decreto para el proceso de implementación del Acuerdo Final; (ii) acreditar el cumplimiento de los requisitos formales que deben cumplir los decretos extraordinarios dictados por el Gobierno Nacional en habilitación de la actividad legislativa otorgada por el Acto Legislativo 01 de 2016 y, por último, (iii) demostrar en detalle que el Decreto 890 de 2017 cumple con los requisitos de conexidad y necesidad estricta.

La trascendencia del Decreto Ley 890 de 2017 para el Acuerdo Final se constata en que su objeto consiste en adoptar las disposiciones necesarias para la formulación e implementación del Plan, previstas en el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final. Para alcanzar la formulación e implementación del Plan, el decreto estableció dos mecanismos. Por un lado, el fortalecimiento del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural y la agilización de su ejecución, y, por otro, la ampliación de los créditos de vivienda de interés social y prioritario rural a través del otorgamiento de subsidios a las tasas de interés.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, se afirma que se cumple con la competencia para su expedición en la medida que el decreto en revisión se encuentra firmado por los ministros de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible y por la ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio. Igualmente, se le asignó un título a la norma y fue invocado el fundamento de las facultades; se acreditó el cumplimiento del requisito de temporalidad en tanto que el decreto fue

expedido dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016. Finalmente, se cumple con el requisito de motivación, pues se desarrolla la argumentación que da origen a la expedición del decreto.

Respecto de los requisitos materiales, el Decreto Ley 890 de 2017 cumple con la conexidad objetiva, estricta, suficiente y teleológica y de necesidad estricta, así como con otros requisitos sustantivos derivados de la Constitución Política. El decreto cumple con la conexidad objetiva, dado que (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y el Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar y asegurar su implementación y (iii) no regula aspectos diferentes ni rebasa el ámbito de los asuntos necesarios para la implementación de aquel. El punto 1 del Acuerdo Final contiene el pacto sobre la Reforma Rural Integral, que comprende la creación e implementación del *Plan*, que deberá tener en cuenta los criterios establecidos en el punto 1.3.2.3. del Acuerdo, tales como la aplicación de soluciones que garanticen el acceso al agua potable, el otorgamiento de subsidios parciales y totales para la construcción y mejoramiento de vivienda que priorice a los hogares y personas más vulnerables así como la participación de las comunidades en la ejecución de los proyectos. Asimismo, el punto 3.2.2.7 establece la identificación de planes necesarios, como lo es el de vivienda para los reincorporados a la vida civil, quienes tendrán un tratamiento prioritario y gozarán de especial protección por parte del Gobierno. Por lo anterior, se demuestra que existe un vínculo entre el contenido del Acuerdo Final y el Decreto Ley 890 de 2017.

El decreto cumple con la conexidad estricta y suficiente. Cada uno de sus artículos se requiere dado que en ellos se aclaran materias fundamentales para la Política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (en adelante, la “*Política*”) y para el cumplimiento del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final. De igual manera, cumple con el requisito de conexidad teleológica, ya que es una norma instrumental a la realización de los compromisos adquiridos por el Gobierno en los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final y, además, tiene el potencial de facilitar y asegurar su implementación.

En adición a ello, se cumple con la necesidad estricta, ya que ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial resultan adecuados por varias razones. En primer lugar, se trata de una regulación sobre las disposiciones urgentes para la formulación e implementación del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, cuyo objetivo es garantizar la provisión de soluciones de vivienda nueva o mejorada de los hogares rurales. Su urgencia se debe a que son medidas que permiten el cumplimiento del punto 1.3 del Acuerdo Final de manera que pueda implementarse dentro de los próximos cinco años. Su necesidad se debe a que existe un déficit de vivienda en el campo que asciende, según cifras del 2013, al 79%, mientras que en las ciudades es del 42%. Teniendo en cuenta ese contexto, el Decreto Ley 890 de 2017 “se ocupa de generar medidas inmediatas para garantizar la provisión de soluciones de vivienda nueva o mejorada acordes con las necesidades de los hogares rurales en cada región del país y con el objetivo claro de satisfacer el derecho de vivienda de la población rural”⁵. En segundo lugar, de conformidad con el punto 1.3. del Acuerdo Final, el *Plan* debe ejecutarse dentro de los próximos cinco años, término que es muy corto para adelantar los procesos que deben iniciarse antes, tales como el proceso de postulación e inscripción de potenciales beneficiarios, la selección de la entidad operadora, la estructuración de los proyectos con base en el diseño tipo para cada región -el cual, a su vez, deberá ajustarse a las particularidades socio-ambientales de la región- y la contratación del constructor para darle inicio a las obras que pueden tardar entre tres y ocho meses. En tercer lugar, las Zonas Veredales de Normalización tienen un carácter transitorio hasta que culmine la dejación de armas y se inicie el proceso de reincorporación, por lo cual el Gobierno debe adelantar medidas inmediatas para la atención al derecho fundamental a la vivienda de los miembros de las FARC-EP reincorporados a la vida civil. Por las razones antes expuestas, ni el procedimiento legislativo especial para la paz ni el procedimiento legislativo ordinario permiten atender la urgencia para formular e implementar el *Plan*.

El Decreto Ley 890 de 2017 no es un acto legislativo, ni contiene reglas sobre materias que deban ser objeto de ley estatutaria u orgánica. Tampoco es un código o modifica un código vigente, no decreta impuestos, no aborda temas que estén sujetos a una estricta reserva de ley, ni regula asuntos que exijan una mayoría calificada o absoluta en el Congreso para su aprobación.

Frente a la consulta previa, considera que el decreto no afecta a las comunidades indígenas o afrodescendientes, sino que adopta medidas de carácter general dirigidas a toda la población. De acuerdo con la sentencia C-379 de 2016, debe cumplirse el requisito de consulta previa “en los casos en que la producción normativa para la implementación de los contenidos del Acuerdo Final tenga una afectación directa sobre las comunidades étnicas”⁶. En virtud del artículo 2 del Decreto Ley 890, el *Plan* se formulará en concordancia con la Política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, que es una política del Estado colombiano que responde a la necesidad de satisfacer el interés general de la Nación, mediante el diseño y ejecución de medidas orientadas a solucionar el tema de vivienda con las necesidades de hogares rurales. El Estado no está obligado a consultar previamente a las comunidades étnicas para la formulación de esta política. Si bien el artículo 4 del Decreto Ley 890 de 2017 establece que los subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural se podrán otorgar en especie a los hogares que pertenezcan a grupos étnicos y culturales de la Nación, esta norma ya estaba prevista en el artículo 28 de la Ley 1537 de 2012, de modo que el artículo 4 no introdujo cambios en ese sentido.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁷ solicita a la Corte declarar exequible el Decreto 890 de 2017 en su integridad.

En lo relacionado con dicha entidad, particularmente los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11, advierte que obedecen a las facultades otorgadas por el Congreso de la República al Gobierno Nacional a través de la Ley 1537 de 2012, para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. El decreto revisado no contiene normas que atenten contra disposiciones constitucionales o presenten vicios de forma o de fondo en su formación.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁸ solicita a la Corte declarar exequible el Decreto Ley 890 de 2017 por no adolecer de vicios de

forma o materiales.

Debido a la dimensión territorial del conflicto armado en Colombia, los municipios más afectados tienen una alta pobreza rural y rezagos sociales y económicos por la poca presencia del Estado. El punto 1 del Acuerdo Final establece la necesidad de una Reforma Rural Integral para la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales. En esta línea, el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final exige la adopción de un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Para materializar las soluciones de vivienda, es necesario adelantar procesos previos, tales como la inscripción de potenciales beneficiarios del subsidio, seleccionar las entidades operadoras que realizarán el diagnóstico integral de los hogares postulados y la estructuración de los proyectos para cada región con el apoyo de la comunidad. Por lo anterior, *“si la formulación del Plan se difería en el tiempo, a la espera de la adopción, por vías distintas al ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 (...) así mismo se difería en el tiempo el comienzo real del cumplimiento del Acuerdo Final, en un aspecto (el Plan) que, a su vez, era apenas el punto de partida”*⁹. En cumplimiento de los 30 días calendario para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formule el Plan, informó que se procedió de conformidad para darle cumplimiento a los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

La implementación del nuevo esquema de otorgamiento y ejecución del subsidio pretende (i) disminuir los actores que intervienen en el proceso de administración, operación y ejecución del subsidio; (ii) reducir los tiempos entre la postulación y la entrega material de la solución de vivienda; (iii) aumentar la participación de la comunidad beneficiada en el diseño y construcción de las soluciones de vivienda y (iv) generar impulso al financiamiento de vivienda rural. Con ello se asegura la contribución de la política de vivienda de interés social y prioritaria rural para lograr la meta de la Reforma Rural Integral de reducir la pobreza en un cincuenta por ciento (50%).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además, coadyuva los argumentos y conclusiones expresados por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica¹⁰ del Estado solicita declarar la exequibilidad del Decreto Ley 890 de 2017.

El criterio de necesidad que ha establecido la Corte para juzgar las normas adoptadas en desarrollo de las facultades previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016 *“resulta altamente problemático y aparentemente ambiguo o incompatible con la naturaleza de estos decretos leyes y del particular control de constitucionalidad que debe hacerse sobre ellos (...)”*¹¹. La única posibilidad interpretativa del criterio de necesidad que resulta respetuosa con el ordenamiento constitucional extraordinario y transitorio *“es aquella que consiste en tratarla como un criterio implícito en el criterio explícito de conexidad directa con el Acuerdo de paz”*¹². Conforme a ello, es necesario entender *“que, por el hecho de que un decreto ley sirva para facilitar o desarrollar la implementación del Acuerdo Final, se está necesariamente ante una circunstancia excepcional en el marco de un sistema de justicia transicional en sentido amplio”*¹³. Considerando el origen de la habilitación y el contexto de la justicia transicional, el juicio de necesidad no puede confundirse con el examen de necesidad que, al controlar los denominados decretos legislativos, ha establecido esta Corte, por ser estos últimos, decretos que se caracterizan por tratarse de una auto-habilitación del Presidente de la República.

De conformidad con lo anterior, es *“absolutamente ajeno a la lógica y naturaleza normativa de los decretos leyes proferidos por facultades conferidas por el legislador ordinario o con mayor razón por el constituyente, exigirle luego de conferidas al Ejecutivo que vuelva a probar la existencia de razones suficientes para no utilizar las competencias ordinarias para superar circunstancias excepcionales (...)”*¹⁴. Así las cosas, el control de la Corte *“debe limitarse a los parámetros fijados en primer lugar por el mismo Acto legislativo 01 de 2016 y ratificados luego en la sentencia C-699 de 2016”*. Si ello es así, no puede la Corte *“crear por vía pretoriana nuevos parámetros que sean más restrictivos que los reconocidos en el acto de habilitación que ya fue declarado exequible, y mucho menos estaría legitimada para aplicarlos retroactivamente, pues esto último modificaría a posteriori el marco normativo con base en el cual el Ejecutivo evaluó la constitucionalidad y viabilidad jurídica de sus proyectos de decreto ley (...)”*¹⁵.

El Decreto cumple con todas las condiciones de validez. En efecto, fue expedido dentro del límite temporal y no supone usurpación de las competencias del Congreso, dado que su contenido no corresponde a un acto legislativo o a la regulación de una materia estatutaria, orgánica u otra que requiera mayoría calificada o absoluta para su aprobación. Tampoco se establece un impuesto y cumple, además, con los demás requisitos establecidos, como se expone a continuación.

Se ajusta a los requerimientos de finalidad y conexidad en tanto que *“apunta directamente a facilitar o asegurar el desarrollo normativo del Acuerdo Final”*¹⁶. El cumplimiento de las exigencias de conexidad objetiva, estricta y suficiente se desprende (i) de varias de las consideraciones que anteceden las medidas que se adoptan y (ii) de que la totalidad de elementos previstos en el decreto *“se encuentran expresamente contemplados en el Acuerdo Final, resultan necesarios para cumplir lo acordado y buscan garantizar la calidad de vida de la población rural, en condiciones sociales que garanticen un enfoque diferencial, de género y ligado a las necesidades locales”*¹⁷. Además de que establece el otorgamiento de subsidios, consecuencia directa del acuerdo, *“constituye un instrumento idóneo para la ejecución de los compromisos consignados en los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final”*¹⁸.

El decreto bajo revisión cumple también la exigencia de estricta necesidad. En efecto, se ocupa de tres asuntos fundamentales que pueden considerarse prerrequisitos a efectos de asegurar el cumplimiento de las restantes dimensiones del Acuerdo en lo que se refiere *“a la creación de condiciones de acceso a la vivienda para aquellos que dejaron las armas y, en general, para las víctimas del conflicto”*¹⁹. Los contenidos técnicos del decreto regulan actividades cuya implementación es particularmente urgente *“dado que se trata del inicio de la implementación de planes complejos, necesarios para garantizar los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final”*²⁰. Cabe además tener en cuenta que el punto

1.3.2.3 corresponde a una materia cuya normativa debe adoptarse dentro de los doce meses siguientes a la firma del Acuerdo Final.

La regulación que se examina constituye un instrumento central para permitir el acceso a la vivienda de la población rural y de las personas que se han visto más afectadas por la violencia. En particular, respecto de las personas que se integran a la vida civil, “*la urgencia es manifiesta y evidente, puesto que de lo que se trata es de superar las condiciones de transitoriedad que se han identificado en la actual situación*”²¹. Se requiere una solución urgente para el acceso de subsidios de las personas más afectadas por el conflicto armado y para aquellos que dejaron las armas con el fin de evitar la perpetuación de circunstancias como “*la reconquista*” de terrenos recuperados por vía de restitución de tierras²². Finalmente, la urgencia también radica en que es necesario articular necesidades1 locales y las particularidades del territorio, lo cual tiene tiempos de maduración y de un intenso trabajo con la comunidad que debe iniciar inmediatamente para lograr su efectividad.

En cuanto a la obligación de realizar la consulta previa, es necesario tener en cuenta que el decreto bajo análisis no regula un asunto que esté vinculado a la identidad étnica de los sujetos activos de ese derecho, ni tampoco que su objeto lo constituya una comunidad titular de la consulta previa, y mucho menos se trata de una medida que tenga efectos sobre una comunidad étnica o que regule materias propias de la identidad²³. Al tratarse el decreto examinado de “*una regulación general que busca establecer las condiciones de acceso a los mecanismos administrativos, técnicos y financieros para acceder a una vivienda de interés social y prioritario digna para la población rural*”²⁴, no genera una afectación de los grupos étnicos titulares de la consulta previa, por lo que no es necesario realizarla.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo²⁵ solicita a la Corte declarar (i) exequible el Decreto Ley 890 de 2017 por su aspecto procedural; (ii) inexequible el parágrafo 2 del artículo 9 de dicho decreto; (iii) la constitucionalidad condicionada del artículo 12 en el entendido de que al desarrollar el *Plan* se tengan en cuenta los planes de retorno de las comunidades que incorporan soluciones a las necesidades de vivienda e (iv) instar al Congreso de la República y el Gobierno Nacional a adoptar las medidas que correspondan para agilizar los trámites de construcción de vivienda rural, sin que con ello sacrifique el aseguramiento del derecho a la vivienda adecuada.

El decreto examinado cumple con los límites formales de validez constitucional, pues no es un acto legislativo, ley estatutaria o código, ni tampoco regula una norma que requiera una mayoría absoluta o calificada para su aprobación o que su objeto sea decretar un impuesto. Asimismo, la norma se expidió dentro de los límites temporales de 180 días desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

Igualmente, considera que el decreto satisface los requisitos materiales de validez constitucional, pues existe una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo. La norma desarrolla lo pactado en los puntos 1.3.2.3 y 1.3.3.3 del Acuerdo. Sin embargo, advierte algunos reparos frente al parágrafo 2 del artículo 9 y el artículo 12 del decreto en examen.

En relación con el parágrafo 2 del artículo 9, considera que es inconstitucional porque (i) pone en riesgo el derecho a una vivienda adecuada, pues su contenido hace parte de la normatividad en materia de construcción que debe cumplirse para obtener la licencia de construcción, por lo cual no exigir la licencia implicaría crear un riesgo a la disponibilidad de servicios, habitabilidad y lugar de la vivienda. Y (ii) es contraria a los principios de igualdad y no discriminación, pues no exigir la licencia cuando se trate de la construcción de soluciones de vivienda de sujetos de especial protección, como los campesinos, trabajadores rurales, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, denota un trato diferencial en materia de derecho a la vivienda respecto de las personas no beneficiarias por los planes y programas del decreto.

En lo que corresponde al artículo 12, la Defensoría del Pueblo recomienda incluir, además del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda, los planes de retorno a las comunidades, las órdenes de las sentencias de restitución de tierras y la información de la cuenta del Banco Agrario sobre la implementación de los esquemas previstos en el Decreto 900 de 2012 y 1934 de 2015.

2. Intervenciones de instituciones académicas, organizaciones sociales y entidades gremiales

Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia²⁶ solicita se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

El decreto bajo examen cumple los requisitos para su expedición. En particular, fue expedido en el término conferido por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Igualmente, cuenta con la firma del Presidente de la República y los ministros del ramo. Dicho decreto cumple (i) la exigencia de conexidad objetiva dado que “*el conjunto normativo constituye un desarrollo idóneo de uno de los ejes del Acuerdo de Paz, esto es, el de “Reforma Rural Integral”, con miras a lograr una transformación positiva y real del campo y generar condiciones óptimas para la población, así como fomentar oportunidades de bienestar*”²⁷. Esta conclusión encuentra apoyo además en el hecho de que el numeral 1.3.2.3 del Acuerdo Final establece, a cargo del ejecutivo, la obligación de implementar un Plan Nacional con el referido fin y señala en el numeral 3.2.2.7 la incorporación de las personas que integraban las FARC-EP a los programas de vivienda. Igualmente supera (ii) el examen de conexidad estricta dado que las disposiciones del Decreto “*desarrollan de forma delimitada y estricta el componente relacionado con la Reforma Rural Integral*”²⁸ refiriéndose, entre otras cosas, a las políticas de vivienda de interés social y prioritario, al régimen de subsidios y a los beneficios que deben ser concedidos a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Asimismo, se encuentra satisfecha (iii) la conexidad suficiente si se tiene en cuenta que las consideraciones del decreto acusado “*detallan de manera completa la relación que existe entre las normas específicas que lo componen y lo previsto en los acuerdos de paz*”²⁹. El decreto deja en evidencia “*la sincronización normativa requerida, a más de que identifica los puntos concretos que se pretenden desarrollar, que para el caso sub-examine es el tema puntual de vivienda social rural*”³⁰.

También se encuentra satisfecho el requisito de necesidad estricta si se tiene en cuenta que al tratarse de una regulación relacionada con un

aspecto fundamental y especialísimo de la vivienda social, es indispensable la realización material de aquello que fue acordado. Advirtió “que resulta prioritario atender las variables temporales como la vigencia transitoria de las Zonas Veredales de Normalización, en donde se halla numerosos integrantes del grupo armado, aunado a que es indudable que la población rural y las víctimas del conflicto que se halla en el campo claman soluciones prontas y eficientes en esa materia”³¹.

Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia (Gobierno Mayor)

La organización interviniente³² solicita a la Corte declarar la inaplicabilidad del decreto para los pueblos indígenas en materia de subsidios de vivienda de interés social y prioritario rural para la población reincorporada a la vida civil. Asimismo, plantea que se debe exigir al gobierno que en el término de los tres meses siguientes a la adopción de su decisión, lleve a cabo la consulta previa y expida la norma correspondiente concertada con los pueblos indígenas a través de la mesa permanente de concertación, de modo que sea posible ejecutar el proyecto de subsidios de vivienda para la población que se reincorpora a la vida civil “acorde con la ley de origen, Derecho Mayor o Propio y los derechos fundamentales y colectivos de los pueblos indígenas”³³.

Los pueblos indígenas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT, son titulares del derecho a participar, decidir y controlar las prioridades en los procesos de desarrollo económico, social y cultural, así como en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional cuando pueda afectarlos directamente. Tal norma, que hace parte del bloque de constitucionalidad, no fue considerada, dado que el otorgamiento de los subsidios carece de la perspectiva étnica que prevé el Acuerdo de Paz y que se desprende del punto 1.3.2.3 del mismo, así como de los numerales 6.2.3 y 3.4.1.

El procedimiento para aprobar y otorgar el programa de subsidios debe encontrarse en armonía con los “*Planes de Vida de cada Pueblo Indígena, según sus prioridades e intereses*”³⁴. Por lo anterior, considera que la Corte Constitucional debe declarar la inaplicabilidad del decreto examinado para los pueblos indígenas en materia de subsidios de vivienda de interés social y prioritario rural para la población reincorporada a la vida civil.

Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios³⁵ solicita a la Corte que se declare la inexequibilidad del parágrafo 2º del artículo 9 del Decreto 890 de 2017, conforme al cual en los supuestos que allí se prevén *no se requerirá de la obtención de la licencia de construcción*.

La Corte no puede extender a este caso la orientación seguida en la sentencia C-145 de 2015 en la que declaró ajustada a la Carta una disposición que prescribía que no se requeriría licencia de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para la construcción, adecuación o ampliación de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Es muy importante que la Corte considere las diferencias existentes entre las dos disposiciones y los supuestos en los que operan. Así por ejemplo, es necesario valorar que “[s]i el operador del subsidio infringiera la normatividad urbanística las autoridades municipales no podrían tener conocimiento sino como mínimo seis meses después de que se levante la construcción, en la medida en que la norma prevé que solo semestralmente la entidad operadora deberá reportar a las autoridades locales el listado de viviendas subsidiadas”³⁶.

No obstante que, como lo ha advertido la Corte, la licencia no es la única forma de control a la urbanización, lo cierto es que sí se trata del único medio de control previo, que hace posible “*impedir de entrada la iniciación de procesos constructivos contrarios a la ley, encauzar o en su caso reorientar las acciones de autoridades y particulares para adecuarlos a la normatividad local*”³⁷. Permitir que sean los constructores privados los que garanticen el cumplimiento de las condiciones técnicas de las viviendas, “*es hasta una ingenuidad legislativa*”³⁸ que implica afectar la imparcialidad del control.

Delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa

Los Delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa³⁹ solicitan a la Corte que “*paralice*” el trámite del Decreto Ley 890 de 2017 hasta que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras o, en su defecto, proceda a la declaración de inexequibilidad por violación del derecho fundamental a la consulta previa⁴⁰.

El Gobierno Nacional debió surtir la consulta previa en el marco de los procedimientos apropiados y las instancias representativas de las comunidades, en los términos de la sentencia T-576 de 2014. Al no haberse agotado este trámite, se violó el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el derecho fundamental a la consulta previa, según ha sido desarrollado por la jurisprudencia.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)

La organización interviniente⁴¹ solicita declarar (i) la constitucionalidad del artículo 9º en el entendido de que la implementación de todos los Planes de Reforma Rural Integral contenidos en el Acuerdo deben contribuir al fortalecimiento del Estado Local, de la autonomía de los Entes Territoriales y de la participación y auto-gestión comunitaria; (ii) la inconstitucionalidad diferida del Decreto Ley 890 de 2017, con el fin de otorgar un plazo razonable para que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa a todos los pueblos étnicamente diferenciados o que, en todo caso, se condicione la aplicación de la norma examinada a que se garantice que toda acción, programa o plan a implementarse en el marco de la Reforma Rural Integral en los territorios étnicos será consultada libre, informada y previamente con los pueblos étnicos susceptibles de ser afectados, y (iii) la constitucionalidad condicionada del Decreto 890 de 2017, bajo el entendido que la implementación del Plan debe asumir (a) un enfoque de derechos humanos y particularmente de garantía del goce efectivo del derecho humano al agua, (b) un

enfoque participativo con miras al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y (c) un enfoque diferencial que recoja las particularidades de la población rural.

Señala que el decreto examinado no establece cuál será la participación de las entidades territoriales en el proceso de asignación o administración de subsidios. Tampoco sobre la definición y participación del *Plan*⁴². Se evidencia que el decreto no tiene disposiciones relativas a la articulación o coordinación de entidades a nivel central y las territoriales, de manera que no hay un desarrollo expreso sobre la articulación de lo regulado en el decreto y la realización del ordenamiento territorial.

A su juicio, “atribuirles las potestades de administración y ejecución de los subsidios exclusivamente a entidades privadas y públicas delegadas por el Estado Nacional, tiene como efecto la limitación del fortalecimiento de los Entes Territoriales”⁴³. Esto conduce a la “territorialización” desde lo nacional de la política pública local, mientras que el Acuerdo de Paz buscaba, por el contrario, fortalecer a las entidades territoriales. Así las cosas, los intervenientes solicitan que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 9 del Decreto Ley 890 de 2017 bajo el entendido que la participación comunitaria depende del efectivo fortalecimiento de las entidades territoriales.

Por otro lado, argumentan que el decreto tiene una omisión legislativa relativa en lo que corresponde a la regulación de acueductos, puesto que el sub-punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final tiene dos componentes: vivienda rural y agua potable. Al no verse reflejado en el decreto lo establecido en el Acuerdo sobre agua potable, existe una omisión legislativa en tanto el acuerdo, que sí planteó lo correspondiente al suministro de agua potable, es parámetro de interpretación de las normas que lo implementen⁴⁴.

Por último, se constata que no se realizó consulta previa, pese a que el Acuerdo establece expresamente, como parte de la perspectiva étnica y cultural de su implementación e interpretación, principios relativos (i) a la autonomía y el gobierno propio, (ii) a la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado y (iii) a la identidad e integridad social y el reconocimiento de prácticas ancestrales⁴⁵.

Codhes considera que el decreto bajo análisis “tiene un efecto directo sobre los territorios de los pueblos étnicamente diferenciados, en tanto de los municipios PDET (...) cuentan con territorios indígenas y afrodescendientes titulados o ancestrales. De allí que fuera obligatorio que el Gobierno nacional surtiera la consulta y la concertación con todos los pueblos étnicos”⁴⁶. Por lo anterior, le piden a la Corte Constitucional que ordene al Gobierno subsanar las omisiones o vicios del decreto legislativo dentro de un término razonable con el fin de armonizar el derecho fundamental de los pueblos étnicos y la implementación del Acuerdo⁴⁷.

Propone que la Corte dé una solución respecto de la necesidad de realizar consulta previa en el marco normativo que se expide vía proceso especial legislativo, distinguiendo las normas futuras y en trámite de aquellas que ya han sido expedidas. En las normas futuras sugiere incluir una cláusula, según la cual el Estado se compromete, cuando se adoptan medidas que puedan afectar a comunidades indígenas o afrocolombianas, a cumplir plenamente con el derecho a la consulta previa⁴⁸. En las normas en trámite sugieren que el Gobierno Nacional presente una propuesta de ajuste normativo, previo cumplimiento del deber de consulta previa o que la Corte inicie un proceso de seguimiento especial a partir de una sentencia integradora que supere el déficit de la consulta previa, para lo cual podría, por ejemplo, convocar a una audiencia pública a las organizaciones representativas de los pueblos para que éstas expongan sus perspectivas⁴⁹.

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)

La Organización Nacional Indígena de Colombia⁵⁰ solicita a la Corte (i) declarar la omisión legislativa relativa al Decreto 890 de 2017; (ii) declarar la exequibilidad condicionada del Decreto Ley 890 de 2017 por la ausencia de consulta a los pueblos indígenas y étnicos; (iii) ordenar al Gobierno Nacional la consulta sobre la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural; (iv) exhortar al Gobierno Nacional para que dentro de un término prudencial consulte sobre el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural en lo que tiene que ver con los pueblos y comunidades indígenas, y (v) defina medidas de reparación y garantías de no repetición por la omisión legislativa relativa reiterada del Gobierno Nacional al excluir de las iniciativas normativas en el marco del procedimiento especial legislativo, la implementación del capítulo étnico⁵¹.

Consideran que el Gobierno debió darle trámite a la consulta previa para la expedición de este decreto. Sobre todo, teniendo en cuenta que el Acuerdo de Paz estableció que la Reforma Rural Integral debe garantizar la perspectiva étnica, pero ese enfoque “no fue adecuadamente integrado a la norma”⁵², afectando el derecho a la consulta previa, a la autonomía y al reconocimiento de la diversidad cultural, entre otros.

D. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación⁵³ solicita a la Corte declarar exequible el Decreto 890 de 2017, con excepción de su artículo 9 que debe ser declarado exequible en el entendido de que tanto las autoridades ambientales, como las oficinas de planeación competentes, deben otorgar los permisos de vertimiento y las licencias de construcción necesarias.

Considera que el decreto en examen cumple con los requisitos procedimentales (divididos en formales y competenciales) y materiales de validez. Dentro de la revisión de los requisitos formales, señaló que en el decreto se verifica que (i) fue suscrito por el Presidente de la República, el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -en su calidad de encargado de las funciones del despacho del Ministerio de Hacienda y Crédito Público- y los Ministros de Agricultura y Desarrollo, Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio. También constató que existe una motivación conexa con la parte resolutiva del decreto que demuestra la necesidad de garantizar a la población rural acceso a la vivienda. Y finalmente, el decreto se encuentra titulado así: “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.

En cuanto a los requisitos competenciales, se verifica que el decreto cumple con el *aspecto temporal*, por cuanto fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016. De igual forma, se cumple con la *conexidad teleológica*, pues se estima que uno de los puntos del Acuerdo Final (punto 1.3.) se refiere a garantizar a la población rural y a la población reincorporada a la vida civil oportunidades de bienestar por medio de acceso a la vivienda social rural. En torno a las *limitaciones competenciales*, se advierte que el decreto no sobrepasa las barreras fijadas en el Acto Legislativo 01 de 2016. En relación con el criterio de estricta necesidad precisa que debe interpretarse como algo que supera la mera conveniencia de una regulación oportuna y acelerada, e implica “una ponderación entre cuatro elementos: (i) la urgencia; (ii) el nivel de deliberación política que requiere la medida, (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados con la medida y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos”⁵⁴. Sin embargo, la urgencia requiere entenderse como un criterio rector que debe ser aplicado de manera flexible, pues cuando las medidas exijan de una especial deliberación democrática, deberá emplearse con mayor valor y se flexibilizará cuando no exijan tal condición.

En este caso, el calendario de implementación prevé que en los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final deben adoptarse las normas para la implementación de la Reforma Rural Integral, dentro de la cual está comprendido el *Plan*. Incluso, la urgencia debe flexibilizarse por cuanto la materia objeto del Decreto Ley 890 de 2017 no requiere de un mayor debate democrático, pues en lugar de limitar los derechos de las personas, garantiza su efectividad en el sector rural.

Respecto de los requisitos materiales aclaró que existe *conexidad objetiva* en tanto que el Acuerdo Final incluye como eje temático la Reforma Rural Integral y, en este contexto, el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final fijó el compromiso del Gobierno Nacional de crear e implementar un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural. Por su parte, el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final estableció que los miembros de las FARC-EP tendrán acceso a planes o programas necesarios para la atención de su derecho fundamental a la vivienda. Por lo tanto, existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y el Decreto.

La *conexidad estricta o juicio de finalidad* queda acreditada, por cuanto las normas del Decreto están vinculadas a los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final y no regula materias genéricas del mismo. Se cumple además el criterio de *conexidad suficiente* en la medida que existe un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

Frente al requisito de necesidad estricta, el decreto se ocupa de materias para cuya regulación, dadas las circunstancias actuales, no son idóneos ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial. La vivienda digna es un derecho que no puede dilatarse en el tiempo, razón por la cual los procedimientos citados no son adecuados para permitir la atención inmediata de la vivienda social rural a la población reincorporada civil y a la población con amplio déficit de vivienda social rural en condición de pobreza extrema. En adición a lo anterior, el *Plan* es urgente, pues su materialización depende de una serie de procesos adicionales que deben iniciar oportunamente y que no pueden adelantarse sin el *Plan*, como por ejemplo, la selección de la entidad operadora, la inscripción y postulación de los beneficiarios, la estructuración de los proyectos, la contratación del constructor, la legalización del contrato y la ejecución de las obras. Adicionalmente, el *Plan* es necesario para formular otros Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, el Plan de Distribución de Tierras, el Plan de Salud Rural y el Plan Especial de Educación Rural. Finalmente, el punto 1.3.2.3 es imperioso, ya que, de acuerdo con el calendario fijado en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final, debe implementarse a los 12 meses tras la firma del mismo.

El párrafo 1 del artículo 9 del Decreto 890 de 2017 elimina el permiso de vertimientos para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural, y el párrafo 2 del mismo artículo, exonera de la obtención de la licencia de construcción siempre que se garantice el diseño acorde con la normatividad colombiana sismoresistente. El permiso de vertimientos tiene un carácter preventivo, pues busca conocer de antemano el daño o perjuicios que puedan causar los residuos. Por ello, es necesario que la autoridad ambiental competente aplique las normas legales y regule y otorgue este tipo de permisos. Adicionalmente, la licencia de construcción debe ser otorgada de manera rápida, pero no solo con el cumplimiento de la sismoresistencia, sino de otros requisitos necesarios para otorgar dicha licencia, como el uso adecuado y racional del suelo. Debido a lo anterior, la Procuraduría General de la Nación solicita que el artículo 9 se declare exequible en “el entendido de que tanto las autoridades ambientales como las oficinas de planeación competentes, deben otorgar los permisos de vertimiento y las licencias de construcción necesarias”⁵⁵.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural”, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 cuya entrada en vigencia se produjo a partir de la refrendación popular en los términos de su artículo 5.

B. ALCANCE DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEY 890 DE 2017 Y MÉTODO DE LA DECISIÓN

2. El control judicial que le corresponde adelantar a la Corte Constitucional de los decretos ley expedidos al amparo de las facultades presidenciales para la paz exige realizar un análisis de tres niveles, tal y como lo ha venido reconociendo la práctica de este Tribunal. En primer lugar, debe establecer si el Decreto Ley 890 de 2017 satisface las *exigencias formales* para su validez. A continuación, debe contrastarlo con el régimen que define la habilitación del Presidente de la República para su expedición y, en particular, es necesario determinar que supere los exámenes de *conexidad* (objetiva, estricta y suficiente) y necesidad, verificando además que no desconozca las restricciones relativas al tipo de normas que pueden adoptarse al amparo de esta habilitación extraordinaria. Finalmente, dada la naturaleza integral y automática del control, debe también la Corte determinar si el contenido normativo del decreto, esto es, las catorce disposiciones que lo integran, son compatibles con

la Constitución.

3. En consideración a lo expuesto, la Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente, hará una descripción general de los contenidos del decreto bajo examen (Sección C). Seguidamente, examinará si cumple las condiciones formales de validez para su expedición (Sección D). A continuación, este Tribunal determinará si la expedición del decreto se ajusta a las exigencias de conexidad y necesidad (Sección E), valorando además si desconoce o no los límites relativos a la clase de normas que puede adoptar el Presidente de la República (Sección E). Una vez concluido tal examen, la Corte procederá al análisis de las catorce disposiciones contenidas en el decreto a efectos de determinar su compatibilidad con los parámetros de control que sean relevantes (Sección F). Finalmente, presentará la síntesis de la decisión (Sección G).

C. CONTENIDO GENERAL DEL DECRETO 890 DE 2017

4. El decreto que en esta ocasión le corresponde juzgar a la Corte fue expedido por el Presidente de la República invocando para el efecto las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, que prevé una habilitación excepcional para adoptar decretos con fuerza de ley que tengan por fin facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. El referido decreto, *"Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural"*, se encuentra compuesto por catorce (14) artículos.

5. Un primer grupo de disposiciones regula los procedimientos de aprobación, el contenido general y las reglas relativas a la implementación y articulación de dos instrumentos específicos: el *Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural* (en adelante referido como el *"Plan"*) y la *Política de vivienda de interés social y prioritario rural* (en adelante, la *"Política"*) (artículos 1, 2, 3 y 12). Otro grupo contiene también normas generales en materia de otorgamiento del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, previendo a su vez, de manera especial, la procedencia de otorgar tales subsidios a los hogares con predios restituidos y a la población reincorporada a la vida civil. Igualmente, establece reglas relativas al otorgamiento, administración y ejecución de los referidos subsidios (artículos 4, 5, 6, 8 y 9). A su vez, un tercer conjunto de disposiciones contempla reglas relativas a la financiación del *Plan* y la *Política*, así como las relacionadas con la entidad otorgante de los subsidios y la forma en que deben ser administrados y ejecutados (artículos 7, 8, 9 y 13). En cuarto lugar, el decreto prevé medidas especiales para otorgar, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria, coberturas a las tasas de interés de créditos de vivienda, así como la posibilidad de destinar recursos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, a fin de apoyar algunas de las estrategias de realización del *Plan* y la *Política* que se regulan (artículos 10 y 11). Finalmente, prevé una derogatoria expresa de cuatro disposiciones de la Ley 1537 de 2012 y una tácita al prescribir que ello ocurrirá también respecto de *"las demás normas que le sean contrarias"* (art. 14).

D. EL DECRETO LEY 890 DE 2017 CUMPLE LOS REQUISITOS FORMALES DE VALIDEZ Y DE COMPETENCIA TEMPORAL PARA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ

6. La Corte constata que se encuentran satisfechas las condiciones formales que rigen la expedición del decreto bajo examen. En primer lugar, se encuentra firmado por el Presidente de la República y los titulares de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio. Considerando su contenido, así como los sectores en los que tiene impacto (vivienda y desarrollo rural), puede decirse que, para todos los efectos y en los términos establecidos en el artículo 115 Superior, los referidos funcionarios constituyen el Gobierno. En segundo lugar, su título guarda plena correspondencia con su contenido, dado que los artículos que lo integran se refieren a diferentes dimensiones del *Plan* que en él se menciona y a varios instrumentos de política pública directamente relacionados con la promoción y desarrollo de la vivienda rural. Cumple entonces con la exigencia prevista en el artículo 169 de la Carta que la jurisprudencia ha estimado aplicable a este tipo de normas. En tercer lugar, el decreto señala la norma en la que fundamenta su expedición, al referir que fue adoptado con base en las facultades que se encuentran previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. El decreto también incluye una amplia motivación que contiene consideraciones generales y específicas, y cuyo análisis se realizará a continuación a propósito del examen de conexidad y necesidad. Finalmente, encuentra la Corte que la regulación fue expedida el día 28 de mayo del año en curso, esto es, durante el término de 180 días siguientes al momento en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016, según lo prescrito en el artículo 5º de dicho acto.

E. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES QUE DELIMITAN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ: JUICIO DE CONEXIDAD Y JUICIO DE ESTRICTA NECESIDAD

7. La naturaleza excepcional de las facultades presidenciales previstas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 tiene como efecto, según lo ha dicho la Corte, que en su ejercicio el Gobierno Nacional debe ajustarse, además de los límites temporales, a tres tipos de restricciones. De una parte, las medidas adoptadas deben encontrarse en relación de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, de manera que pueda probarse un verdadero vínculo material. De otra parte, las medidas requieren superar un juicio de necesidad estricta, que le impone al Gobierno la carga de demostrar *"que la medida legislativa extraordinaria es imperativa frente a los procedimientos existentes para implementar una medida precisa del Acuerdo Final en tiempos razonables para un proceso de transición"*⁵⁶ y, en esa medida, según la Corte, *"demanda la justificación del ejercicio de las facultades legislativas para la paz, en lugar del trámite del procedimiento ordinario o del legislativo especial, en razón de la estabilización de corto plazo, esto es, la urgencia de la medida impide agotar las etapas propias de los demás procedimientos legislativos existentes"*⁵⁷. Finalmente, el ejercicio de estas facultades no puede tener por objeto adoptar 1reformas constitucionales, expedir normas estatutarias u orgánicas, códigos, o leyes que necesiten mayorías calificadas o absolutas, ni tampoco ser empleadas para decretar impuestos. Según lo advirtió este Tribunal, no se puede emplear este camino para regular materias sometidas a *"reserva estricta de ley"*⁵⁸.

i) Juicio de conexidad y el Decreto Ley 890 de 2017

8. El juicio de conexidad, según se anticipó, se compone de tres etapas particulares que tienen por objeto verificar que la expedición de la regulación con fuerza de ley tenga la vocación o aptitud de materializar el Acuerdo. La primera fase consiste en verificar la conexidad objetiva, esto es, “constatar la existencia de un vínculo general cierto y verificable entre la normativa expedida y el Acuerdo Final”⁵⁹. En el segundo paso se realiza un juicio de conexidad estricta en sus variantes interna y externa, cuya superación impone comprobar que exista “un vínculo directo, no incidental ni accesorio entre el decreto expedido y un aspecto o compromiso específico del Acuerdo Final”⁶⁰. así como también una coherencia entre las disposiciones del decreto y su motivación. Finalmente, es necesario superar la etapa de conexidad suficiente que, según lo ha señalado recientemente la Corte, demanda que “el vínculo demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de argumentos colaterales, para dejar en evidencia la específica y estrecha proximidad entre lo regulado y el contenido preciso del Acuerdo Final que se pretende desarrollar”⁶¹. En otras palabras, siguiendo lo dicho también por la Corte, para constatar la conexidad suficiente es necesario “demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar”⁶².

9. Desde una perspectiva metodológica, el juzgamiento de las normas a la luz de este requisito se ha realizado por parte de esta Corporación teniendo en cuenta no solo las motivaciones técnicas y jurídicas expuestas explícitamente en el decreto por el Gobierno Nacional, sino también una interpretación de su contenido normativo y de las diversas pruebas practicadas e intervenciones presentadas en el curso del proceso ante la Corte. Dicho de otra forma, el juicio de conexidad no excluye que en su desarrollo se valoren elementos de juicio que, aunque no hayan sido aducidos por el Gobierno al fundamentar la expedición del Decreto, pueden apoyar o determinar su conexidad.

- Examen de conexidad objetiva entre el Decreto Ley 890 de 2017 y el Acuerdo Final: entre ellos existe un vínculo cierto y verificable

10. De acuerdo con la fórmula empleada por la jurisprudencia constitucional, la primera etapa del examen de conexidad tiene por finalidad establecer, a partir de una aproximación *prima facie* al decreto correspondiente, si de sus consideraciones y normas se desprende un vínculo real, susceptible de ser cotejado, con el Acuerdo Final. Según lo ha establecido la Corte, requerir que los decretos sean desarrollo del acuerdo “implica que no puedan regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación”⁶³.

11. Examinado el título del decreto, sus consideraciones y su estructura general puede concluirse que se vincula de forma cierta y verificable con el Acuerdo, dado que con su expedición –como lo advierte el numeral 3.1 de los considerandos y se sigue de las reglas que adopta- se pretende (i) implementar los contenidos relacionados con la reforma rural integral a la que se refiere el numeral 1.3.2.3⁶⁴, al disponer la creación y puesta en marcha del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural y (ii) adoptar un régimen que haga posible o facilite la reincorporación económica y social sostenible de los integrantes de las FARC, lo que incluye planes o programas de vivienda, conforme a lo contemplado en el numeral 3.2.2.7⁶⁵ del Acuerdo.

- Examen de conexidad estricta y suficiente: existe un vínculo directo y principal entre las medidas adoptadas en el Decreto Ley 890 de 2017, sus motivaciones y el Acuerdo

12. A pesar de que desde una perspectiva analítica es posible diferenciar entre los juicios de conexidad estricta y conexidad suficiente, los vínculos que existen entre ellos hace posible y eficiente juzgarlos en esta oportunidad de manera simultánea. En esa dirección, corresponde establecer si las medidas que se adoptan en el Decreto Ley 890 de 2017 se vinculan o relacionan de manera directa, principal y estrecha –no de forma incidental o remota- con los motivos expuestos para su expedición, así como con los compromisos contenidos en el Acuerdo Final.

13. Las relaciones entre el Acuerdo Final y las normas que lo implementen pueden ser de naturaleza diversa y, para su definición, debe considerarse que el ejercicio de las facultades presidenciales para la paz tiene como propósito *facilitar y asegurar* la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Se trata de determinar, en consecuencia, “que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo”⁶⁶.

14. En atención al número de disposiciones que integran el decreto que se juzga y la importancia de que este Tribunal valore la conexidad estricta de cada una de las disposiciones, es necesario precisar el alcance de las competencias normativas otorgadas para *facilitar y asegurar* los contenidos del Acuerdo Final. Así las cosas, siguiendo el sentido natural de las palabras, la atribución para “facilitar” corresponde a la posibilidad de adoptar normas que contribuyan a hacer realizable, practicable o posible la ejecución del Acuerdo Final o la consecución de los fines específicos que este persigue, al paso que la atribución para “asegurar” comprende la expedición de normas para garantizar o hacer que los fines o propósitos del Acuerdo se cumplan o queden estables. Puede entonces afirmarse, desde la perspectiva del juicio de conexidad estricta, que existen relaciones de facilitación y relaciones de aseguramiento entre el ejercicio de las competencias regulatorias que contempla el Acto Legislativo 01 de 2016 y la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo.

14.1. De manera enunciativa, puede indicarse que en el primer grupo –relaciones de facilitación- se encuentran aquellas surgidas de la creación, diseño o autorización de medios o instrumentos (i) imprescindibles para alcanzar el fin (*relación forzosa*); (ii) relevantes para conseguir el propósito de manera eficiente en términos de oportunidad, costo o calidad (*relación de eficiencia*), o (iii) dirigidos a remover obstáculos que impiden o dificultan alcanzar dicho fin (*relación de superación o cambio*). En el segundo grupo –relaciones de aseguramiento- se encuentran, por ejemplo, las medidas encaminadas (iv) a garantizar jurídicamente el cumplimiento de un compromiso del Acuerdo Final, bien sea a través de su incorporación en una norma jurídica o bien sujetando el ejercicio de alguna actuación estatal a criterios o compromisos contenidos en el Acuerdo Final (*relación de aseguramiento jurídico*); (v) a establecer mecanismos de seguimiento o vigilancia de los resultados obtenidos en cumplimiento del Acuerdo Final de manera que se extiendan en el tiempo o (vi) a crear medios específicos –administrativos o judiciales- que hagan posible a los ciudadanos exigir el cumplimiento de algunos de sus contenidos (*relación de aseguramiento operativo o de supervisión*).

14.2. La materialización de estas relaciones entre el Acuerdo Final y las medidas normativas puede evidenciarse, por ejemplo, (a) en la creación de instituciones jurídicas; (b) en la atribución de facultades a entidades o en la creación de las entidades necesarias que concurran al cumplimiento del Acuerdo Final; (c) en la creación o diseño de los procedimientos administrativos o de otra índole necesarios para ejecutar algún punto del Acuerdo y, finalmente; (d) en la creación de los medios para apropiar y conservar los recursos económicos necesarios para implementarlo.

La aplicación de los criterios antes referidos permite a la Corte constatar que los artículos del decreto, con excepción de algunas expresiones del artículo 9º, superan los juicios de conexidad estricta y suficiente, examinada tanto desde una perspectiva interna como externa.

15. La conexidad a *nivel interno* exige que el Gobierno Nacional demuestre la coherencia entre la motivación del decreto y las normas en él contenidas. El Decreto Ley 890 de 2017 prevé motivaciones *generales* y *específicas*. Las primeras hacen referencia a aspectos y finalidades asociadas al objeto del decreto, mientras que las segundas establecen una relación entre cada uno de sus artículos y el Acuerdo Final.

15.1. Según quedó establecido en la sección C) de esta providencia, las normas del Decreto Ley 890 de 2017 pueden dividirse en cinco grupos: (i) normas sobre el contenido general, aprobación, implementación y articulación del *Plan* y la *Política* (arts. 1, 2, 3 y 12); (ii) normas relativas a los subsidios para la vivienda social rural (arts. 4, 5, 6, 8 y 9); (iii) normas sobre la financiación del *Plan* y la *Política* (arts. 7 y 13); (iv) normas sobre medidas de destinación de recursos y coberturas de tasas de interés (arts. 10 y 11), y, por último, (iv) una norma que prescribe la derogatoria expresa y tácita de reglas que se oponen a la nueva regulación (art. 14).

15.2. El primer grupo de normas (arts. 1, 2, 3 y 12), guarda coherencia con la motivación del decreto por varias razones. En primer lugar, la necesidad de formular e implementar el *Plan* es uno de los motivos generales del decreto, al señalar que resulta necesaria para la formulación de otros planes nacionales para la Reforma Rural Integral. En segundo lugar, el decreto está fundamentado en la necesidad de implementar el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, el cual establece el compromiso del Gobierno Nacional de crear el *Plan*, desarrollando soluciones de vivienda y tecnológicas adecuadas. En tercer lugar, existen motivaciones específicas del decreto que hacen referencia a los artículos mencionados y que indican su finalidad de implementar el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final (ver Anexo I).

15.3. El segundo grupo de normas (arts. 4, 5, 6, 8 y 9) tienen plena correspondencia con las motivaciones del decreto. En efecto, en ellas se advierte la necesidad de reducir la pobreza rural y se indica que “*con el otorgamiento de subsidios, de un 55,9% de hogares en situación de pobreza se pasaría a un 27,3%*”. Adicionalmente, las normas de subsidios tienen coherencia con las motivaciones del decreto que explican que, para reducir el déficit de vivienda y la pobreza rural, es necesario otorgar subsidios y facilitar el acceso al crédito. En cuanto a las motivaciones específicas, el decreto señala que el artículo 4º busca priorizar el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda a la población en pobreza extrema y las víctimas del desplazamiento forzado, entre otros. Las normas de este grupo buscan también, tal como quedó expresado en las motivaciones, atender prioritariamente la población reincorporada a la vida civil producto de la desmovilización y a la población más afectada por el conflicto armado. Para ello, desarrollan criterios e identifican índices que permitirán en la implementación de la Reforma Rural Integral tener un enfoque que favorezca a las personas económicamente más pobres y afectadas por el conflicto.

No obstante lo anterior, la Corte encuentra que la extensión del régimen previsto en los párrafos primero y segundo del artículo 9, en materia de licencias de construcción y permisos de vertimiento, a los proyectos de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias, se opone al requerimiento de conexidad con el Acuerdo Final. En efecto, se trata de una medida específica que no tiene una vinculación estrecha si se considera que el referido Fondo de Adaptación, según el artículo 1 del Decreto 4819 de 2010, tiene por objeto la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”. En consideración a ello, la Corte no puede constatar, ni el Gobierno demostró, la existencia de una relación específica entre la aplicación de las medidas previstas al Fondo de Adaptación y la implementación o desarrollo del Acuerdo Final. Así las cosas, la Corte declarará la inexequibilidad de lo dispuesto en el segundo inciso del párrafo primero, así como en el inciso segundo del párrafo segundo del referido artículo 9º del decreto objeto de control.

15.4. El tercer grupo de normas asociadas a la financiación del *Plan* y de la *Política* (arts. 7 y 13) está estrechamente ligado con las motivaciones del decreto. En ellas se hace expresa referencia a que el “*otorgamiento de subsidios para la construcción y mejoramiento de vivienda*” depende de planes de financiación y obtención de recursos necesarios para implementar la *Política* y el *Plan*. Por ello, el decreto señala específicamente que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe adelantar “*acciones necesarias para la consecución de recursos tanto del Presupuesto General de la Nación (PGN) como de otras fuentes*”. Asimismo, el artículo 13 establece un mecanismo para la transferencia de recursos y delimita un régimen de transición que pretende “*evitar traumáticos en la ejecución de los subsidios otorgados hasta antes de entrada en vigencia del presente decreto*”.

15.5. El cuarto grupo normativo (arts. 10 y 11) satisface la exigencia de conexidad interna al establecer las condiciones que facilitan la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural, lo cual, como lo indican las consideraciones del decreto, no solo pretende desarrollar el tercer criterio del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, sino que también habilita al Gobierno Nacional para “*ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los titulares de créditos de vivienda de interés social y prioritario rural que otorguen los establecimientos de crédito, en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana*”.

15.6. La disposición derogatoria (art. 14) es objeto de una consideración particular en el último párrafo del numeral 3 de los considerandos, al señalar que ella “*deroga los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 1537 de 2012, los cuales son contrarios a lo dispuesto en los artículos 2º, 4º, 6º, 7º y 8º del presente decreto ley y, por tanto, dificultan el diseño e implementación del Plan*”. Conforme a esto, en las motivaciones se advierte que “[d]ichos artículos resultan contrarios a este decreto ley en cuanto establecen reglas diferentes en relación con (i) la autoridad encargada de ejecutar la formulación de la política de Vivienda de Interés Social rural; (ii) los grupos poblacionales rurales que tienen prioridad para el acceso al subsidio; (iii) las entidades a través de las cuales se ejecuta el subsidio; y (iv) los recursos para la Vivienda de Interés Prioritario

rural".

15.7. En suma, puede evidenciarse que las normas del decreto bajo examen satisfacen las exigencias propias del juicio de conexidad interna, pues sus motivaciones, tal y como se evidencia de manera específica en el Anexo No. 1 de esta sentencia, dan cuenta de los siguientes aspectos:

- . El Acuerdo Final prevé la necesidad de crear e implementar un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural.
- . La creación del Plan exige establecer el otorgamiento de subsidios para la construcción y mejoramiento de vivienda priorizando a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia.
- . Se requiere crear condiciones que faciliten la financiación de la vivienda vía subsidio o facilitando el acceso al crédito.
- . Se pretende reducir la brecha entre el campo y la ciudad, ofreciendo coberturas de tasas de interés en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana.

Cada uno de estos aspectos incluidos en las motivaciones se corresponde, en síntesis, con los grupos normativos contenidos en el decreto, razón adicional que acredita la conexidad interna.

16. La Corte constata igualmente que existe un vínculo directo y principal entre cada una de las medidas adoptadas en el Decreto Ley 890 de 2017 y el Acuerdo Final. Dicho vínculo se expresa en relaciones que *facilitan* o *aseguran* su implementación, en particular lo dispuesto en los numerales 1.3.2.3 (Reforma Rural Integral) y 3.2.2.7 (reincorporación económica y sostenible de los integrantes de las FARC). La conexidad se evidencia al establecer que, a partir de las dos medidas centrales del decreto, esto es, la autorización para adoptar el *Plan* y la *Política*, se consagran reglas que se encuentran en una *relación instrumental* directa.

Por razones de simplicidad, el análisis particular de conexidad de cada una de las disposiciones o grupos de disposiciones, se llevará a cabo en la sección F) de esta providencia, a la cual remite la Corte para fundamentar la anterior conclusión.

ii) El juicio de necesidad y el Decreto Ley 890 de 2017

17. El juicio de estricta necesidad, como se señaló, tiene por objeto determinar si la adopción de las disposiciones, en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, se encuentra justificada por la urgencia de la situación que se pretende regular o la importancia de estabilizar, en el corto plazo, los compromisos adquiridos, de manera que no resulte posible acudir a los procedimientos ordinarios de adopción de normas. Para la Corte, las diferentes disposiciones del decreto satisfacen el requisito de estricta necesidad dado que existen argumentos que demuestran la importancia de implementar de manera rápida y efectiva los programas de vivienda rural. Esta conclusión se apoya en las siguientes consideraciones.

17.1. En primer lugar, la implementación efectiva del *Plan*, así como de la *Política*, instrumentos a través de los cuales se concretan varias dimensiones del Acuerdo -según quedó explicado al realizar el análisis de conexidad- implica la obligación de agotar varias etapas que van desde la formulación general de los elementos que guiarán la actuación de la administración, pasa por la consolidación de la administración del *Plan* y *Política* y el otorgamiento de subsidios o créditos, y concluye con la realización efectiva de las actividades de mejoramiento o construcción de vivienda. Tal circunstancia adquiere especial relevancia cuando se considera que los destinatarios de los planes y políticas son, principalmente, las personas que han participado en el conflicto y que pretenden su reincorporación a la vida social y económica o que se han visto directa o indirectamente impactados por sus efectos.

En el caso de los primeros, la adopción e implementación de los programas dirigidos a la construcción y mejoramiento de la vivienda es, sin duda alguna, inaplazable. Se trata de asegurar que en su tránsito a la vida civil o reincisión efectiva se establezcan oportunidades suficientes para contar con un espacio vital para su residencia y la de su familia, en el evento de ser ese el caso, como forma de realización de las "Garantías para una reincorporación económica y social sostenible" a las que se refiere el numeral 3.2.2.7 del Acuerdo Final. Ello, además, se encuentra relacionado con la vigencia limitada en el tiempo de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), lo que sugiere que la adopción de reglas adecuadas para el acceso a la vivienda de las personas reincorporadas exige adoptar medidas inmediatas para que, llegado el momento respectivo, la respuesta estatal sea suficiente y oportuna.

Conforme a lo anterior, no puede la Corte dejar de lado las motivaciones del Decreto Ley 890 de 2017 al señalar que las disposiciones en él contenidas deben adoptarse de inmediato, para proceder a la formulación e implementación del *Plan*⁶⁷, y para que la materialización de las soluciones de vivienda, que por su naturaleza y características suponen una serie de procesos adicionales al otorgamiento, comience en unos tiempos adecuados a las necesidades apremiantes de implementación del mencionado *Plan*.

17.2. A su vez, el impacto del conflicto en el campo ha afectado diferentes grupos poblacionales que requieren, para ajustarse a la situación que se desprende de la terminación del conflicto, de medidas que en el corto plazo permitan su participación efectiva, en condiciones de igualdad, en los beneficios que se siguen de ello. Esta consideración justifica entonces que, al adoptar una regulación que establece reglas y políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho a la vivienda digna en el campo -como una medida de contribución a la paz-, se incluyan entre sus beneficiarios no solo a los miembros del grupo armado sino también a todas aquellas personas que, por su vínculo con las zonas rurales en las que se ha desarrollado el conflicto y su situación especial de vulnerabilidad, han visto afectadas la posibilidad de materializar condiciones adecuadas de existencia. Incluso, la anterior consideración no fue extraña en el Acuerdo Final, donde también se fijó como principio orientador de la Reforma Rural Integral el de "bienestar y buen vivir", cuyo objetivo es la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades de

la ciudadanía de las zonas rurales a fin de contribuir a la convergencia de la calidad de vida urbana con la rural⁶⁸. Conforme a lo expuesto, la urgencia de adoptar las medidas contenidas en el decreto bajo examen se explica a efectos de conferir una respuesta efectiva a los derechos de las personas que, por múltiples razones, han visto afectadas por la violencia su desarrollo en el campo.

En adición a ello, la Corte encuentra que negar la necesidad estricta de los contenidos del Decreto que se refieren a grupos humanos diferentes de quienes se reincorporan a la vida civil, tendría un efecto inaceptable desde la perspectiva del derecho a la igualdad. En este caso, las externalidades positivas que se vinculan a la adopción y ejecución del *Plan* y de la *Política* a que se refiere el decreto bajo examen, justifican plenamente que las medidas adoptadas en el Decreto Ley 890 de 2017 se extiendan a otros grupos humanos. Para éste Tribunal, el control de constitucionalidad es un instrumento para asegurar la supremacía de la Constitución y, al menos en principio, debería la Corte preferir aquellas decisiones que favorezcan la realización de sus mandatos.

17.3. La urgencia en la adopción de las medidas se desprende además del hecho que el numeral 6.1.10 del Acuerdo estableció que durante los 12 meses siguientes a su firma debían adoptarse las normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral. Este planteamiento adquiere una importancia especial si se tiene en cuenta que el segundo inciso del Acto Legislativo 02 de 2016 estableció la obligación de las autoridades e instituciones del Estado de cumplir de buena fe el referido Acuerdo. Si la materialización de los programas destinados al mejoramiento o adquisición de la vivienda exige el agotamiento de sucesivas etapas para la preparación y organización de la administración pública, así como del desarrollo de procesos contractuales, es claro que la adopción de las normas generales, como las del Decreto Ley 890 de 2017, que fijan los lineamientos y competencias para la formulación del *Política* y del *Plan*, su financiación y los subsidios que se otorgarán en su desarrollo, resultan imperiosas a fin de asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final.

iii) Juicio de no infracción a reserva regulatoria del Congreso

18. La Corte estima del caso advertir desde ahora que, sin perjuicio de las consideraciones especiales que se formularán respecto del artículo 10 del Decreto Ley 890 de 2017, las disposiciones del mismo no desconocen las competencias del Congreso en tanto su expedición no tuvo por objeto adoptar reformas constitucionales, expedir normas estatutarias u orgánicas, códigos, o leyes que necesiten mayorías calificadas o absolutas, ni tampoco decretar impuestos. Igualmente no regula ninguna materia sometida a “reserva estricta de ley”⁶⁹

F. CONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DEL DECRETO

19. A continuación la Corte analizará, individual o conjuntamente por agrupaciones temáticas, según corresponda, las disposiciones que integran el Decreto Ley 890 de 2017 a efectos de establecer si resultan compatibles con las normas constitucionales relevantes. Con ese propósito, en cada sección se transcribirán los artículos, se indicarán los contenidos normativos objeto de análisis derivados de aquellos, se valorará su conexidad con los contenidos del Acuerdo Final siguiendo las directrices presentadas en el fundamento No. 14 de esta providencia y se procederá a definir su constitucionalidad.

Formulación y contenidos del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social y Rural (artículo 1º)

ARTÍCULO 1º. Formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural será formulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un término de máximo treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del presente decreto.

En el mismo, entre otros aspectos, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera:

1. La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres.
2. La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.
3. El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras, y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna.
4. La participación activa de las comunidades -hombres y mujeres- en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos.

PARÁGRAFO 1º. El Plan promoverá la generación de capacidades comunitarias para su implementación facilitando entre otros, la participación, en el suministro de bienes y servicios, en la ejecución y veeduría de los proyectos.

PARÁGRAFO 2º. El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural podrá ser ajustado o modificado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa evaluación y recomendación efectuada por la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural.

20. El artículo 1º se compone de tres contenidos normativos. En primer lugar, fija la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para formular el *Plan* en el término de 30 días, En segundo lugar, prevé que para el efecto deberán tenerse en cuenta algunos criterios

establecidos en el Acuerdo Final –que se reproducen en el artículo–, así como la promoción de capacidades comunitarias para facilitar la participación en el suministro de bienes y servicios, en su ejecución y en la veeduría de los diferentes proyectos -parágrafo 1º-. En tercer lugar, prescribe que la modificación o ajuste del *Plan* podrá realizarse también por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo, una vez se adelante la evaluación y se formule la recomendación del Comité Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural -parágrafo 2º-.

21. Esta disposición establece el procedimiento para la adopción o cambio de un instrumento específicamente referido en el Acuerdo Final (en el punto 1.3.2.3) y, adicionalmente, prevé que en su formulación deben tenerse en cuenta contenidos específicos del mismo que incluso son plasmados en el decreto. Ello permite afirmar que entre esta regulación y el Acuerdo Final existe *conexidad estricta y suficiente* en tanto la adopción del *Plan* está allí prevista. Además, la Corte constata que se pretende asegurar su cumplimiento al incorporar al decreto algunos de sus contenidos, produciendo así efectos normativos concretos, lo cual configura una relación de aseguramiento en los términos antes explicados.

22. La formulación, ejecución y seguimiento de las diferentes iniciativas para el desarrollo del Acuerdo Final deben encontrarse plenamente articuladas con el conjunto de normas constitucionales que regulan la planeación nacional y territorial. El régimen establecido en la Carta en materia de planeación (arts. 339 al 344) encuentra desarrollo en la regulación orgánica contenida en la Ley 152 de 1994 y, de manera concreta, con una vigencia inicial de cuatro años, en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la Corte el *Plan* cuya adopción se dispone en el artículo 1º, debe armonizarse con el régimen constitucional y legal en materia de planeación. Esto es necesario, no solo porque el decreto bajo examen se encuentra sometido a la Carta, a la reforma que a la misma le introdujo el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2016 y a las normas orgánicas que regulan las actividades de planeación, sino también porque el mismo Decreto dispuso en el artículo 12 que debía integrarse y articularse con el Plan Nacional de Desarrollo.

22.1. Conforme a lo anterior, el *Plan* al que se refiere la norma encuadra en los denominados “*planes de acción*”, regulados en el artículo 26 de la Ley 152 de 1994 –que hace parte del capítulo relativo a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo–, conforme al cual “[c]on base en el *Plan Nacional de Desarrollo aprobado cada uno de los organismos públicos a los que se aplica esta Ley preparará su correspondiente plan de acción*”. Así las cosas, el *Plan* que adopte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe guardar correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo y, en esa medida, armonizarse con la ejecución de los objetivos, metas, estrategias y políticas que se incluyen en la ley aprobada por el Congreso (en la actualidad rige la Ley 1753 de 2015⁷⁰).

22.2. Al mismo tiempo, considerando lo señalado por el Gobierno Nacional en documento aportado en el curso de este proceso⁷¹, puede señalarse que el *Plan* al que se refiere la disposición que se examina guarda correspondencia con los instrumentos de ejecución previstos en la Ley 1753 de 2015. En efecto, en el título III de dicha ley denominado “*mecanismos para la ejecución del plan*” se incluye un capítulo específico denominado “*transformación del campo*” cuyo artículo 100 prescribe lo siguiente:

Mecanismos de intervención integral en territorios rurales. El Gobierno Nacional establecerá los Mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales y las zonas en las cuales estos serán implementados. Dichos mecanismos contendrán los lineamientos, criterios, parámetros, temporalidad y financiación para la ejecución de los planes operativos y de inversión, los cuales serán construidos de manera participativa en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, que deberán contener como mínimo intervenciones en los siguientes aspectos:

Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales.

- a) Adecuación de tierras e infraestructura de riego.
- b) Habitabilidad rural.
- c) Infraestructura productiva y de comercialización.
- d) Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.

Las entidades que por sus funciones desarrollen labores en los territorios rurales y con la población rural, articularán sus intervenciones priorizando sus inversiones en las zonas de intervención integral”.

El ámbito temático de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales comprende, tal y como se desprende del texto de la disposición citada, el ordenamiento social y productivo de las tierras rurales, así como lo relativo a la habitabilidad rural. En particular, haciendo referencia a esta última, documentos adoptados por el Departamento Nacional de Planeación han señalado “que la habitabilidad rural es un elemento estructural para el desarrollo rural en la medida que contribuye significativamente al mejoramiento de las condiciones de vida, más aún si se tiene en cuenta que en el campo sistema productivo y vivienda guardan una estrecha relación en términos de ingresos y bienestar”. En esa dirección se ha sostenido que “existe evidencia de que los hogares sin déficit de vivienda tienen ingresos superiores a los hogares con déficit de vivienda sin importar la zona”⁷²

22.3. Conforme a las referencias anteriores, el *Plan* encuadra en la categoría de *planes de acción* del artículo 26 de la Ley 152 de 1994 y, en particular, en vigencia de la Ley 1753 de 2015, como uno de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales.

23. Precisado lo anterior, la Corte constata que los contenidos normativos que integran el artículo 1º son compatibles con la Constitución. En primer lugar, establecer la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formule el *Plan*, constituye un desarrollo de las

competencias a cargo del Gobierno Nacional en materia de ejecución del plan de desarrollo y, de manera particular, es expresión de la competencia de los diferentes organismos públicos, concretamente de los Ministerios, para adoptar los planes de acción en esta materia (art. 208).

En segundo lugar, los criterios establecidos para la formulación del referido *Plan* resultan plenamente conformes con la Constitución, a la luz de los elementos que deben orientar los programas dirigidos a realizar el derecho a la vivienda digna. A ese derecho, reconocido en el artículo 51 de la Carta, se adscribe en virtud de lo que esa misma disposición prescribe, la competencia del Estado para (i) fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, (ii) promover planes de vivienda de interés social, (iii) impulsar sistemas adecuados de financiación a largo plazo y (iv) establecer formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda. En esa dirección, condiciones de efectividad, planes de vivienda y sistemas de financiación constituyen el núcleo básico de las atribuciones constitucionales de las diferentes autoridades para promover la vigencia y realización del derecho a la vivienda. Tal y como lo ha sostenido este Tribunal, “[e]l concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda realizar su proyecto de vida (...)”⁷³.

El numeral 1º prevé, por una parte, que deberán aplicarse soluciones de vivienda que resulten adecuadas de acuerdo a las particularidades del medio rural y de las comunidades con enfoque diferencial. Igualmente, prescribe que el acceso a estas soluciones debe ser equitativo para hombres y mujeres. Tales contenidos corresponden a elementos mínimos de racionalidad en la ejecución de una política pública y, adicionalmente, guardan plena correspondencia con la importancia constitucional de considerar las diferencias relevantes entre los grupos destinatarios de tales planes, de manera tal que en su ejecución sean consideradas, por ejemplo, las circunstancias de debilidad o las disminuciones físicas o sensoriales (art. 13.) para garantizar la vivienda en condiciones de asequibilidad⁷⁴. A su vez, la referencia al acceso equitativo de hombres y mujeres es una regla que se corresponde plenamente con el artículo 43 de la Constitución, conforme al cual las mujeres y los hombres tienen iguales derechos y deberes.

Por su parte, el numeral 2º, que establece la obligación de promover y aplicar soluciones tecnológicas apropiadas para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de las aguas residuales, es plenamente compatible con el contenido garantizado del derecho a la vivienda digna en el artículo 51, en tanto tal previsión contribuye al cumplimiento de condiciones de *habitabilidad* y acceso a los servicios públicos. Conforme a ello, dicho numeral constituye además un desarrollo concreto de los artículos 365 y 366 de la Carta.

El numeral 3º prevé que el *Plan* debe prever el otorgamiento de subsidios en los que tendrán prioridad la población en pobreza extrema, las víctimas, las mujeres cabeza de familia y quienes sean beneficiarios del plan de distribución de tierras. Así mismo, señala que el subsidio no reembolsable puede cubrir la totalidad de la solución de vivienda y se fijará teniendo en cuenta los requerimientos y costos de construcción en cada región, de manera que se pueda garantizar condiciones de vida digna.

24. La priorización de los sujetos destinatarios de un subsidio se encuentra, en principio, comprendida por las competencias de las autoridades del Estado en el diseño de los programas de vivienda. Teniendo en cuenta que los recursos que se emplean en este tipo de iniciativas pueden enfrentarse a restricciones presupuestales de diferente naturaleza, es admisible establecer que los sujetos más vulnerables, como lo prescribe el artículo bajo examen, sean los destinatarios de los subsidios que se pretenden otorgar. Igualmente, corresponde a una posibilidad compatible con la Constitución y de hecho promueve la eficiencia de la acción estatal prever que tales subsidios tomen en cuenta las diferencias que en cuanto a requerimientos y costos tienen las diferentes zonas del país.

25. El párrafo primero es también compatible con la Carta al establecer que el *Plan* debe promover la generación de capacidades de la comunidad para su implementación, propiciando su participación en todas las etapas de los proyectos que se emprendan. Para la Corte esta regla constituye expresión del derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan (art. 2). Adicionalmente, puede considerarse una disposición válida dirigida a incentivar el control y vigilancia ciudadana de la actividad pública, tal y como ello se desprende, entre muchos otros, de los artículos 40 y 270 de la Carta.

26. El párrafo segundo también es compatible con la Constitución. En dicha disposición se establece que después de formulado el *Plan*, solo podrá ser modificado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural lo haya evaluado y formule una recomendación en esa dirección.

Las comisiones intersectoriales, cuya creación por parte del Gobierno se encuentra expresamente autorizada en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, tienen como propósito coordinar y orientar la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas. Igualmente, prescribe esa disposición que el Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes, a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden. Finalmente, se encontrarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades correspondientes.

Con fundamento en esa disposición se expidió el Decreto 2243 de 1995 que crea la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural conformada por: a) el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien la preside; b) el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado; c) el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; d) el Presidente del Banco Agrario o su delegado y e) el Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural o su delegado. A su vez, entre sus funciones se encuentran la de recomendar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -como entidad responsable de dirigir la ejecución de la *Política*- la priorización y distribución de los recursos de la Bolsa Sectorial para cada convocatoria y la relativa a orientar la ejecución de la política de vivienda de interés social rural y recomendar los ajustes pertinentes para el logro de sus metas y objetivos.

Considerando su composición y el régimen legal aplicable a la Comisión a la que se refiere el parágrafo segundo del artículo 1º, la Corte encuentra que someter la modificación y ajuste del *Plan* por parte del Ministerio a la previa evaluación y recomendación de esa Comisión, no desconoce norma alguna y, por el contrario, promueve y optimiza la planeación y ejecución coordinada de los diferentes programas y proyectos a cargo del Gobierno (arts. 208 y 209).

27. En consecuencia, la Corte declarará exequible esta disposición.

Formulación y contenidos de la Política de vivienda de interés social y prioritario rural y reforma agraria (artículo 2º)

ARTÍCULO 2º. Política de vivienda de interés social y prioritario rural y reforma rural integral. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formulará la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y definirá, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio.

En todo caso, la formulación de la política tendrá en cuenta en lo pertinente a la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, durante la vigencia del mismo, en concordancia con el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Esta política contendrá estímulos para la vivienda rural nucleada, que será reglamentada por el gobierno nacional con el fin de mejorar la calidad de la prestación de los servicios y articular las políticas de ordenamiento social de la propiedad, que contribuyan al fomento de la asociatividad y el bienestar y buen vivir de las comunidades.

28. En el artículo 2º pueden identificarse tres contenidos normativos básicos. Tal disposición (i) prescribe que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene la competencia para formular la *Política*, correspondiéndole definir las condiciones de otorgamiento y ejecución del subsidio, según las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural. Igualmente, (ii) dispone que la formulación de la *Política* deberá tener en cuenta, en lo pertinente, los contenidos en materia de Reforma Rural Integral establecidos en el Acuerdo Final y ser concordante con el *Plan* al que se refiere el artículo 1º. Finalmente, (iii) establece que la *Política* estimulará la vivienda rural nucleada, cuya reglamentación deberá realizar el Gobierno Nacional con el propósito, entre otras cosas, de mejorar la calidad de la prestación de los servicios y articular políticas que fomenten la asociatividad, el bienestar y el buen vivir de las comunidades.

29. Los contenidos normativos referidos contribuyen de manera eficiente a la realización de los objetivos del Acuerdo Final, en tanto a través de la formulación de la política que allí se menciona, se crea un instrumento que impulsa el cumplimiento del *Plan* al que se refiere el artículo primero, configurándose con ello una *relación de eficiencia*. Por otra parte, los contenidos de la *Política*, según esa misma disposición, aseguran también el cumplimiento de algunos contenidos del Acuerdo Final, al referir la necesidad de tener en cuenta la Reforma Rural Integral prevista en dicho acuerdo para la formulación de la *Política* y, en particular, lo relativo al bienestar y buen vivir⁷⁵, creando una *relación de aseguramiento jurídico* entre las disposiciones analizadas del decreto ley y el Acuerdo Final.

30. Las normas examinadas se ajustan a la Constitución. Establecer la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para formular esta *Política* es un desarrollo directo del primer inciso del artículo 208 de la Constitución, conforme al cual a los ministros y directores de departamentos administrativos -que en la respectiva dependencia son los jefes de la administración- les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho bajo la dirección del Presidente de la República. A su vez, por las mismas razones expuestas al examinar el artículo 1, sujetar la adopción de la *Política* en lo relativo al subsidio de vivienda a las recomendaciones de la Comisión Intersectorial, promueve y optimiza la planeación y ejecución coordinada de los diferentes programas y proyectos a cargo del Gobierno (art. 209).

31. Establecer que la *Política* a formular tenga en cuenta lo que prevé el Acuerdo Final sobre Reforma Rural Integral constituye una aplicación concreta de lo dispuesto por el Acto Legislativo 02 de 2017, al señalar, de una parte, que el Acuerdo Final es un referente de desarrollo de las normas de implementación, y, de otra, que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo. Ahora bien, debe la Corte advertir que, con fundamento en el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 4 de la Carta y reflejado en la expresión "*sin perjuicio de las disposiciones constitucionales*" del primer inciso del artículo 1º de la señalada reforma constitucional de 2017, la *Política* a la que alude la norma demandada así como cualquier instrumento normativo destinado a su ejecución, deberá preservar y respetar el texto constitucional. A su vez, considerando que, según lo indicado al examinar el artículo 1, el *Plan* que allí se refiere debe entenderse como un instrumento de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, sujetar a lo que en él se encuentra previsto la formulación de la *Política* no se opone a la Carta y, por el contrario, desarrolla adecuadamente los principios que rigen la planeación del Estado y la actuación coordinada de las autoridades administrativas.

32. Prever estímulos para la vivienda rural nucleada, esto es, aquella que supone la concurrencia de centros habitables por numerosas personas -en oposición a la vivienda dispersa- está comprendido en el margen de configuración que tiene el legislador extraordinario para prever las diferentes estrategias con miras a que el Estado formule políticas públicas concretas que materialicen el mandato constitucional de garantizar una vivienda digna (art. 51). Ahora bien, como se desprende del inciso tercero, de lo que se trata es de estimular dicha vivienda para los propósitos que allí se refieren lo que no implica, en modo alguno, que pueda desatenderse la protección de la población dispersa.

33. Por las razones expuestas, la Corte declarará exequible esta disposición.

Implementación del Plan Nacional de Constitución y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural (artículo 3º)

ARTÍCULO 3º. Implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. La implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de Vivienda de Interés Social y Prioritaria rural deberán contemplar soluciones de vivienda nueva o mejorada acordes a las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales en cada zona o región del país, diferenciadas para población rural dispersa y nucleada, así como soluciones de agua para consumo humano y doméstico y saneamiento básico, individuales o colectivas. En el caso de núcleos de población se deberán contemplar los demás servicios y equipamientos públicos requeridos.

La implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural tendrá en cuenta la información suministrada por el Catastro Multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de generar una intervención integral en el territorio a través de soluciones de vivienda rural.

Parágrafo. En la valoración para la escogencia del constructor, el operador deberá tener en cuenta que se prevea el suministro de bienes y servicios por parte de las comunidades o la contratación de mano de obra local.

34. El artículo 3º tiene tres contenidos normativos principales. En primer lugar, establece algunos elementos que el *Plan* y la *Política* deben contemplar, señalando, entre otras, (a) soluciones de vivienda -nueva o mejorada- que se ajusten a las necesidades y condiciones socioambientales de cada zona o región del país y (b) la diferenciación entre la población rural dispersa y nucleada y también comprender medidas para garantizar el acceso al agua y el saneamiento básico. De otra parte, el inciso segundo prescribe que el Plan al que se refiere el artículo 1º del decreto tendrá en cuenta, por una parte, la información que se desprende del catastro multipropósito, y, de otra, los planes de ordenamiento social de la propiedad, a fin de hacer posible una intervención integral en el territorio. Finalmente, señala en su parágrafo, que al valorar la escogencia del constructor, el operador deberá considerar el suministro de bienes y servicios por parte de las comunidades o la contratación de mano de obra local.

35. Esta disposición contribuye al cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, dado que define los contenidos específicos del *Plan* que en materia de vivienda se establecen en el numeral 1.3.2.3 de dicho documento. Adicionalmente, prevé la necesidad de que dicho *Plan* tome en consideración otros elementos referidos en el Acuerdo Final, tal y como ocurre con el denominado catastro multipropósito⁷⁶. Esta disposición tiene entonces por finalidad configurar el contenido del *Plan*, señalar las fuentes pertinentes para su diseño o realización y referir medios para que, al ponerlo en práctica, se favorezcan las comunidades locales. La Corte encuentra que la inclusión de este artículo se encuentra en una relación tanto de *eficiencia* como de *aseguramiento jurídico* con el Acuerdo Final y, en consecuencia, supera el examen de conexidad.

36. El primer inciso, al delimitar los requerimientos relevantes para implementar el *Plan* y la *Política* establece unos lineamientos generales que toman en consideración, por ejemplo, variables relevantes como la zona del país en la que se ejecutan los diferentes proyectos y el carácter disperso o nucleado de la población. En todo caso, dispone de manera específica la necesidad de ofrecer soluciones adecuadas en materia de suministro de agua y saneamiento básico. Para la Corte estos elementos no desconocen ningún límite que se desprenda de la Constitución. Por el contrario, tienen como finalidad asegurar que las viviendas cumplan las condiciones mínimas referidas, por ejemplo, a la asequibilidad a los servicios públicos básicos en línea con lo que se desprende de la Carta Política (arts. 51, 365 y 366).

37. El segundo inciso, al prever que durante la fase de implementación del *Plan* deberá tenerse en cuenta la información que se desprende del catastro multipropósito así como los *Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad*, no se opone a norma constitucional alguna. De hecho, el catastro multipropósito fue regulado en la Ley 1753 de 2015 indicando que deberá promoverse “*la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica*”. Conforme a ello, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) apoyándose en los diferentes catastros descentralizados “*podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral, con fines adicionales a los fiscales señalados en la Ley 14 de 1983, logrando plena coherencia entre el catastro y el registro, mediante levantamientos por barrodo y predial masivo, en los municipios y/o zonas priorizadas con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme con la metodología definida para el efecto*”⁷⁷.

A su vez, los *Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad* son objeto de referencia o regulación en varias normas vigentes. Así, el artículo 100 de la Ley 1753 de 2015 establece que en los mecanismos de intervención integral en territorios rurales deben preverse intervenciones en el *ordenamiento social de las tierras rurales*. Igualmente, en el Decreto 2363 de 2015 por medio del cual se dispuso la creación de la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), existen diferentes referencias a dichos planes al indicar, entre otras cosas, que le corresponde al Director de dicha Agencia aprobar los *Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad* conforme a los lineamientos fijados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (art. 11.4). Por su parte, el Decreto 902 de 2017 –que actualmente se encuentra bajo examen de este Tribunal- a partir del artículo 40 establece reglas relativas a la implementación de los *Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad* previendo, entre otras cosas, los procedimientos para su elaboración y los contenidos mínimos del documento que para el efecto debe someterse a consideración de la Agencia Nacional de Tierras.

Aunque en esas disposiciones no se prevé una definición específica de tales planes, documentos oficiales precedentes se han referido al ordenamiento social de la propiedad como “*el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural; a ejecutar la política de acceso a la tierra para hacer que el aprovechamiento de este recurso contribuya a cerrar las brechas sociales en el campo y a transformarlo en un factor productivo y no en un recurso para acumular riqueza; y a administrar las tierras rurales del país*”⁷⁸. Así las cosas, encuentra la Corte que establecer la necesaria concordancia de la implementación del *Plan* con instrumentos que han sido ya objeto de reconocimiento legal y que tienen por finalidad asegurar una gestión territorial del campo que resulte adecuada para enfrentar las

debilidades en materia de oportunidades, vivienda y acceso a servicios públicos, resulta plenamente ajustada con los fines sociales del Estado y, en particular, con lo dispuesto en los artículos 2, 51, 64, 334, 365 y 366 de la Constitución.

38. Teniendo en cuenta que el parágrafo del artículo 3 se encuentra estrechamente relacionado con la regulación contenida en el artículo 9 del Decreto, el análisis de su validez constitucional será llevado a cabo al juzgar esta última disposición y, en esa medida, a las consideraciones que allí se exponen remite esta Corporación.

39. De conformidad con lo expuesto, esta disposición será declarada exequible.

Competencia para el otorgamiento y la reglamentación de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural (arts. 4, 5 y 6)

ARTÍCULO 4º. Otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural. Los subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural se podrán otorgar en especie a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad según el punto de corte del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales, Sisbén definido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y de forma preferente a los hogares que se encuentren en situación de desplazamiento o pobreza extrema; que sus predios hayan sido restituidos por autoridad competente; que sean beneficiarios de programas estratégicos, programas de formalización, titulación y de acceso a tierras rurales o del plan de distribución de tierras; que hayan sido afectados por desastres naturales, calamidad pública o emergencias; o que pertenezcan a grupos étnicos y culturales de la Nación, reconocidos por autoridad competente; mujeres cabeza de familia y madres comunitarias que habiten el suelo rural.

El Gobierno nacional reglamentará los requisitos y procedimientos de acceso, focalización y ejecución, así como el monto diferencial del subsidio atendiendo los requerimientos y costos de construcción de cada región, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo, y teniendo en cuenta el déficit de vivienda rural, el índice de pobreza multidimensional, la cantidad de población rural, los resultados del censo nacional agropecuario en materia de vivienda rural, las zonas con programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y los demás indicadores e instrumentos de focalización territorial que considere.

ARTÍCULO 5º. Subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural para hogares con predios restituidos. Para garantizar el acceso a una solución de vivienda de interés social y prioritario rural a los hogares con predios restituidos por la autoridad competente, el Gobierno nacional, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, implementará un mecanismo prioritario de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural.

ARTÍCULO 6º. Subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural para población reincorporada a la vida civil. Para garantizar el acceso a una solución de Vivienda de Interés Social y Prioritario rural a los miembros reincorporados a la vida civil, el Gobierno nacional implementará un mecanismo de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural.

40. Los artículos 4, 5 y 6 del Decreto 890 de 2017 regulan aspectos relacionados con el otorgamiento de subsidios. En su conjunto, establecen los grupos destinatarios de los subsidios, la facultad del Gobierno para reglamentar las condiciones de acceso a los mismos, así como su cuantía (art. 4) y prescriben la posibilidad del Gobierno Nacional de establecer, en función del tipo de beneficiarios del subsidio, de mecanismos especiales de asignación y ejecución (arts. 5 y 6).

41. Esas disposiciones concretan instrumentos que resultan imprescindibles para materializar el Acuerdo y, en particular, uno de los contenidos del *Plan (relación forzosa)*. En efecto, establecer el régimen general y especial de los subsidios es una condición necesaria para hacer posible el cumplimiento del numeral 1.3.2.3 del Acuerdo conforme al cual, para el desarrollo del referido *Plan*, se tendrá en cuenta “*el otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia*”. En esa misma dirección, la sujeción del régimen de los subsidios a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), ambos referidos en el Acuerdo, contribuye al aseguramiento jurídico de tales contenidos y a preservar la coordinación entre todos los instrumentos previstos en este. Cabe además señalar que la regla especial consagrada en el artículo 6º para la población reincorporada a la vida civil se encuentra en una *relación forzosa* con lo establecido en el Acuerdo bajo el epígrafe “*Planes o programas sociales*” del numeral 3.2.2.7 denominado “*Garantías para una reincorporación económica y social sostenible*”.

Precisada la conexidad de las tres disposiciones referidas, procede la Corte a juzgar su contenido material.

42. El artículo 4 prevé, primero, la posibilidad de otorgar en especie ese tipo de subsidios a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta el punto de corte que respecto del SISBEN sea definido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Igualmente, establece una regla de preferencia en el otorgamiento de los subsidios respecto de algunos grupos de hogares que allí se mencionan en función del desplazamiento, de la pobreza extrema, del hecho de que sus predios hayan sido restituidos por autoridades competentes, de la condición de beneficiarios de determinados programas (formalización, titulación, y acceso a tierras rurales o del plan de distribución de tierras), de la afectación por desastres naturales, calamidad pública o emergencias o que, finalmente, pertenezcan a grupos étnicos y culturales reconocidos, o a mujeres cabeza de familia o madres comunitarias del campo. Dicho artículo establece, segundo, la competencia del Gobierno Nacional para reglamentar los diferentes aspectos del subsidio y su otorgamiento, para lo cual deberá tener en cuenta no solo lo previsto en la primera parte de la disposición respecto de los beneficiarios, sino también otros referentes estadísticos así como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial⁷⁹ y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos⁸⁰.

Ninguno de estos contenidos se opone a la Constitución. Adoptar reglas que definen los destinatarios del subsidio tiene sustento en el hecho de que resulta indispensable, cuando se trata de ejecutar políticas que suponen la destinación de recursos públicos, definir prioridades de inversión a efectos de que tales recursos sean empleados de manera eficiente. Ciertamente, tales reglas pueden suponer restricciones de acceso para

determinados grupos. Sin embargo, siempre y cuando la diferenciación encuentre apoyo en criterios que puedan juzgarse racionales, no existirá un desconocimiento ni de los mandatos que se adscriben a la cláusula de igualdad, ni de las normas constitucionales –que como ocurre con los artículos 51 y 64- justifican este tipo de programas. Solo en aquellos casos en los que pueda constatarse el establecimiento de preferencias carentes de sustento, podría objetarse su validez constitucional. Esta Corporación ha indicado que, al implementar la política social de vivienda, el Estado debe “seguir parámetros de justicia distributiva, pudiendo eventualmente priorizarse cuando se requiera con mayor urgencia, por ser más evidente la desigualdad en la que se encuentran a causa de sus circunstancias particulares, por ejemplo por razones de edad (niñez, senectud), embarazo y discapacidad”⁸¹.

En el caso de la disposición que se examina, el legislador extraordinario tomó en consideración criterios fundados en la vulnerabilidad de determinados grupos que se han enfrentado a circunstancias que les han impedido el goce efectivo del derecho a la vivienda o que, según la Constitución o la ley pueden ser destinatarios de tratos especiales para su protección (comunidades étnicas, madres cabeza de familia o madres comunitarias). No obstante lo anterior, la Corte llama la atención que al momento de adoptar la decisión relativa a los destinatarios del subsidio, las autoridades tienen el deber de motivarlo adecuadamente, de manera tal que para todas las personas sea posible identificar y controlar las razones de la preferencia o priorización.

A su vez, la competencia de reglamentación que allí se establece, así como la obligación del Gobierno de tomar en consideración los diferentes referentes al momento de ejercerla, se encuentra comprendida por lo dispuesto en el artículo 189.11 de la Constitución, en relación con la facultad del Presidente para adoptar reglamentos que permitan la debida ejecución de la ley. Igualmente, la remisión a otros instrumentos, así como a datos estadísticos no plantea, en principio, problema constitucional alguno puesto que con ello se asegura que todas las medidas que al respecto se adopten se ajusten a los principios de eficiencia y eficacia, al tiempo que sean el resultado de la acción coordinada y debidamente planeada las autoridades responsables.

43. Ahora bien, dadas las intervenciones presentadas, la Corte encuentra necesario definir si la creación de la regla de preferencia para el otorgamiento de los subsidios a favor de las comunidades étnicas, constituye una afectación directa de tales grupos, que hubiera hecho exigible el agotamiento del proceso de consulta previa. Para la Corte, con fundamento en el precedente que se desprende de lo dicho en la sentencia C-359 de 2013, la respuesta debe ser negativa.

43.1. En esa oportunidad este Tribunal examinó dos disposiciones de la Ley 1537 de 2012 (arts. 13 y 28) conforme a las cuales (i) el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social debía tener criterios de priorización para que los afrocolombianos e indígenas pudieran acceder a los proyectos de vivienda y (ii) las viviendas del sector rural se podrían asignar a título de subsidio en especie a hogares que pertenecieran a comunidades indígenas o afrodescendientes. El cargo formulado indicaba que la legislación incurría en una omisión legislativa relativa, dado que no incluía entre sus destinatarios a la comunidad Rrom o Gitana y, en esa dirección, solicitaba la adopción de una decisión aditiva.

43.2. La Corte accedió a dicha solicitud y declaró la exequibilidad de las disposiciones acusadas, en el entendido de que los criterios de priorización para acceder a los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario, debía tener en cuenta no solo al pueblo Rrom o Gitano, sino también, a las comunidades raizales, como grupos étnicos y culturales de la Nación. Para fundamentar esta conclusión la Corte presentó las siguientes razones que, por su importancia, se sintetizan a continuación:

a. Inició destacando “que la Ley 1537 de 2012 fue concebida para ser aplicada de manera general a los hogares colombianos, con la finalidad de facilitar el acceso a una vivienda digna de toda la población de menores recursos, a través del otorgamiento del subsidio en especie, especialmente para quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad”. Conforme a ello advirtió que dicha ley “no pretende reducir su campo de acción a un sector exclusivo de la población colombiana, ni mucho menos está destinada a un determinado grupo tribal, al no definir un tratamiento específico, sino que busca aumentar su cobertura a ciertas poblaciones que por sus condiciones de vulnerabilidad merecen una especial protección”.

b. Seguidamente y luego de insistir en la importancia de una política adecuada de vivienda señaló que “las disposiciones acusadas regulan una materia que concierne a la población en general, como lo es el acceso a los subsidios familiares de vivienda para la población de escasos recursos, sujetos a unos criterios de priorización y focalización, por lo que al no definirse un tratamiento dirigido específicamente sobre las comunidades étnicas y culturales de la Nación, no se presenta una afectación directa”. Según la Corte, dicha regulación “no conlleva afectación específica alguna dado el nivel de generalidad de las regulaciones que se consagran, donde el impacto que se deriva es el mismo que se experimenta por el resto de la población colombiana”. Conforme a ello sostuvo que “se trata de un régimen establecido para todos los hogares, que parte de un marco abstracto que concierne al conjunto de las personas en situación de pobreza y que comprende de manera uniforme a la generalidad de los colombianos, por lo que no se requiere la consulta previa”⁸².

c. Descartada entonces una afectación directa de las comunidades étnicas advirtió “que los criterios que se empleen para la adjudicación de vivienda social y de interés prioritario no pueden resultar discriminatorios al interior de los mismos grupos étnicos” y, en esa dirección, destacó “que el legislador tiene el deber constitucional de incluir al pueblo Rrom o Gitano dentro de los criterios de priorización y focalización de las familias potencialmente elegibles y merecedoras del subsidio de vivienda en especie, por lo que al no hacerlo incurrió en una omisión legislativa relativa por violación del derecho a la igualdad de trato entre todas las culturas del país”. Y más adelante, al constatar que la disposición no hacía referencia específica a la comunidad raizal indicó que “al tener dicha comunidad igualmente el carácter de grupo étnico y cultural de la Nación (reconocimiento constitucional y legal) (...), en ejercicio del control integral que en principio compromete a este Tribunal Constitucional y para garantizar la erradicación de cualquier vestigio de tratamiento discriminatorio al interior de los pueblos tribales de la Nación, se dispondrá también la inclusión de los raizales dentro de las disposiciones acusadas (artículos 7º, 13 y 70 superiores)”.

43.3. Esta decisión elimina cualquier duda sobre la constitucionalidad del artículo que se examina. El precedente de la Corte niega expresamente la existencia de una afectación directa en una regulación general como la examinada en esa oportunidad y que resulta en buena medida coincidente con la ahora juzgada. La negación de tal afectación es central en esa decisión si se considera que, a partir de ello, este Tribunal declaró la posibilidad de integrar grupos étnicos excluidos de la regulación (Rrom y raizales), fundándose para ello en la doctrina de la omisión legislativa relativa. Debe además la Corte destacar que el Decreto Ley 890 de 2017 utilizó un lenguaje constitucional, al establecer la regla de preferencia de otorgamiento de subsidios empleando la expresión “*grupos étnicos y culturales*”, que coincide precisamente con aquella empleada en la parte resolutiva de la sentencia C-359 de 2013.

44. El artículo 5º prevé una autorización para que el Gobierno Nacional, en el término de sesenta días siguientes a que entre en vigencia el Decreto, implemente un mecanismo prioritario de asignación y ejecución del subsidio de vivienda en relación con los hogares con predios restituidos por la autoridad competente. A su vez, en el artículo 6º se prevé, sin indicar un plazo para hacerlo ni señalar que tendrá carácter prioritario, que el Gobierno Nacional implementará también un mecanismo de asignación y ejecución del subsidio para los miembros reincorporados a la vida civil.

Desde una perspectiva constitucional prever que el Gobierno Nacional dispondrá un procedimiento prioritario para el otorgamiento del subsidio a personas que, por ejemplo, al amparo de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 obtuvieron la restitución de sus predios en virtud de una orden judicial, se justifica plenamente. En efecto, esta medida contribuye a la reparación efectiva de aquellos que, como efecto del conflicto, han sido despojados de sus predios –o se han visto forzados a abandonarlos– y posteriormente obtienen su restitución. Esta medida se encuentra en estrecha conexión con uno de los principios que rige la restitución de tierras –artículo 73 de la Ley 1448–, conforme al cual “[l]a restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas”. Así, la norma juzgada constituye una acción de apoyo que contribuye, en alguna medida, a dejar a las víctimas en la misma situación en la que se encontraban antes del despojo⁸³.

45. El artículo 6º, a juicio de la Corte, tampoco plantea un problema de constitucionalidad. En efecto, disponer la posibilidad de una implementación especial para asignar y ejecutar el subsidio de las personas reincorporadas a la vida civil, comporta el reconocimiento de que pueden existir diferencias prácticas en la manera como debe concretarse la política de vivienda, en tanto este grupo particular no se ha encontrado vinculado, tradicionalmente, a la oferta social del Estado. Igualmente, el cambio radical que supone el abandono de una forma de vida mediada por la violencia y la subordinación, puede demandar procedimientos especiales encaminados, por ejemplo, a proteger su seguridad personal o agilizar el proceso luego de su abandono de las zonas veredales transitorias.

Las distinciones que se autorizan en los artículos 4 y 5 no reflejan un permiso para discriminar entre grupos beneficiarios de los subsidios. Se trata de una diferenciación que toma en cuenta rasgos relevantes de la situación en la que se encuentran los diferentes sujetos. Además se inscribe en la competencia del Estado para configurar una política de protección al trabajador agrario fundada en la Constitución. En efecto, como lo ha señalado este Tribunal desde sus primeras decisiones “*los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo*”⁸⁴.

46. La Corte declarará la exequibilidad de los artículos 4, 5 y 6.

Financiación pública de la política de vivienda rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (art. 7)

ARTÍCULO 7º. Recursos para la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Los recursos destinados a la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural serán los que para el efecto sean apropiados por el Presupuesto General de la Nación.

El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantará las acciones necesarias para promover la consecución de recursos adicionales para la implementación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural y el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural durante su vigencia.

Para la ejecución de la Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) rural, con los recursos a los que hace referencia este artículo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá utilizar los mismos mecanismos establecidos en la Ley 1537 de 2012 para la ejecución de la Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) Urbana.

El costo fiscal que genere la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural deberá guardar concordancia con las disponibilidades presupuestales vigentes para el subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector como en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

47. El artículo 7º se ocupa, en general, de la Financiación del *Plan* y de la *Política*, cuya adopción y ejecución se regula en el decreto y a él se adscriben tres contenidos normativos principales. En primer lugar, dispone en su primer inciso, de una parte, que los recursos serán aquellos que sean objeto de apropiación en el Presupuesto General de la Nación y, de otra, que bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Gobierno debe emprender las acciones que se requieran para la consecución de los recursos adicionales para su

implementación. En segundo lugar, el inciso siguiente prevé que para efectos de la ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, podrán ser utilizados los mismos mecanismos previstos en la Ley 1537 de 2012 en relación con la ejecución de la vivienda urbana. Por último, el tercer inciso ha establecido que el costo fiscal de la política de vivienda y de la implementación del *Plan* debe ser concordante con las disponibilidades presupuestales que están vigentes en materia de subsidio de vivienda rural, no solo en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector sino también en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

48. Es inequívoca la conexidad de esta medida con el Acuerdo Final. En efecto, prescribir la necesidad de promover la consecución de recursos - con sujeción a los límites fiscales previstos en la Constitución y en la legislación orgánica que la desarrolla- para la ejecución del *Plan* y la *Política* constituye un instrumento que se encuentra en una *relación forzosa* con los contenidos del Acuerdo cuyo desarrollo ha invocado el Gobierno. En adición a ello, establecer la posibilidad de apoyarse en mecanismos de ejecución de subsidios previamente establecidos en otras leyes, en este caso la Ley 1537 de 2012, es una medida que permite conseguir las finalidades del Acuerdo Final, existiendo por ello una *relación de eficiencia* en los términos arriba expuestos.

49. La regla que establece el primer inciso constituye un desarrollo del principio de universalidad presupuestal establecido en el artículo 345 de la Constitución al señalar que, en tiempo de paz, no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, y también reconocido en el artículo 15 del Decreto 111 de 1996 que al definir este principio indica que *el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva* de manera tal que *ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto*. Fijar además la competencia del Gobierno para gestionar la consecución de recursos guarda correspondencia con el hecho de que la iniciativa del gasto se encuentra radicada principalmente en el Gobierno Nacional en tanto le corresponde, según lo prevé el artículo 346 de la Carta, la formulación anual del presupuesto.

50. El segundo inciso no suscita tampoco problema constitucional. Señalar la posibilidad de disponer que la ejecución de la política pública en materia de vivienda rural podrá llevarse a cabo utilizando para el efecto los mecanismos previstos en la Ley 1537 para la vivienda rural, constituye una remisión válida y le permite al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural apoyarse en figuras o procedimientos que se han considerado pertinentes.

51. La regla de sujeción al Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector así como del Marco Fiscal de Mediano Plazo, resulta compatible con el principio de sostenibilidad fiscal reconocido en el artículo 334 de la Carta y, en particular, con la regla orgánica establecida en el artículo 4º de la Ley 1473 de 2011, conforme al cual la regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. En ese sentido y según esa misma disposición, el Marco de Gasto de Mediano Plazo así como el presupuesto deben ser consistentes con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esta conclusión se apoya, entonces, en el hecho de que el inciso tercero del artículo 334 de la Carta ha previsto que la sostenibilidad fiscal es una pauta que debe orientar la actividad de las ramas y órganos del poder público.

52. La Corte declarará la exequibilidad del artículo 7º.

Régimen de otorgamiento, administración y ejecución de los subsidios de interés social y rural (arts. 3 (par.) 8 y 9)

ARTÍCULO 3º. Implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. (...)

PARÁGRAFO. En la valoración para la escogencia del constructor, el operador deberá tener en cuenta que se prevea el suministro de bienes y servicios por parte de las comunidades o la contratación de mano de obra local.

ARTÍCULO 8º. Entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda de interés social rural y prioritario rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural de que trata la Ley 3ª de 1991 y los que se otorguen con ocasión de la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural para las soluciones de vivienda ubicadas en zona rural, de conformidad con lo establecido en los planes de ordenamiento territorial.

ARTÍCULO 9º. Administración y ejecución de los subsidios de interés social rural y prioritario rural. El subsidio familiar de vivienda de interés social rural y prioritario rural será administrado y ejecutado por la entidad o entidades operadoras que seleccione para tal fin el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en observancia de la normativa legal vigente.

La entidad o entidades operadoras deberán cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos:

1. Contar con experiencia mínima de cinco (5) años en la estructuración y ejecución de proyectos públicos de infraestructura y vivienda.
2. Que la persona jurídica y su representante legal no se encuentren incursos en las causales de inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la normativa legal vigente.

En todo caso, la Agencia de Desarrollo Rural o Fiduagraria S. A., o quien haga sus veces, podrán actuar como entidad operadora en los términos y condiciones que para tal efecto defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa recomendación de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural. Así mismo, a solicitud del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá actuar como operadora la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ante la Comisión intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, previo cumplimiento de las normas que regulen la materia.

PARÁGRAFO 1º. En el marco de la legislación ambiental, para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural dispersas, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, con soluciones individuales

de saneamiento básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas, tales como sistemas sépticos, no se requerirá de la obtención del permiso de vertimientos, siempre y cuando cumplan desde su diseño con los parámetros definidos en el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico. Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad ambiental competente, como administradora de los recursos naturales renovables, realizará seguimiento a dicho sistema, evaluará su impacto sobre la condición ambiental de la cuenca, y ordenará los ajustes a que haya lugar.

Lo dispuesto en el presente parágrafo también aplicará para los proyectos de vivienda rural dispersa que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

PARÁGRAFO 2º. Para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario rural, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, no se requerirá de la obtención de licencia de construcción, siempre y cuando la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con lo dispuesto en la norma colombiana de sismorresistencia vigente al momento de la asignación del subsidio y los planes de ordenamiento territorial.

Lo dispuesto en el presente parágrafo también aplicará para los proyectos que contemplen soluciones individuales de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

La entidad operadora del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural remitirá semestralmente, a la autoridad competente en materia de expedición de licencias de construcción, el listado de soluciones de vivienda subsidiadas.

53. El parágrafo del artículo 4º así como los artículos 8º y 9º, contienen reglas que establecen la dimensión institucional y operativa para el desarrollo de la *Política* en materia de subsidio familiar de vivienda de interés social. En ese contexto, dichos artículos (i) definen la entidad otorgante de los subsidios -Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- (art. 8º), (ii) regulan la actuación de las entidades encargadas de la operación del subsidio (art. 9) y (iii) prevén reglas relacionadas con las actividades de ejecución de las diferentes soluciones de vivienda (parágrafo del artículo 4 y parágrafos 1º y 2º del artículo 9º).

54. Entre este grupo de disposiciones y los contenidos del Acuerdo Final que han sido invocados por el Gobierno para su expedición, existe una *relación de eficiencia* clara si se tiene en cuenta que todos ellos tienen por objetivo establecer una institucionalidad ordenada de ejecución de los subsidios a los que alude el numeral 1.3.2.3 del Acuerdo, así como imprimir un ritmo acelerado de ejecución a la *Política* en esa materia. Si bien algunas de tales reglas no se encuentran específicamente mencionadas en el Acuerdo Final, es evidente que se tratan de medidas que, por su carácter instrumental, facilitan la consecución de los objetivos del Acuerdo Final.

55. El artículo 8 define que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será la entidad otorgante del subsidio de vivienda de que trata la Ley 3º de 1991 y los que se otorguen con apoyo en el *Plan*. Esta disposición es compatible con la Constitución dado que asigna al Ministerio que actúa como jefe del sector de agricultura y desarrollo rural, la competencia para definir el otorgamiento de un apoyo que tiene por objeto promover el desarrollo rural facilitando el acceso a una vivienda (arts. 64 y 208). En adición a ello, la Corte destaca que la regla que impone el respeto a los planes de ordenamiento territorial no se opone a la Constitución dado que es a través de tales instrumentos que las entidades territoriales y, en particular los municipios, concretan la competencia constitucional de regulación de usos del suelo que les otorga a los Concejos Municipales el artículo 313.7, en concordancia con el artículo 311 de la Carta.

56. El artículo 9 tiene varios contenidos normativos de significativa relevancia que se analizan a continuación.

56.1. Como regla general se indica que la administración y ejecución del subsidio le corresponde a las entidades operadoras⁸⁵ seleccionadas por el Ministerio, de conformidad con las normas vigentes, quienes deberán cumplir, al menos los siguientes requisitos: (i) contar con experiencia mínima de cinco años en la estructuración y ejecución de proyectos públicos de infraestructura y vivienda y (ii) que la persona jurídica o su representante no estén incursos en ninguna causal de incompatibilidad o inhabilidad.

Para la Corte respeta la Constitución y en particular los artículos 208 y 209, que a la entidad otorgante del subsidio -Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- se le atribuya la función de seleccionar a las personas jurídicas encargadas de administrar y ejecutar los subsidios. Dicho proceso de selección deberá ajustarse a las normas vigentes -como lo reconoce la misma disposición- y, en particular, a los principios que rigen el ejercicio de la función pública según el citado artículo 209. A su vez, establecer algunos requisitos mínimos que deben cumplir las entidades operadoras y en particular los allí contenidos, no desafía norma constitucional alguna y, por el contrario, contribuye a realizar los principios de transparencia, eficiencia y eficacia que rigen la actividad de la administración pública.

56.2. Otro de los contenidos del señalado artículo 9 es el que establece la posibilidad de que en los términos y condiciones que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -una vez exista la recomendación de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural- actúen como operadores del subsidio la Agencia de Desarrollo Rural o Fiduagraria S.A. Esta posibilidad no se opone a la Constitución ni afecta los principios que deben regir la actividad contractual del Estado puesto que, de una parte, la Agencia de Desarrollo Rural es una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁸⁶ y, de otra, Fiduagraria es una sociedad anónima de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sujeta a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera. Se trata entonces de la posibilidad de que entidades que hacen parte de la administración pública y que pueden tener la capacidad operativa para ejecutar este tipo de actividades asuman dicha tarea.

56.3. Ahora bien, allí mismo se establece que podrá actuar como operador la entidad postulada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ante el Comité Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, previo cumplimiento de las normas que regulen la materia. Para la Corte no se opone a la Constitución que un Ministerio que no es otorgante del subsidio pero que tiene experticia y se relaciona directamente con la política de vivienda, postule a una persona jurídica para que cumpla las funciones de operador, siempre y cuando en su proceso de selección se cumplan las normas de contratación correspondientes en términos o condiciones equivalentes a la forma en que ello debe hacerse por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resultaría contrario a los principios de imparcialidad e igualdad (art. 209) que se sigan procesos de selección de operadores privados con reglas diferenciadas, según la entidad que adelante el proceso de contratación, pese a que el objeto de la selección sea equivalente: en este caso actuar como administrador y ejecutor de los subsidios. Así las cosas, la Corte encuentra necesario declarar la exequibilidad de esta disposición en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

57. El parágrafo 1 del artículo 9º establece la excepción de obtener el permiso de vertimientos para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural dispersas, siempre que se cumpla con los parámetros del reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico. No obstante lo anterior, la norma aclara que las autoridades competentes realizarán seguimiento a los sistemas sépticos y evaluarán su impacto sobre las condiciones ambientales de la cuenca y, en caso de requerirlo, ordenarán los ajustes correspondientes. Igualmente, este parágrafo prevé que dicha excepción se aplicará a los proyectos de vivienda rural social dispersa que adelante el Fondo de Adaptación.

Para la Corte esta disposición se encuentra ajustada a la Constitución con fundamento en las razones que se exponen a continuación.

57.1. A la exigencia del permiso de vertimientos se adscriben finalidades relevantes desde una perspectiva constitucional. Los artículos 79 y 80 de la Constitución establecen el deber, en cabeza del Estado, de proteger la diversidad e integridad del ambiente y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, su restauración o su sustitución. Como una expresión del deber constitucional de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, la Ley 99 de 1993 asignó la función a las corporaciones autónomas regionales de fijar en el área de su jurisdicción los límites permitidos para la descarga de sustancias que puedan afectar el medio ambiente y restringir o regular el vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental⁸⁷.

Los permisos de vertimientos fueron regulados, mediante el Decreto 3930 de 2010, como un instrumento de planificación ambiental y control de la contaminación. El artículo 41 del Decreto 3930 de 2010 dispuso que *“toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos”*. Como requisitos para obtenerlo el interesado tiene a su cargo la obligación de presentar una solicitud que incluya, según el artículo 42 del mencionado decreto: (i) fuente de abastecimiento de agua indicando la cuenca hidrográfica a la cual pertenece; (ii) plano donde se identifique origen, cantidad y localización georreferenciada de las descargas al cuerpo de agua o al suelo; (iii) caudal de la descarga expresada en litros por segundo; (iv) caracterización actual del vertimiento existente o estado final previsto para el vertimiento proyectado de conformidad con la norma de vertimientos vigente; (v) concepto sobre el uso del suelo expedido por la autoridad municipal competente, y (vi) plan de gestión del riesgo para el manejo del vertimiento, entre otros requisitos⁸⁸.

Es en este marco regulatorio, que el Gobierno Nacional consideró pertinente exceptuar -en el parágrafo 1º del artículo 9- la obtención del permiso de vertimiento cuando se trate de la construcción o mejoramiento de la vivienda social rural dispersa.

57.2. De lo dicho se sigue que el permiso de vertimientos constituye un importante instrumento para la planificación ambiental y el control de la contaminación de los recursos hídricos. Sin embargo, dicho permiso no tiene un estatus constitucional directo y, en esa dirección, el legislador - incluso el extraordinario- podría prever otros medios, previos o posteriores, que hagan posible alcanzar propósitos semejantes. En todo caso, por virtud de la obligación de proteger el medio ambiente, los instrumentos que se acojan deben contribuir efectivamente a tal propósito.

No obstante que la norma analizada dispone eliminar el permiso referido para vivienda rural dispersa, señala expresamente que *“la autoridad ambiental competente, como administradora de los recursos naturales renovables, realizará seguimiento a dicho sistema, evaluará su impacto sobre la condición ambiental de la cuenca, y ordenará los ajustes a que haya lugar”*. Esta exigencia no supone simplemente una reiteración de lo que ya establece los artículos 58 y 59 del Decreto 3930 de 2010 en cuanto a la obligación de realizar inspecciones periódicas para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los permisos de vertimientos, sino que se trata de una nueva *obligación de cumplimiento reforzado* que exige un control posterior cuidadoso a las soluciones de vivienda de interés rural disperso, a fin de evitar y prevenir una contaminación ambiental, así como al cumplimiento de los reglamentos técnicos del sector de agua potable y saneamiento básico. En otras palabras, las autoridades ambientales competentes tendrán un deber especial particularmente exigente y cuyo cumplimiento deberá ser verificado por los órganos de control. Ese deber se traduce entonces en la obligación de hacer el seguimiento, evaluar el impacto y ordenar las medidas que sean necesarias para evitar una afectación ambiental con las soluciones de vivienda social rural dispersa.

57.3. Adicionalmente, la Corte constata que, al restringirse la excepción del permiso de vertimientos a las soluciones de vivienda dispersa - separada por áreas de prados, cultivos, bosques, potreros, carreteras o caminos entre otros⁸⁹-, la excepción resulta comprensible, pues debido a su separación, existe un riesgo menor de contaminación y de afectación a los derechos de terceros. Ello, insiste la Corte, sin perjuicio del deber especial y posterior que ha quedado referido.

57.4. Así las cosas, la Corte encuentra que la no exigencia del permiso de vertimientos se ajusta a la Constitución en la medida que (i) existen otros instrumentos de planeación y control de contaminación ambiental, expresamente previstos en la disposición examinada, como lo es una verificación *ex post* y la evaluación del impacto ambiental en la cuenca; (ii) la vivienda dispersa se encuentra separada por áreas cultivadas, prados, bosques, potreros o carreteras que minimizan el riesgo de contaminación y el peligro para terceras personas, y (iii) el Gobierno Nacional

incluyó en el parágrafo 1 del artículo 9º un instrumento de control alternativo para evitar y prevenir la contaminación ambiental, como lo es la obligación reforzada de las entidades ambientales competentes para realizar seguimiento y evaluar el impacto ambiental de la gestión de aguas residuales, así como de ordenar ajustes o medidas adicionales, si ello fuese necesario.

58. El parágrafo segundo del artículo 9º establece que no se requerirá obtener la licencia de construcción cuando (i) se trate de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario, (ii) se desarrollen con subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales y (iii) la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial correspondiente *"garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con lo dispuesto en la norma colombiana de sismorresistencia vigente al momento de la asignación del subsidio y los planes de ordenamiento territorial"*⁹⁰.

Para la Corte esta disposición no viola la Constitución con fundamento en las razones que se exponen a continuación.

58.1. El numeral 1º del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, que fue modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016 dispone (i) que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente; (ii) que dicha licencia es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios, y (iii) que el otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismorresistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo mientras esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

58.2. A la exigencia de licencias urbanísticas se adscriben importantes finalidades que resultan relevantes desde una perspectiva constitucional.

a. La competencia para su expedición es un instrumento que contribuye a materializar, de un lado, la competencia general del municipio para ordenar el desarrollo de su territorio (art. 311) y, de otro, la atribución específica de los Concejos Municipales para reglamentar los usos del suelo (art. 313.7). El otorgamiento de la licencia de construcción, previa verificación del cumplimiento de los requerimientos establecidos en los planes de ordenamiento territorial, es una actuación pública de especial relevancia para la autonomía territorial. En ese sentido, este Tribunal ha sostenido que en el ordenamiento colombiano *"se reconoce la configuración normativa de un Plan de Ordenamiento Territorial a cargo de los municipios y distritos, como forma de concreción del modelo de descentralización en armonía con los principios y normas constitucionales y legales"*⁹¹. Ello implica, para las entidades territoriales, *"unas competencias, primero, en lo relacionado con la facultad regulativa y, segundo, respecto a la adopción de medidas administrativas para controlar, supervisar y sancionar el incumplimiento de la normatividad urbanística"*⁹².

En adición a ello, en materia de ordenamiento territorial la Ley 1454 de 2011 estableció que a los municipios les corresponde (i) formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio; (ii) reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, y (iii) optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

b. La exigencia de una autorización previa para emprender actividades de construcción, contribuye además a la realización de las políticas públicas que materializan el derecho a la vivienda digna. En efecto, la autorización previa permite verificar que la construcción proyectada cumpla los requerimientos básicos relativos, por ejemplo, a su habitabilidad y al acceso a los servicios públicos. Este Tribunal ha señalado, entre otras cosas, que *"el otorgamiento de una licencia de construcción implica por parte de las autoridades administrativas, un estudio previo y responsable respecto de la posibilidad de garantizar la debida prestación de los servicios necesarios para gozar del derecho a una vivienda digna"*⁹³ y que *"las licencias de construcción tienen, entre sus objetivos, precisamente, el de lograr que las obras se adelanten de acuerdo con parámetros técnicos que eviten daños a terceros y, más aún, que prevengan riesgos que puedan afectar a las edificaciones vecinas"*⁹⁴.

58.3. Dos decisiones en ejercicio de control abstracto de constitucionalidad se han ocupado de examinar normas que, para hipótesis precisamente delimitadas y no plenamente identificables con la disposición aquí examinada, han eliminado el requisito de la licencia de construcción. Se trata de las sentencias C-226 de 2011 y C-145 de 2015.

a. En la primera decisión, la Corte declaró inexistente una regla establecida en el parágrafo tercero del artículo 1º del Decreto Legislativo 4829 de 2010⁹⁵, según la cual con el propósito de expedir permisos de instalaciones de comunicaciones sería suficiente *con la autorización de la respectiva Secretaría de Planeación Municipal o Distrital o de la autoridad del orden nacional según su respectiva competencia, sin que sea necesario aportar estudios técnicos, de licencia de construcción, estudios de seguridad, entre otros, que se encuentren relacionados con la atención de la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 4580 de 2010*. Con el fin de fundamentar esa decisión este Tribunal sostuvo:

"La última medida refleja varios problemas: primero, la no exigencia de estudios técnicos, de seguridad y de licencias de construcción implicaría el riesgo de afectación grave a la población, al espacio público, a la sostenibilidad fiscal, al medio ambiente, a las redes de otros servicios públicos, entre otros efectos negativos, sin que ello se justifique por la búsqueda de prontitud en la construcción de nueva infraestructura y redes de telecomunicaciones. La finalidad de que de manera rápida se realicen esas obras no se compensa con obviar dichos estudios o requisitos pues entonces la posible solución podría implicar peores efectos que lo que se pretende contrarrestar."

Lo anterior, vulnera varios principios constitucionales, especialmente los relacionados con la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta. Además, pone en peligro la garantía de los derechos colectivos al ambiente sano, al espacio público, la salubridad pública y la moral administrativa sin que sea posible asegurar que siempre podrán retrotraerse los efectos de las obras cuando, en efecto, menoscaben dichos principios. De manera que se declarará inexequible el aparte del parágrafo tercero bajo estudio que señala *"Para ello, bastará la autorización de la respectiva Secretaría de Planeación Municipal o Distrital o de la autoridad del orden nacional según su respectiva competencia, sin que sea necesario aportar estudios técnicos, de licencia de construcción, estudios de seguridad, entre otros"*. Así que dichos requisitos sí deberán exigirse por parte de los municipios incluso cuando los permisos solicitados se relacionen con la emergencia económica, social y ecológica.

4.2. Además, se le otorga a entidades del orden nacional, que no especifica, la facultad de otorgar permisos para el despliegue de infraestructura, lo cual -si se relaciona con los usos del suelo- iría en contra de la autonomía de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 de la Carta, en este caso de los municipios, como únicas entidades competentes para darlos en cuanto son los entes encargados del cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial y que deben velar por la ordenación de su territorio en virtud de lo establecido en el artículo 311 Superior. El parágrafo tercero del artículo 1 del decreto legislativo, tal como quedaría redactado al declararse exequible el aparte estudiado en el numeral anterior -4.1-, establece:

"Las entidades del orden nacional y territorial deberán garantizar el despliegue de infraestructura para lo cual deberán dar prelación a la expedición de los permisos de instalaciones de telecomunicaciones, que se encuentren relacionados con la atención de la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 4580 de 2010."

De la lectura de la norma se deriva que se le podría estar otorgando a autoridades del orden nacional la facultad de dar esos permisos sin determinar cuándo serían competentes ni cuáles serían esas autoridades ni tampoco motivación alguna que lo justifique.

En efecto, tal como ya se explicaba, son los municipios los competentes para otorgar esos permisos cuando la obra tenga incidencia en los usos del suelo, de acuerdo con el artículo 311 Superior y con la Ley 388 de 1997. Además, la Ley 1341 de 2009 no establece en ninguna de sus normas qué entidad específica es la competente para expedir esos permisos, por tanto se aplicaría la regla general que es la ya expuesta sobre la competencia de los municipios. Ello se explica en cuanto sólo esas entidades territoriales pueden determinar, de acuerdo con su ordenamiento territorial, qué obras se pueden realizar sobre su jurisdicción, qué necesidades de desarrollo se requieren, la prestación de los servicios públicos, etc. Expresamente la Ley 1341 de 2009 sólo le otorga al Ministerio de las TIC la facultad de otorgar permisos sobre el espectro radioeléctrico pero no los relacionados con el despliegue o construcción de infraestructura de telecomunicaciones.

En tanto no existe claridad sobre qué autoridad nacional tendría competencia para otorgar esta clase de permisos cuya construcción no implique la ordenación del territorio o incida en los usos del suelo, y partiendo de que esa facultad no puede dejarse abierta e indeterminada por virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales, esa expresión sólo podría entenderse exequible aclarando que autoridades del orden nacionales exclusivamente podrían tener esa facultad si no se inmiscuye en las competencias de los municipios y si la ley lo ha autorizado previamente" (Subrayas no son del texto original).

De ese pronunciamiento se desprende que la exigencia de obtener la licencia de construcción no puede eliminarse respecto de la infraestructura de telecomunicaciones, ni aún en situaciones excepcionales como las reguladas en el artículo 215 de la Carta, si con ello se dejan en situación de riesgo derechos de terceros, otros intereses de relevancia constitucional o se pueden generar peores efectos de aquellos que se pretende contrarrestar. A su vez, la Corte consideró que la intervención de autoridades nacionales en este tipo de autorizaciones planteaba una cuestión particular, dado que en materia de licencias de construcción son las autoridades municipales quienes deben tener en primer lugar esa competencia de decisión. Conforme con tal indicación, la sentencia declaró la constitucionalidad condicionada de la expresión "nacional" contenida en la primera parte del parágrafo tercero a fin de que se entendiera *"que las autoridades del orden nacional a las que hace referencia sólo podrán expedir permisos de despliegue de infraestructura cuando no implique la usurpación de competencias de los municipios sobre su ordenamiento territorial y los usos del suelo, y cuando la ley lo ha autorizado previamente"*.

b. A partir de consideraciones diferentes y en el contexto de una situación carcelaria crítica, la sentencia C-145 de 2015 estableció que resultaba compatible con la Carta una disposición prevista en la Ley 1709 de 2014 conforme a la cual *no se requiere licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para la construcción, adecuación o ampliación de infraestructura penitenciaria y carcelaria*. Según planteó este Tribunal, las licencias de urbanización no constituyen un medio indispensable dado que existen otros instrumentos de control de la planeación territorial -como las normas sancionatorias y las acciones populares-. Señaló entonces que el artículo acusado *"puede ser interpretado en el sentido que si bien no es necesario adelantar el trámite de las licencias de urbanismo para realizar intervenciones o la construcción de edificaciones destinadas a la reclusión de personas afectadas con medidas privativas de la libertad, ello no exime a las entidades que las realicen del deber de observar la reglamentación de usos del suelo y de solicitar la licencia ambiental y cumplir las demás normas urbanísticas, bajo el entendido que toda actuación del Estado debe estar revestida de legalidad y en este orden no puede desconocer de manera injustificada las reglas y limitaciones que los concejos municipales establezcan en los planes de ordenamiento territorial"*. En atención a ello, señaló la Corte que la norma sería *"declarada exequible pero bajo el entendido de que las obras de intervención o construcción de infraestructura carcelaria se debe desarrollar en las áreas que hayan sido destinadas para el efecto en las normas de ordenamiento territorial y conforme a la reglamentación de usos del suelo aplicables en el municipio"*.

58.4. Para este Tribunal ninguna de tales decisiones constituye un precedente controlante para el asunto que ahora se examina, ya que no se ocupan de la regulación relativa a la construcción de vivienda subsidiada con recursos públicos.

58.5. Como se dejó señalado al describir el alcance del parágrafo 2º, este prevé la eliminación de la licencia de construcción como requisito de **Sentencia 570 de 2017 Corte Constitucional**

ejecución de soluciones de vivienda subsidiadas, bajo la condición de que la entidad operadora o la entidad territorial *garanticen* que el diseño de las soluciones de vivienda cumple los requerimientos de las normas de sismorresistencia y los planes de ordenamiento territorial. La regla que se examina sustituye la licencia de construcción por una obligación de garantizar el cumplimiento de los referidos elementos.

a. La *obligación de garantía* que allí se establece implica un deber o compromiso jurídicamente exigible de asegurar la observancia de las disposiciones en materia de sismoresistencia así como las reglas previstas en los planes de ordenamiento territorial. No se trata de una obligación que se agote en la realización de los mejores esfuerzos, sino un deber de resultado que impone a quien lo asume en virtud de lo dispuesto en este decreto -la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial-, actuaciones que aseguren las referidas normas.

b. Establecer la obligación de garantía en materia de cumplimiento de normas de sismoresistencia y de los planes de ordenamiento, no implica que las autoridades competentes puedan abstenerse de cumplir los deberes en materia de planeación urbana y rural y, en esa medida, habrán de emprender todas las actuaciones que se requieran para asegurar que en la ejecución de los respectivos proyectos de vivienda se cumplan las condiciones que ordinariamente se verifican al conceder la licencia de construcción. Conforme a ello y atendiendo el contenido del artículo 2.2.6.1.7 del Decreto 1077 de 2015, deberán verificar el respeto, por ejemplo, de las reglas relativas a los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural así como las condiciones requeridas para la edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos relevantes para la respectiva edificación. Igualmente las autoridades competentes deben verificar que las reglas relativas a la edificación en suelo rural que prevé el artículo 2.2.6.2.1 del mismo decreto sean plenamente respetadas. Le corresponde al Presidente de la República, al amparo de la facultad reglamentaria de la que es titular, adoptar las medidas que se requieran para la cumplida ejecución de las disposiciones contenidas en este decreto.

c. Advierte la Corte que las autoridades nacionales y territoriales tienen deberes significativos en relación con la protección de la vivienda a la que se refiere el decreto examinado. No requerir la licencia de construcción tiene por objeto hacer posible que los planes de vivienda puedan ejecutarse con mayor rapidez y a menores costos, de manera que logre darse una respuesta efectiva a las necesidades que se desprenden del actual contexto de transición. Sin embargo, no es posible interpretar dicho propósito como una renuncia de las autoridades públicas a su deber de asegurar que las soluciones de vivienda se diseñen y ejecuten correctamente, ni tampoco como una fuente de exclusión de responsabilidad de los particulares que puedan intervenir en tales proyectos. En esta materia, como es natural, deberán activarse todos los instrumentos de control, seguimiento y sanción, de ser el caso, a fin de materializar al mismo tiempo las exigencias de eficiencia, eficacia y calidad a partir de las cuales adquiere sentido la regulación juzgada.

58.6. La Corte, en consecuencia, declarará la exequibilidad de los contenidos normativos examinados.

59. Una regla especial se encuentra establecida en el párrafo del artículo 3 en relación con la valoración o evaluación para la escogencia del constructor por parte del operador, al disponer que se tendrá en cuenta si se prevé el suministro de bienes y servicios por parte de las comunidades o la contratación de mano de obra local. Cuando el constructor -denominado también ejecutor⁹⁶- considere en su propuesta ese tipo de medidas, dicha circunstancia puede ser considerada por la entidad otorgante.

Para la Corte dicha medida resulta compatible con la Constitución, puesto que sin sacrificar el principio de transparencia o eficiencia, promueve el desarrollo regional y puede interpretarse como un instrumento que asegura la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2). En efecto, tratándose de proyectos de impacto local esa preferencia encuentra justificación porque permite optimizar para unos eventos específicos los intereses de la población de la respectiva entidad territorial y por esa vía promover el empleo y el desarrollo locales. Esa regulación encuentra además fundamento en la regla que establece, en el artículo 334, que el Estado es el director general de la economía y que en esa medida debe intervenir *“con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”*.

60. De conformidad con las consideraciones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad simple del párrafo del artículo 3º y del artículo 8º. También será declarada la exequibilidad del artículo 9º con excepción del párrafo 1º, inciso segundo, y el párrafo 2º, inciso segundo, que se declaran INEXEQUIBLES por violación de la exigencia de conexidad, según ello quedó explicado en el fundamento jurídico 15.3 de esta providencia. Igualmente declarará la exequibilidad de la parte final del inciso quinto del artículo 9º en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Medidas de cobertura a las tasas de interés de créditos de vivienda de interés social y prioritario (art. 10)

ARTÍCULO 10. Cobertura para créditos de vivienda de interés social y prioritario rural. Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los titulares de créditos de vivienda de interés social y prioritario rural que otorguen los establecimientos de crédito, en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana.

El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y procedimiento de las coberturas a tasas de interés de los titulares de crédito de vivienda de interés social y prioritario rural nueva.

61. El artículo 10 prescribe que con el objeto de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural, el Gobierno podrá, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH) -cuya administración le corresponde al Banco de la República-, ofrecer nuevas coberturas a las tasas de interés a quienes sean deudores de créditos de vivienda de

interés social y prioritario rural otorgados por establecimientos de crédito. Indica además que ello deberá hacerse en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana. Igualmente establece que le corresponde al Gobierno Nacional reglamentar las condiciones y procedimiento para el otorgamiento de las coberturas correspondientes.

62. El artículo 10 se encuentra en una *relación de eficiencia* clara con el Acuerdo Final y, en esa medida, constituye un instrumento que facilita conseguir sus propósitos. En efecto, prever medidas que permitan al Estado contemplar algún nivel de cobertura a las tasas de interés ofertadas en el mercado para adquirir vivienda rural, es un instrumento que se ha establecido en el pasado para impulsar, por ejemplo, el acceso a los créditos de vivienda regulados en la Ley 546 de 1999. Se trata de una medida de fomento que hace practicable, mediante un sistema diferente al otorgamiento directo del subsidio, promover la adquisición de viviendas por parte de los beneficiarios del *Plan*.

63. Los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 2000 previeron la creación del Fondo al que se refiere la disposición bajo examen, la autoridad encargada de administrarlo, los recursos que lo conformarían y los propósitos para su creación, vinculados a la cobertura de créditos de vivienda⁹⁷. Posteriormente, el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011 dispuso que, con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno Nacional podría ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva y leasing habitacional que otorguen los establecimientos de crédito. Posteriormente, la Ley 1469 de 2011 prescribió que los recursos de dicho fondo podrían ser empleados por el Gobierno con el fin de ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva que otorguen las entidades financieras y las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para estas últimas.

Para la Corte esta regulación, desde la perspectiva de su contenido, no suscita problema constitucional alguno. En efecto, establecer coberturas a las tasas de interés para la financiación de la vivienda a la que se refiere el decreto, además de ser expresión del ejercicio de una competencia legislativa, constituye un desarrollo posible del artículo 51 de la Carta al prever que, para hacer efectivo este derecho, el Estado promoverá planes de vivienda de interés social, así como sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Las coberturas a las tasas de interés permiten reducir el costo del crédito y, en esa dirección, optimizar la financiación. Igualmente, prever que el Gobierno reglamentará las condiciones y procedimientos de cobertura a las tasas de interés, constituye una expresión directa de las competencias reglamentarias que en esta materia la Constitución le reconoce al Gobierno Nacional.

64. No obstante esta conclusión, encuentra la Corte necesario abordar una cuestión particular. El artículo 10 se ocupa de disciplinar un asunto de naturaleza financiera lo que sugiere que se trata de una materia marco a la luz de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 150. Esa condición también se desprende del precedente fijado por la Corte en la sentencia C-955 de 2000 que al referirse a la regulación del fondo de reserva prevista en los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 2000, consideró que se trataba de una regulación con la naturaleza antes descrita. Con fundamento en esta premisa, la pregunta que surge es si tal regulación podía ser adoptada en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz. A juicio de la Corte, la respuesta debe ser positiva en tanto esa materia no está excluida expresamente por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 y tampoco puede afirmarse que se encuentre comprendida por la reserva estricta de ley a la que se refirió la sentencia C-699 de 2016.

En efecto, si bien el inciso tercero del artículo 150.10 de la Carta establece una prohibición de delegación legislativa para la regulación de las materias marco, de ello no se desprende que el Gobierno carezca de competencias para adoptar ese tipo de normas en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz. Ello es así dado que, primero, no se encuentra comprendida por los asuntos expresamente excluidos por el referido acto legislativo; segundo, no se ocupa específicamente de materias relativas a limitaciones significativas de derechos o garantías constitucionales que impongan una particular exigencia de deliberación democrática, y tercero, no es posible establecer, sin desconocer el principio del efecto útil que preside la interpretación sistemática de la Carta, que la reserva estricta de ley corresponde con las materias previstas en el artículo 150.10, a pesar de que el constituyente derivado no lo hubiera prescrito expresamente en el Acto Legislativo 01 de 2016.

65. La Corte declarará la exequibilidad de la disposición demandada.

Destinación de recursos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario para la financiación de la política de vivienda (art. 11)

ARTÍCULO 11. Modifícase el artículo 32 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 32. Recursos de Finagro para vivienda de interés social y prioritario rural. Destíñese el veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta Finagro a la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural, para programas de adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio, en las condiciones que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda.

Para los efectos de lo previsto en este artículo, Finagro realizará de manera permanente actividades tendientes a promocionar esta línea de financiamiento.

PARÁGRAFO 1º. En aquellos casos en que por razón de la demanda los recursos previstos en el presente artículo no se utilicen, Finagro podrá destinarlos al fomento agrícola a través del financiamiento de las actividades agropecuarias, de conformidad con las disposiciones vigentes y su objeto social.

PARÁGRAFO 2º. El Gobierno nacional, con cargo a los recursos del sector agropecuario, podrá establecer programas que incluyan la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural y subsidios a la tasa de interés para los solicitantes de la financiación a la que se refiere el inciso inicial de este artículo, bajo las condiciones que establezca el Gobierno nacional."

66. El artículo 11, que modifica el artículo 32 de la Ley 546 de 1999, establece cuatro contenidos normativos. En primer lugar, prescribe que deberá destinarse el veinte por ciento de los recursos de las inversiones forzadas de las que dispone dicho Fondo –en adelante Finagro- a la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural para los programas de adquisición, mejoramiento y construcción de vivienda individual en sitio propio. Esa destinación deberá hacerse teniendo en cuenta las condiciones que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario siguiendo para el efecto lo que haya dispuesto el Consejo Superior de Vivienda. En segundo lugar, señala que a Finagro le corresponderá realizar de manera permanente actividades de promoción de esta línea de financiamiento. En tercer lugar, reiterando lo establecido por el artículo 32 original de la Ley 546 de 1999, prevé que los recursos que no se empleen con la finalidad señalada podrán ser destinados al fomento agrícola. Finalmente, en cuarto lugar, el parágrafo segundo establece una autorización para que el Gobierno Nacional establezca, con cargo a los recursos destinados al sector agropecuario, programas que incluyan asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social, así como subsidios a la tasa de interés para los solicitantes de la financiación prevista en el primer inciso del artículo, en las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

67. La Corte constata nuevamente la estrecha relación de conexidad entre la medida que acogió el artículo 11 del decreto y los objetivos del Acuerdo Final. En este caso, la modificación parcial del artículo 32 de la Ley 546 de 1999 ha definido sistemas complementarios de financiación de los programas de vivienda rural previendo que será posible empleando para el efecto los recursos que por inversiones forzadas ha recibido Finagro. Adicionalmente y como un título legal para la apropiación de gastos, el artículo señala la posibilidad de que el Gobierno Nacional destine recursos previstos para el sector agropecuario a efectos de alcanzar los propósitos que, en línea con los numerales del Acuerdo Final invocados por el Gobierno, persigue el Decreto. Cabe destacar, como muestra de la conexidad, que al motivar las reglas plasmadas en los artículos 10 y 11 del decreto, el Gobierno señaló que se pretendía “*el fortalecimiento de las disposiciones e instrumentos existentes en la normativa vigente e incorporar la alternativa de combinar crédito hipotecario para vivienda de interés social y prioritario rural con subsidios en dinero y cobertura a la tasa de interés, tanto para la línea de crédito de Finagro, existente actualmente, como para nuevas coberturas, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH)*”.

68. La modificación que introduce el artículo al primer inciso del texto original del artículo 32 de la Ley 546 de 1999, se limita a precisar la posibilidad de emplear el porcentaje de recursos allí referidos a los propósitos de financiación de vivienda de interés social y prioritario rural. Según lo establece el artículo 3º del Decreto Ley 2371 de 2015, que a su vez modificó el artículo 227 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el objeto de Finagro consiste en promover el desarrollo agropecuario y rural, mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento o fondeo global o individual de las operaciones que hagan las entidades bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas vigiladas por la Superintendencia Financiera y por la Superintendencia de Economía Solidaria. Se trata entonces de una entidad de *segundo piso* a la que puede atribuirse la función de concurrir a financiar la ejecución del *Plan* y de la *Política* a la que se refiere el Decreto bajo examen.

La doble sujeción a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y al Consejo Superior de Vivienda se encuentra conforme a la Carta, al tratarse de una disposición que promueve la realización de los principios de coordinación entre las diferentes autoridades administrativas. En efecto, la citada Comisión integrada por funcionarios públicos del más alto nivel⁹⁸, tiene -según el vigente artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- la condición de administrador del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y organismo rector del financiamiento y del manejo de riesgos del sector agropecuario. A su vez, el Consejo Superior de Vivienda, según lo dispone el artículo 6º de la Ley 546 de 1999, es un organismo asesor del Gobierno en materia de vivienda que se encuentra integrado por funcionarios públicos y diferentes representantes de organizaciones sociales⁹⁹. Igualmente, la facultad de Finagro de promover las líneas de financiamiento previstas, guarda plena consonancia con el propósito de materializar el contenido del derecho a la vivienda digna y con el principio de eficiencia que rige la administración pública.

69. El contenido del tercer inciso del artículo 32 de la Ley 546 de 1999 se mantiene inalterado si se contrasta con la versión original de dicha disposición, limitándose a señalar, por razones compatibles con el principio de eficiencia y economía, que en aquellos casos en que los recursos no sean utilizados pueden destinarse por Finagro a la financiación de actividades agropecuarias. Se trata de una regla de destinación residual de los recursos que no plantea problema jurídico alguno en tanto esa destinación debe hacerse respetando el objeto social del mencionado Fondo así como las disposiciones que se encuentren vigentes.

70. El cuarto contenido normativo de la disposición constituye una autorización, comprendida por las facultades de la administración pública para ejecutar planes de acción dirigidos a hacer realidad los objetivos y metas que se establecen en la ley del plan nacional de desarrollo. Autorizar la creación de programas que prevean la asignación de subsidios familiares de vivienda o para la cobertura de tasas de interés, constituye un desarrollo posible de los artículo 51 y 64 de la Carta.

71. Conforme a lo expuesto el artículo 11 será declarado exequible.

Articulación e integración del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, los planes de la Reforma Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo (art. 12).

ARTÍCULO 12. Integración del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural con los Planes de la Reforma Rural Integral y sus Políticas. De conformidad con la Reforma Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural se deberá integrar con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas, con el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales. Las entidades competentes deberán generar instrumentos que permitan la implementación articulada de proyectos en territorio.

72. El artículo 12 prevé que el *Plan* al que alude el artículo 1 del Decreto deberá integrarse con los otros planes nacionales para la reforma rural, de conformidad con la denominada Reforma Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo. En consonancia con ello, tal disposición prevé que las entidades deberán crear mecanismos que hagan posible que en los diferentes territorios la implementación se articule adecuadamente.

73. Esta disposición, cuya finalidad es promover la articulación de los diferentes instrumentos a los que se refiere el Decreto, con las pautas definidas en el Acuerdo Final así como con el Plan Nacional de Desarrollo, asegura jurídicamente la realización de todos los componentes de dicho Acuerdo. Esta carga de armonización de los instrumentos se encuentra, a juicio de la Corte, en estrecha y directa conexión con la implementación a la que se refiere el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

74. La norma bajo examen refleja la necesidad de que los instrumentos que se adoptan en el Decreto, así como aquellos que se aprueben en sucesivas normas para hacer efectivo el Acuerdo Final en lo relativo a la Reforma Rural Integral, se encuentren plenamente articulados con los planes preexistentes que se encuentren en curso así como con las normas e instancias que rigen la planeación en el ordenamiento constitucional. Ello, como se ha señalado a propósito del análisis del artículo 1º, es consistente con la obligación constitucional de ejecutar un proceso de planeación ajustado a los principios previstos en la Carta (art. 341) y en la ley orgánica correspondiente, en particular los de coordinación, consistencia, desarrollo armónico de las regiones, viabilidad y coherencia (art. 3 de la Ley 152 de 1994). Esta disposición impone entonces a todas las autoridades e instancias que participan en el diseño y ejecución de los diferentes mecanismos de planeación, asegurar la articulación de los instrumentos de manera tal que, de una parte, (i) se cumplan de buena fe los compromisos establecidos en el Acuerdo, según lo exige el Acto Legislativo 02 de 2017 y, principalmente, de otra, (ii) se asegure el respeto estricto de las disposiciones constitucionales tal y como lo ordena el artículo 4º de la Carta y la frase final del primer inciso del referido acto legislativo.

75. El artículo 12 será declarado exequible.

Régimen de transición para la ejecución de los recursos destinados previamente a políticas de subsidios (art. 13)

ARTÍCULO 13. Régimen de transición de los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural. Los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia el presente decreto, se ejecutarán de conformidad con la normativa vigente al momento de su transferencia.

76. El artículo 13 establece una regla de transición, conforme a la cual aquellos recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social rural que hubieren sido transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de que hubiere entrado en vigencia el decreto bajo examen, continuarán ejecutándose de conformidad con las normas vigentes al momento de la transferencia.

77. Se trata de una medida que se encuentra en estrecha conexión con la ejecución ordenada de los recursos destinados a financiar los programas de subsidios. Este propósito, que permite identificar los recursos que serán empleados para los fines previstos en el Decreto que ahora se juzga, se encuentra en relación de eficiencia con los objetivos relevantes del Acuerdo Final, en tanto hace posible una ejecución ordenada de las apropiaciones y un seguimiento adecuado de las etapas de la política pública.

78. En nada desconoce la Constitución lo allí prescrito y, por el contrario, asegura que los programas iniciados previamente para la ejecución de subsidios se utilicen conforme a las disposiciones preexistentes. Es entonces una medida válida que además contribuye a la ejecución ordenada de los recursos y salvaguarda el principio de legalidad en la ejecución de las políticas públicas.

Vigencia y derogatorias (14)

ARTÍCULO 14. Vigencia y derogatorias. Deróganse los artículos 27, 28, 29, 30, y 31 de la Ley 1537 de 2012 y las demás normas que le sean contrarias.

79. El artículo 14 se limita a establecer la derogatoria expresa de varios artículos de la Ley 1537 de 2012 y la tácita de todas aquellas disposiciones que le sean contrarias. Esa derogación se encuentra en una *relación de cambio o superación de obstáculos* en tanto las nuevas circunstancias exigían la modificación de normas preexistentes que establecían un régimen diferenciado en algunos aspectos relevantes. En esa dirección el Gobierno sostuvo en las motivaciones del Decreto, que los artículos suprimidos *"resultan contrarios a este decreto ley en cuanto establecen reglas diferentes en relación con (i) la autoridad encargada de ejecutar la formulación de la política de Vivienda de Interés Social rural; (ii) los grupos poblacionales rurales que tienen prioridad para el acceso al subsidio; (iii) las entidades a través de las cuales se ejecuta el subsidio; y (iv) los recursos para la Vivienda de Interés Prioritario rural"*.

80. Estima la Corte que encontrándose satisfecho el principio de conexidad de esta medida con los contenidos del Acuerdo Final y no tratándose de la derogatoria de normas constitucionales, orgánicas, estatutarias, de naturaleza tributaria o incluidas en códigos, es perfectamente posible que el legislador extraordinario hubiera adoptado esa decisión.

81. El artículo 14 será declarado exequible.

G. SINTESIS DE LA DECISIÓN

82. Le correspondió a la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 890 de 2017 *"Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural"* expedido por el Presidente de la República con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

83. La Corte constató que se encontraban satisfechas las condiciones formales y de competencia temporal que rigen la expedición del decreto bajo examen. En primer lugar, se encuentra firmado por el Presidente de la República y los titulares de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio. Considerando su contenido, así

como los sectores en los que tiene impacto (vivienda y desarrollo rural), puede decirse que, para todos los efectos y en los términos establecidos en el artículo 115 Superior, los referidos funcionarios constituyen el Gobierno. En segundo lugar, su título guarda plena correspondencia con su contenido, dado que los artículos que lo integran se refieren a diferentes dimensiones del *Plan* que en él se menciona y a varios instrumentos de política pública directamente relacionados con la promoción y desarrollo de la vivienda rural. Por ello, cumple con la exigencia prevista en el artículo 169 de la Carta, que la jurisprudencia ha estimado aplicable a este tipo de normas. En tercer lugar, el decreto señala la norma en la que fundamenta su expedición, al referir que fue adoptado con base en las facultades que se encuentran previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. El decreto también incluye una amplia motivación que contiene consideraciones generales y específicas, y cuyo análisis se realizará a continuación a propósito del examen de conexidad y necesidad. Finalmente, encuentra la Corte que la regulación fue expedida el día 28 de mayo del año en curso, esto es, durante el término de 180 días siguientes al momento en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016, según lo prescrito en el artículo 5º de dicho acto.

84. Al aplicar el juicio de conexidad objetiva la Corte encontró que el decreto, sus consideraciones y su estructura general se vincula de forma cierta y verificable con el Acuerdo Final, dado que con su expedición –como lo advierte el numeral 3.1 de los considerandos y se sigue de las reglas que adopta– se pretende (i) implementar los contenidos relacionados con la reforma rural integral a la que se refiere el numeral 1.3.2.3, al disponer la creación y puesta en marcha del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural y (ii) adoptar un régimen que haga posible o facilite la reincorporación económica y social sostenible de los integrantes de las FARC, lo que incluye planes o programas de vivienda, conforme a lo contemplado en el numeral 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

En aplicación del juicio de conexidad estricta y suficiente, este Tribunal determinó que las normas del Decreto Ley 890 de 2017 se vinculan directamente con las motivaciones del mismo. Constató que todas ellas contribuían efectivamente a la realización del Acuerdo Final en tanto disponen (a) la creación de instrumentos indicados en el mismo o estrechamente vinculados -*Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural y Política de vivienda de interés social y prioritario rural*-, (b) la atribución de facultades a entidades para que, por medio de su acción, concurran a la realización del Acuerdo Final –Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda, Finagro, entre otras), (c) la creación o diseño de los procedimientos administrativos o de otra índole necesarios para ejecutar algún punto del Acuerdo Final –régimen de subsidios, entidad otorgante, entidad operadora y constructor- y (d) la adopción de los medios necesarios para apropiar y conservar los recursos económicos necesarios para la implementación.

La Corte encontró, sin embargo, que la extensión del régimen previsto en los párrafos primero y segundo del artículo 9, en materia de licencias de construcción y permisos de vertimiento, a los proyectos de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias, se opone al requerimiento de conexidad con el Acuerdo Final. En efecto, se trata de una medida específica que no tiene una vinculación estrecha si se considera que el referido Fondo de Adaptación, según el artículo 1 del Decreto 4819 de 2010, tiene por objeto la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña". En consideración a ello, no puede constatarse, ni el Gobierno demostró, la existencia de una relación específica entre la aplicación de las medidas previstas al Fondo de Adaptación y la implementación o desarrollo del Acuerdo Final. Así las cosas, la Corte dispuso declarar la inexequibilidad de lo dispuesto en el segundo inciso del párrafo primero, así como en el inciso segundo del párrafo segundo del artículo 9.

85. El Decreto Ley 890 de 2017 superó el examen de necesidad dado que existen argumentos suficientes que demuestran la importancia de implementar de manera rápida y efectiva los programas de vivienda rural. En primer lugar, la implementación del *Plan*, así como de la *Política* –instrumentos a través de los cuales se concretan varias dimensiones del Acuerdo Final– exige agotar varias etapas que van desde la formulación general de los elementos que guiarán la actuación de la administración, pasa por la consolidación de la administración del *Plan* y de la *Política* y el otorgamiento de subsidios o créditos, y concluye con la realización efectiva de las actividades de mejoramiento o construcción de vivienda. En segundo lugar, el impacto del conflicto en el campo ha afectado diferentes grupos poblacionales que requieren, para ajustarse a la nueva situación que se desprende de la terminación del conflicto, de medidas que en el corto plazo permitan su participación efectiva, en condiciones de igualdad, en los beneficios que se siguen de ello. En tercer lugar, la urgencia de adoptar las medidas se desprende además del hecho de que el numeral 6.1.10 del Acuerdo estableció que durante los 12 meses siguientes a su firma debían adoptarse las normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral.

86. Las disposiciones del decreto son materialmente compatibles con la Constitución. Ellas (i) se articulan con el régimen constitucional y orgánico relacionado con las actividades de planeación y presupuesto; (ii) constituyen un desarrollo posible del derecho de acceder a la vivienda digna reconocido en el artículo 51, en tanto se orienta a materializar planes de vivienda de interés social y a crear sistemas adecuados de financiación, y (iii) son una expresión del deber que tiene el Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la vivienda según lo prescribe el artículo 64. Al amparo de tal regulación el decreto establece instrumentos, asigna competencias y regula procedimientos que, en general, no se oponen a la Carta.

87. De conformidad con el precedente sentado en la sentencia C-359 de 2013, la Corte negó que la expedición del Decreto Ley 890 de 2017 hubiera requerido agotar el proceso de consulta previa de las comunidades étnicas. A su juicio, no puede afirmarse la afectación directa de tales comunidades en una regulación que define de manera general algunos elementos de la política pública de vivienda rural.

88. La Corte consideró que debía declararse la exequibilidad condicionada del inciso cuarto del artículo 9º. A pesar de que respeta la Constitución que un Ministerio que no es otorgante del subsidio pero que tiene experticia y se relaciona directamente con la política de vivienda, postule a una persona jurídica para que cumpla las funciones de operador, estimó la Corte que ello era posible siempre y cuando en su proceso de selección se cumplan las normas de contratación correspondientes en términos o condiciones equivalentes a la forma en que ello debe hacerse por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resultaría contrario a los principios de imparcialidad e igualdad (art. 209) que se sigan procesos de selección de operadores privados con reglas diferenciadas, según la entidad que adelante el proceso de contratación, pese a que el objeto de la selección sea equivalente: en este caso actuar como administrador y ejecutor de los subsidios. Así las cosas, dispuso declarar la exequibilidad de esta disposición en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 890 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural", por su compatibilidad formal con la Constitución.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14 por su compatibilidad material con la Constitución.

TERCERO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 9º con excepción del parágrafo 1º inciso segundo y parágrafo 2º inciso segundo que se declaran INEXEQUIBLES. Igualmente declarar la exequibilidad de la parte final del inciso quinto del artículo 9º en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

Con salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Ausente con excusa

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (E)

Anexo No. 1

Normas sobre el contenido general, la implementación y articulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la Política de Vivienda de Interés social

Artículo 1º. Formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Artículo 2º. Política de vivienda de interés social y prioritario rural y reforma rural integral.

Artículo 3º. Implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Artículo 12. Integración del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural con los Planes de la Reforma Rural Integral y sus Políticas.

Motivación general

Que la formulación e implementación del Plan es necesaria para la formulación e implementación de otros Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, el Plan de Distribución de Tierras, el Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Especial de Educación Rural, por lo cual resultan urgentes las disposiciones contenidas en el presente decreto ley.

Que con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final prevé el compromiso del Gobierno nacional de crear e implementar un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural (en adelante el Plan), en cuyo desarrollo se deberán tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

i) "La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres".

ii) "La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales".

Motivaciones específicas

Los artículos primero y segundo establecen la obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de formular el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de vivienda de interés social y prioritario rural, con sujeción a los criterios 1 a 4 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, y las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio, en consonancia con el punto uno del Acuerdo Final y el mencionado Plan.

El artículo segundo establece la obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de formular el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de vivienda de interés social y prioritario rural, así como las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio, de acuerdo con el punto uno del Acuerdo Final y el mencionado Plan.

El artículo tercero prevé que la implementación del Plan y de la política pública de vivienda de interés social y prioritaria rural deberán incluir soluciones de vivienda nueva o mejorada, acordes a las necesidades y las condiciones de los hogares rurales en cada zona o región del país, tal y como lo dispone el punto 1.3.2.3, criterio número 1, del Acuerdo Final.

El artículo tercero busca dar cumplimiento al punto 1.3.2.3, criterio número 1, del Acuerdo Final, pues dispone que la implementación del Plan y de la política pública de vivienda de interés social y prioritaria rural deberán estar acordes con las necesidades y las condiciones de los hogares rurales en cada zona o región del país.

El artículo 12 preceptúa que el Plan se deberá integrar con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas, con el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales.

Normas

Motivación

Normas sobre los subsidios de vivienda rural

Artículo 4°. Otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural.

Artículo 5°. Subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural para hogares con predios restituidos.

Artículo 6°. Subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural para población reincorporada a la vida civil.

Artículo 8°. Entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda de interés social rural y prioritario rural.

Artículo 9°. Administración y ejecución de los subsidios de interés social rural y prioritario rural.

Motivación general

(...) la evaluación de resultados del subsidio de vivienda de interés social rural, realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2013, concluye que la vivienda de interés social rural es un importante reductor de la pobreza rural, pues, con el otorgamiento de subsidios, de un 55,9% de hogares en situación de pobreza se pasaría a un 27,3%.

Que para lograr reducir el déficit de vivienda y la pobreza rural, posibilitar la disminución de la brecha existente entre las condiciones de habitabilidad urbana y rural y crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural en general, se debe atender a los diferentes segmentos poblacionales rurales mediante el otorgamiento de subsidios, el acceso a crédito, y la combinación de subsidios en dinero y subsidios a la tasa de interés.

Motivación específica

El artículo cuarto prioriza para el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural a la población en pobreza extrema, las víctimas de desplazamiento forzado, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de Distribución de Tierras, a los grupos étnicos y culturales de la Nación y a las mujeres cabeza de familia, lo cual acata en su integridad el criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final. En similar sentido, los artículos quinto y sexto garantizan el acceso a una solución de vivienda de interés social y prioritario rural a los hogares con predios restituidos y a miembros reincorporados a la vida civil, según fue acordado en el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

De este modo, los artículos cuarto, quinto y sexto tienen en cuenta la necesidad de garantizar la atención de la población más afectada por el conflicto armado, incluida la población reincorporada a la vida civil, producto de la desmovilización que trae consigo el Acuerdo Final, y las víctimas del despojo de tierras en el contexto del conflicto armado interno, respecto de las cuales los jueces de restitución ordenan de manera urgente el otorgamiento y ejecución del subsidio.

Además, es necesario resaltar que el artículo cuarto dispone que la focalización deberá incluir aspectos como el déficit de vivienda rural, el índice de pobreza multidimensional, la cantidad de población rural, los resultados del censo nacional agropecuario en materia de vivienda rural, y las zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) de que trata el Acuerdo Final, bajo el entendido que la implementación de la Reforma Rural Integral (punto uno del Acuerdo Final) prioriza las zonas más pobres y afectadas por el conflicto.

Los artículos octavo y noveno establecen la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de otorgar los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural en el marco del Plan y de seleccionar para tal fin la entidad o entidades operadoras.

Adicionalmente, el artículo noveno, con el fin de promover soluciones apropiadas para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales y de esta forma dar cumplimiento al criterio número 2 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, así como simplificar el procedimiento que estipula la legislación general -con el propósito de agilizar la implementación del Plan-, dispone que (i) para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares con soluciones individuales de saneamiento básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas, tales como sistemas sépticos, no se requerirá de la obtención del permiso de vertimientos, siempre y cuando cumplan desde su diseño con los parámetros definidos en el reglamento técnico respectivo, y (ii) que para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario rural, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares, no se requerirá de la obtención de licencia de construcción, siempre que la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con la norma colombiana de sismorresistencia vigente.

Normas

Motivación

Normas sobre la financiación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la Política de Vivienda de Interés social

Artículo 7º. Recursos para la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Artículo 13. Régimen de transición de los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural.

Motivaciones generales

Que con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final prevé el compromiso del Gobierno nacional de crear e implementar un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural (en adelante el Plan), en cuyo desarrollo se deberán tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

iii) "El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna".

Motivaciones específicas

El artículo séptimo se refiere a los recursos que deberán destinarse a la política de vivienda de interés social y prioritario rural y a la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Sin bien el Acuerdo Final no se refiere a la financiación del Plan, es claro que para cumplir con lo pactado, corresponde al Gobierno nacional adoptar medidas de naturaleza legal en este sentido.

En este sentido, dicho artículo dispone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantará las acciones necesarias para la consecución de recursos tanto del Presupuesto General de la Nación (PGN) como de otras fuentes; y, así mismo, incluye la posibilidad de usar los mismos mecanismos de ejecución establecidos en la Ley 1537 de 2012 para vivienda urbana, dado el éxito de los mismos en la administración y ejecución de los subsidios, experiencia que se puede replicar en lo rural, previa adaptación a las particularidades y condiciones del campo.

El artículo 13 fija un régimen de transición para los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia del presente decreto ley. La inclusión de este artículo en el presente decreto resulta indispensable como un instrumento de técnica legislativa que permite delimitar la aplicación en el tiempo de las normas en él contenidas y evitar traumatismos en la ejecución de los subsidios otorgados hasta antes de entrada en vigencia del presente decreto.

Normas sobre medidas de destinación de recursos y coberturas de tasa de interés

Artículo 10. Cobertura para créditos de vivienda de interés social y prioritario rural.

Artículo 11. Modificase el artículo 32 de la Ley 546 de 1999: Artículo 32. Recursos de Finagro para vivienda de interés social y prioritario rural.

Motivaciones generales

Que con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final prevé el compromiso del Gobierno nacional de crear e implementar un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural (en adelante el Plan), en cuyo desarrollo se deberán tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

iii) "El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna".

Motivaciones específicas

El artículo décimo señala que, con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural, y reducir la brecha entre el campo y la ciudad, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los titulares de créditos de vivienda de interés social y prioritario rural que otorguen los establecimientos de crédito, en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana. Lo anterior, en virtud del criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final.

El artículo 11 modifica el parágrafo 2º del artículo 32 de la Ley 546 de 1999, para dar cumplimiento al mismo criterio referido en precedencia (otorgamiento de subsidios que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda), pues, con el mismo propósito del artículo décimo, pretende que no solo se subsidie el capital sino también se brinde cobertura a la tasa de interés, con cargo a los recursos del sector agropecuario.

Con los artículos 10 y 11 se pretende fortalecer las disposiciones e instrumentos existentes en la normativa vigente e incorporar la alternativa de combinar crédito hipotecario para vivienda de interés social y prioritario rural con subsidios en dinero y cobertura a la tasa de interés, tanto para la línea de crédito de Finagro, existente actualmente, como para nuevas coberturas, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH).

Artículo 14. Vigencia y derogatorias.

Motivaciones

Finalmente, el artículo 14 deroga los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 1537 de 2012, los cuales son contrarios a lo dispuesto en los artículos 2º, 4º, 6º, 7º y 8º del presente decreto ley y, por tanto, dificultan el diseño e implementación del Plan. Dichos artículos resultan contrarios a este decreto ley en cuanto establecen reglas diferentes en relación con (i) la autoridad encargada de ejecutar la formulación de la política de Vivienda de Interés Social rural; (ii) los grupos poblacionales rurales que tienen prioridad para el acceso al subsidio; (iii) las entidades a través de las cuales se ejecuta el subsidio; y (iv) los recursos para la Vivienda de Interés Prioritario rural.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Folio 11.
2. Folio 22.
3. Folio 24.
4. Suscribe el documento Claudia Isabel González Sánchez en su condición de Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
5. Folio 192.
6. Folio 195.
7. Suscribe el documento Andrés Fabián Fuentes Torres, actuando en calidad de apoderado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
8. Suscribe el documento el ciudadano Heider Rojas Quesada, en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
9. Folio 288.

10. Suscribe el documento la ciudadana Juanita María López Patrón, en su condición de Directora de Defensa Jurídica de la entidad.
11. Folio 260.
12. Folio 260.
13. Folio 260.
14. Folio 261.
15. Folio 261 y 262.
16. Folio 262.
17. Folio 263.
- 18 Folio 263.
19. Folio 263.
20. Folio 264.
21. Folio 264.
22. Cf. Folio 264.
23. Folio 265.
24. Folio 265.
25. Suscribe el documento el ciudadano Carlos Alfonso Negret Mosquera, en su condición de Defensor del Pueblo.
26. Suscribe el documento el ciudadano Ulises Canosa Suárez, en su condición de miembro de la institución interveniente.
27. Folio 78.
28. Folio 79.
29. Folio 79.
30. Folio 79.
31. Folio 79.
32. Suscribe el documento la ciudadana Myrian Chamorro Caldera, en su condición de representante legal de las autoridades tradicionales indígenas de Colombia, Gobierno Mayor.
33. Folio 85.
34. Folio 84.
35. Suscribe el documento el ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en su condición de Director Ejecutivo.
36. Folio 243.
37. Folio 244.
38. Ibíd.
39. Suscriben el documento Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango, invocando su condición de delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa.
40. Folio 37.
41. Suscriben el documento Ingrid Paola Hurtado (Coordinadora del Equipo de Tierras), Fernando Vargas Valencia (Coordinador de Incidencia **Sentencia 570 de 2017 Corte Constitucional** **EVA - Gestor Normativo**

Jurídica), Luis Fernando Sánchez (Analista Incidencia Jurídica). Carlos Enrique Núñez (Analista Incidencia Jurídica), Josué David Soto (Asistente Incidencia Jurídica) y Emilio Lagos Bruce (Analista de Incidencia Jurídica).

42. Folio 408.

43. Folio 409.

44. Cf. Folio 413.

45. Folio 420-421.

46. Folio 423.

47. Folio 425.

48. Folio 26.

49. Folio 427.

50. Documento suscrito por Luis Fernando Arias Arias (Consejero Mayor de la ONIC).

51. Folio 430.

52. Folio 432.

53. Suscribe el documento el ciudadano Juan Carlos Cortes González, en su condición de Viceprocurador General de la Nación con funciones de Procurador General de la Nación.

54. Folio 381.

55. Folio 393.

56. C-331 de 2017.

57. C-331 de 2017.

58. Sobre el particular, la sentencia C-160 de 2017 indicó que *"tampoco resultará válida desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusión democrática posible y que, por la misma razón, están sometidos a reserva estricta de ley"*.

59. C-331 de 2017.

60. C-331 de 2017.

61. C-331 de 2017.

62. C-253 de 2017.

63. C-253 de 2017.

64. El numeral indica: "Vivienda y agua potable: con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios: • La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres. • La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales. El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna. • La participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos. • La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la operación y la sostenibilidad de las soluciones de acceso al agua y manejo de aguas residuales. • Promover prácticas adecuadas para el uso del agua potable".

65. En lo pertinente el numeral señala: "Planes o programas sociales De acuerdo con los resultados del censo socioeconómico, se identificarán los planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales de la población objeto del presente acuerdo, tales como de educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano, así

como de validación y homologación de saberes y de conocimientos; de vivienda; de cultura, recreación y deporte; de protección y recuperación del medio ambiente; de acompañamiento psicosocial; de reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y personas adultas mayores, incluyendo medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. Serán definidas las acciones y medidas de cada uno de los programas que puedan iniciar su ejecución con el comienzo del proceso de dejación de armas en las ZVTN. Tales programas serán garantizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR. Lo anterior, sin perjuicio de los programas estatales destinados a la reparación integral de las víctimas del conflicto. Para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales. La identificación de proyectos y mecanismos que permitan el acceso a vivienda incluido los proyectos de autoconstrucción merecerán un tratamiento prioritario y gozarán de especial atención y apoyo por parte del Gobierno".

66. C-253 de 2017.

67. A partir de esa consideración el Gobierno también precisó (i) que con posterioridad al proceso de postulación o inscripción de potenciales beneficiarios del subsidio, se requiere seleccionar la(s) entidad(es) operadora(s) que deben realizar el diagnóstico integral de los hogares postulados, y estructurar los proyectos con base en el diseño tipo existente para cada región, diseño que debe ser ajustado a las particularidades socioambientales de la región, con el apoyo de la comunidad en un proceso participativo; (ii) que el operador, a su turno, debe contratar el constructor de la obra y realizar la legalización del contrato y una vez el proyecto sea viabilizado y se cuente con constructor contratado, (iii) se dará inicio a la ejecución de las obras, que pueden tardar entre tres y ocho meses, dependiendo de las condiciones topográficas de dispersión de los beneficiarios, vías de acceso, disponibilidad de mano de obra y condiciones climáticas y de transporte en la zona. Conforme a ello (iv) todo el proceso tiene un plazo adicional de ejecución que puede variar entre ocho y dieciocho meses. Finalmente indica (v) que todo lo anterior no puede tener inicio sin la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, por lo cual resultan urgentes e imperiosas las disposiciones contenidas en el presente decreto.

68. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera: "Bienestar y buen vivir: el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades". Pág. 12.

69. Sobre el particular la sentencia C-160 de 2017 indicó que "*tampoco resultará válida desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusión democrática posible y que, por la misma razón, están sometidos a reserva estricta de ley*".

70. Por medio de la cual el Congreso de la República adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

71. Comunicación de fecha 8 de junio de 2017.

72. DNP, (2015). Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad en el Campo (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C. pág. 20.

73. C-370 de 2014.

74. Al respecto ver, entre otras, la sentencia T-270 de 2014.

75. La página 12 del Acuerdo Final se refiere a estas categorías en los siguientes términos: "(...) el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades". El bienestar y buen vivir es empleado en múltiples lugares del referido Acuerdo Final.

76. En el numeral 1.1.9 del Acuerdo Final se indica: "Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha: • Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de Priorización y de Bienestar y Buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación. El avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley (...)" (Las negrillas no hacen parte del texto original).

77. Art. 104. El párrafo de esa disposición establece además que el Gobierno nacional debe reglamentar un Sistema nacional de Gestión de Tierras que tendrá como base la información del catastro multipropósito, del registro público de la propiedad y del ordenamiento territorial.

78. Puede consultarse al respecto el documento "El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz Informe detallado de la misión **Sentencia 570 de 2017 Corte Constitucional**

para la transformación del campo. Tomo III. Consultado el 27/07/17 y disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>. En el documento denominado "Estructura del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad" publicado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA. Por ordenamiento social de la propiedad rural se entiende "(...) el conjunto de procesos encaminados a la distribución equitativa de la propiedad y el reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance de los derechos de la propiedad con el objeto de lograr la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población rural". Seguidamente indica el documento que "[s]e han definido como sus componentes los siguientes: El acceso a tierras (...) La articulación de instrumentos de políticas sectoriales (...) La distribución de la propiedad rural (...) El mercado de tierras rurales". Señala allí mismo: "Se concibe como una estrategia a través de la cual se determinan directrices e instrumentos que buscan planificar el uso del suelo rural bajo principios de equidad, y de la función social y ecológica de la propiedad, con criterios que incorporen, entre otros, el enfoque territorial, el acceso equitativo a la tierra, y la garantía de derechos sociales. Dada su amplia naturaleza, es fundamental partir de unas orientaciones básicas con el objeto de lograr los amplios objetivos propuestos. Por ello, antes de avanzar en su diseño, es fundamental identificar ese marco general dentro del cual debe ubicarse el Plan". Consultado el 27/07/2017 y disponible en <http://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/ESTRUCTURA+DEL+PLAN+DE+ORDENAMIENTO+SOCIAL+DE+LA+PROPIEDAD/cb39733b-6be6-4340-837c-bc23f3d13d01>.

79. El Decreto Ley 893 de 2017 define estos planes en el inciso primero del artículo 1º del modo siguiente: "Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final".

80. El artículo 2º del Decreto Ley 896 de 2017, declarado exequible por este Tribunal, se refiere a este programa indicando: "El Programa tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito".

81. C-359 de 2013.

82. Dijo allí mismo: "En ningún momento se está obligando a los pueblos tribales a hacer parte necesariamente de estos programas de vivienda de interés social y de interés prioritario, sino que se presenta por el Estado una alternativa o posibilidad que, partiendo de las penurias económicas y sociales en que se encuentren muchas familias en el territorio colombiano, podrán libremente solicitar hacerse merecedor de una vivienda en las condiciones que se señalan por la ley demandada (...). Menos podría endilgarse la existencia de una omisión legislativa absoluta, toda vez que existe una ley que rige para todos los colombianos".

83. Sobre el alcance del derecho a la reparación la sentencia C-715 de 2012 indicó: "Acerca del derecho a la reparación, la Corte ha determinado que (i) las reparaciones tienen que ser integrales y plenas, de tal manera que en lo posible se garantice *restitutio in integrum*, esto es, la restitución de las víctimas al estado anterior al hecho vulneratorio, y que (ii) de no ser posible la restitución integral y plena, se deben adoptar medidas tales como indemnizaciones compensatorias. Así mismo, (iii) la CIDH ha determinado que la reparación debe ser justa y proporcional al daño sufrido, (iv) que debe reparar tanto los daños materiales como inmateriales, (v) que la reparación del daño material incluye tanto el daño emergente como el lucro cesante, así como medidas de rehabilitación, y (vi) que la reparación debe tener un carácter tanto individual como colectivo, este último referido a medidas reparatorias de carácter simbólico". Para un desarrollo amplio sobre este derecho puede consultarse la sentencia C-344 de 2017.

84. C-021 de 1994.

85. Las entidades operadoras, según lo establecen el artículo 1 del Decreto 1934 de 2015 son "las personas jurídicas contratadas por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural".

86. Decreto Ley 2364 de 2015, art. 1º.

87. Numeral 10 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993: "Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente".

88. Artículo 42 del Decreto 3930 de 2010.

89. Departamento para la Prosperidad Social. Guía para el Mejoramiento de Vivienda. 2016.

90. Prevé también este párrafo (iv) que dicha regla será aplicable a algunos de los proyectos que adelante el Fondo de Adaptación. Este último contenido, tal y como se indicó al realizar el juicio de conexidad, no podía ser adoptado al amparo de las facultades presidenciales previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016 puesto que no se cumplían las exigencias adscritas a dicho juicio.

91. T-709 de 2014.

92. T-709 de 2014. En esa misma ocasión, reconociendo la importancia de los planes de ordenamiento territorial y de su respecto, la Corte indicó: "Así es que, en cumplimiento del artículo 311 de la Constitución, que encarga al municipio la función de ordenar el desarrollo de su territorio, la misma Ley 388 de 1997 establece que corresponde a los municipios y distritos expedir el mencionado Plan de Ordenamiento Territorial, lo que, además, implica una competencia, no solamente de ordenación, sino también de control y sancionatoria. En este sentido, la mencionada ley dispone, en el artículo 99, que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones en predios urbanos, de expansión urbana, y rurales, se requiere *"de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente"*, expedida, mediante acto administrativo particular y concreto, por la respectiva autoridad municipal o distrital competente, y de conformidad con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial".

93. SU-442 de 1997.

94. T-1215 de 2008. En esa misma ocasión sostuvo: "Ello exige, entonces, que las autoridades administrativas ejerzan con rigor sus competencias de inspección y vigilancia, no para lograr la indemnización de perjuicios, que puede obtenerse por la vía judicial, sino, precisamente, para asegurar que las obras se adelanten de acuerdo con las licencias expedidas y prevenir así la afectación de los intereses de terceros y los riesgos propios de una actividad como la construcción. Con base en las anteriores consideraciones, esta Sala dispondrá que se compulsen copias de esta providencia y del expediente a las autoridades correspondientes para que, si lo consideran del caso, adelanten las investigaciones disciplinarias que sean del caso".

95. Se trataba de una disposición expedida a raíz de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del fenómeno de La Niña.

96. Decreto 1934 de 2015. En el artículo 1º se dispone que entidad ejecutora es la persona jurídica contratada por la Entidad Operadora para que ejecute las obras de acuerdo con las condiciones técnicas, financieras y operativas que determine la Entidad Otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.

97. Señala el referido artículo: "Con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda referida al índice de precios al consumidor, autorizase la creación de un Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria que será administrado por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. Las inversiones en el Fondo de que trata este artículo, se considerarán como inversión social. // Dicho fondo contará con los siguientes recursos: // 1. Los provenientes de un impuesto nacional que se crea por la presente ley, que se causará mensualmente, a partir del mes siguiente a la vigencia de la misma y hasta el 31 de diciembre del año 2002. La base gravable del impuesto es el valor mensual de la remuneración de los encajes. Son sujetos pasivos de este impuesto los establecimientos de crédito. La tarifa del tributo será del cincuenta por ciento (50%) de la remuneración mensual de los encajes. El Banco de la República retendrá y colocará directamente en el Fondo el monto del impuesto al momento del pago al respectivo establecimiento de crédito de la remuneración sobre el encaje. Este impuesto no hará parte de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. // 2. Ciento cincuenta mil millones (\$150.000.000.000) provenientes de las utilidades del Banco de la República correspondientes al ejercicio de 1999. // 3. Los provenientes de la diferencia entre la UVR adicionada en el interés remuneratorio y la DTF, cuando la primera fuere superior a la segunda, que deberán ser aportados por los establecimientos de crédito que tengan cartera hipotecaria denominada en UVR y pasivos para con el público denominados en DTF, de conformidad con el reglamento que expida para el efecto el Gobierno Nacional. // 4. Los rendimientos de los recursos que conformen el Fondo. // 5. Los provenientes de los créditos que se contraten o se asignen para este fin. El Banco de la República, como agente fiscal del Gobierno Nacional, podrá contratar a nombre de éste, créditos destinados al Fondo. El pago de las operaciones de crédito destinadas al Fondo podrán abonarse con cargo a los recursos del mismo". El artículo 49 de esa misma ley dispuso además: "Con cargo a los recursos de dicho fondo, el Banco de la República podrá ofrecer a los establecimientos de crédito, y solamente para el saldo de la cartera de vivienda individual de largo plazo registrada a 31 de diciembre del año 2000, coberturas de riesgo del diferencial entre la tasa de interés de mercado y la inflación. Las condiciones en que se ofrezca la anterior cobertura propenderán por el reflejo de su valor económico en el largo plazo, en los términos que determine el Gobierno Nacional".

98. El artículo 218, modificado por el Decreto Ley 2371 de 2015 establece: "Artículo 218. Comisión Nacional de Crédito Agropecuario// 1. Integración. La administración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario estará a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, la cual se integrará de la siguiente manera: - El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien la presidirá. // - El Ministro de Hacienda y Crédito Público // - El Director del Departamento Nacional de Planeación. // - El Gerente del Banco de la República. // - El Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural. // - Dos representantes del Presidente de la República, uno de los cuales deberá tener una reconocida formación académica y experiencia en materias bancarias y financieras, y el otro en economía y producción agropecuaria".

99. El artículo referido establece lo siguiente: "Créase el Consejo Superior de Vivienda, como organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con la vivienda. // El Consejo estará conformado así: // 1. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, quien lo presidirá. // 2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. // 3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. // 4. El Superintendente Bancario o su delegado. // 5. El Superintendente de Valores o su delegado. // 6. El Superintendente de Sociedades o su delegado. // 7. El Superintendente de Subsidio Familiar o su delegado. // 8. Un representante de las organizaciones populares de vivienda. // 9. Un representante de los constructores. // 10. Un representante de los establecimientos de crédito. // 11. Un representante de los usuarios de crédito individual de vivienda, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional. // 12. Un representante de los trabajadores, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional. // 13. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar, elegido por el Consejo Superior de Subsidio Familiar. // 14. Un representante del sector inmobiliario nacional, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional".

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:24:32