



COMUNICADO 36

Noviembre 2 y 3 de 2022

SENTENCIA C-385-22 (3 nov)

M.P. Diana Fajardo Rivera

Expediente D-14753

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL LA NORMA QUE DISPONE QUE EN CADA PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EL GOBIERNO NACIONAL DEBE ESTABLECER EL TIPO Y PRECIO MÁXIMO DE LAS VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

1. Norma objeto de control constitucional

"LEY 388 DE 1997

(Julio 18)

**Diario Oficial No. 43.091, de 24
de julio de 1997**

**FE DE ERRATAS Diario Oficial No.
43.127, de 12 de septiembre de
1997**

**Por la cual se modifica la Ley 9ª
de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se
dictan otras disposiciones.**

(...)

ARTÍCULO 91. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. El artículo 44 de la Ley 9ª de 1989, quedará así: "Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta,

entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos."

PARÁGRAFO 1o. Las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional en ejercicio

de la potestad reglamentaria del presente artículo que hagan referencia a ciudades con más de quinientos mil (500.000) habitantes, serán aplicables a los municipios aledaños dentro de su área de influencia y hasta una distancia no mayor de cincuenta (50) kilómetros de los límites del perímetro urbano de la respectiva ciudad, que evidencie impactos directos en la demanda de suelos e inmuebles urbanos, derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales, lo mismo que a los demás municipios que integren el área metropolitana, cuando fuere del caso.

PARÁGRAFO 2o. El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación."

"LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

(...)

ARTÍCULO 85. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. De conformidad con lo previsto en

el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, **y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv).**

Excepcionalmente, para las aglomeraciones urbanas definidas por el Conpes y cuya población supere un millón (1.000.000) de habitantes, el Gobierno nacional podrá establecer como precio máximo de la vivienda de interés social la suma de ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (150 smmlv). Para el caso de los municipios que hacen parte de dichas aglomeraciones, el valor aplicará únicamente para aquellos en que el Gobierno nacional demuestre presiones en el valor del suelo, que generan dificultades en la provisión de vivienda de interés social. **El valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario, será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv).**

Tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos

mensuales legales vigentes (135 smmlv), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (175 smmlv). La vivienda de interés prioritario en renovación urbana podrá tener

un precio superior a los noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv), sin que este exceda los ciento diez salarios mínimos mensuales legales vigentes (110 smmlv). (...)."

2. Decisión

PRIMERO. Declararse **INHIBIDA** para decidir el cargo contra el artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, de acuerdo con lo señalado en esta sentencia.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión *“En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.”*, contenida en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, por el cargo analizado en la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte resolvió la demanda de inconstitucionalidad que se presentó contra los artículos 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997, como cargo principal, y 85 de la Ley 1955 de 2019, como cargo subsidiario. Para el accionante el referido apartado del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 regula un asunto propio del legislador orgánico, al indicar que en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional se debe establecer el tipo y precio máximo de vivienda, teniendo en cuenta, entre otros, el déficit habitacional, el acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de los recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a programas de vivienda. En su criterio una ley ordinaria no puede condicionar cada cuatro años las temáticas del plan nacional de desarrollo.

Así mismo el demandante consideró que, de no prosperar el cargo principal, debía declararse la inexecutable del artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 que fija un valor máximo a la vivienda de interés social, a la de interés prioritario y a la prioritaria en renovación urbana, al afectar el contenido del derecho a la vivienda, dado que, en su criterio afecta la oferta habitacional y por ende el contenido de disponibilidad del derecho a la vivienda, con impacto en las libertades económicas.

Previo a definir de fondo, la Sala Plena analizó la aptitud de la demanda. Específicamente en lo relacionado con el cargo presentado contra el artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 encontró que debía inhibirse de resolverlo de fondo, al carecer de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia dado que se cimentaba en afirmaciones genéricas sobre la eventual afectación intensa de la medida normativa, con base en un documento de estudio, que no tiene la entidad para evidenciar la afectación en el valor comercial de los proyectos habitacionales ni la disminución de la oferta. Es decir, la acusación se construyó a partir de inferencias derivadas de la disposición, a la que se le atribuyeron implicaciones no fijadas en su ámbito normativo y soportada en argumentos doctrinales y de aplicación práctica.

Luego la Sala Plena delimitó el problema jurídico a resolver, esto es si el aparte demandado del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 vulnera los artículos 151 y 342 constitucionales al disponer - en una ley ordinaria y no orgánica - que el Plan Nacional de Desarrollo debe determinar el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social y tener en cuenta, entre otros *“las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.”*

Para definir acudió al contenido de los reseñados artículos 151 y 342 de la Constitución Política y a la jurisprudencia constitucional, que se ha ocupado de establecer la naturaleza y alcance de las leyes orgánicas, y que se desarrollan en cuatro materias esto es: i) la Ley Orgánica del Congreso; ii) la Ley Orgánica de Planeación; iii) la Ley Orgánica de Presupuesto y iv) la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Explicó que, de acuerdo tales parámetros constitucionales, existe un catálogo de materias que están reservadas a las leyes orgánicas, que por su naturaleza fijan criterios amplios y generales que el legislador ordinario está llamado a desarrollar; y como introducen límites procedimentales al ejercicio de la actividad legislativa, deben interpretarse restrictivamente

de allí que cualquier duda sobre el trámite que debió ser surtido, debe resolverse en favor del legislador ordinario.

A partir de dichas reglas la Sala Plena señala que el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, no tiene por objeto regular el ejercicio de la actividad legislativa, ni alguna de las materias señaladas en el artículo 151 constitucional, sino desarrollar el concepto de vivienda de interés social. Explica que, si bien se dispone que en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de dichas viviendas, esto no puede entenderse como una materia que deriva de las temáticas reservadas al legislador orgánico, pues la fijación de dicho valor nada tiene que ver con la actividad legislativa sobre preparación, aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo.

También reiteró que la cláusula de reserva de ley orgánica debe interpretarse de forma restrictiva y en caso de duda debe resolverse en favor del legislador ordinario. Destacó además que el precepto demandado regula una política de acceso a la vivienda de los sectores sociales desfavorecidos que corresponde al Legislador ordinario.

La Corte concluyó entonces que el contenido de la norma censurada es una previsión genérica del legislador ordinario dirigida al Gobierno nacional, con el fin de diseñar los programas para acceder a créditos de viviendas de interés social, pero que en modo alguno limita su actuación o restringe la actividad legislativa, de manera que crea las condiciones de acceso al crédito hipotecario de vivienda de interés social, y ninguna prescripción constitucional señala que esa temática sea competencia del legislador orgánico. En consecuencia, declara su constitucionalidad.

4. Salvamentos parciales de voto

Salvaron parcialmente su voto los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ y CRISTINA PARDO**. Reservaron la posibilidad de aclarar su voto los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO y PAOLA ANDREA MENESES**.

El Magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** salvó su voto por cuanto consideró que la disposición acusada debió ser declarada inexecutable en tanto desconoce los artículos 339, 341 y 342 de la Constitución Política. En su opinión, i) la expresión demandada prefigura el contenido del Plan pese a que esta es una materia que el Constituyente se reservó para sí mismo o la reservó a la ley orgánica de planeación; ii) desconoce la prelación normativa que tiene la ley del Plan Nacional de Inversiones sobre las demás leyes ordinarias como la que es objeto de análisis y

decisión; iii) subordina la planeación que adelantan las autoridades del nivel nacional por mandato constitucional expreso a las necesidades de las entidades territoriales en la ordenación física del territorio; y, iv) desconoce que la Constitución no prevé una forma específica de garantizar el derecho a la vivienda previsto en el artículo 51, de forma que el Gobierno puede o no incluir en el plan de desarrollo y en el plan plurianual de inversiones programas de financiación de vivienda VIS para el efecto, sin perjuicio de hacerlo en normas ordinarias.

Primero, si bien es cierto, como la mayoría concluyó, la disposición acusada no se trata de una ley ordinaria que se inmiscuye en temas procesales reservados a la ley orgánica de planeación, la norma sí desconoce los artículos 339, 341 y 342 que prefiguran el contenido de la ley que contiene el Plan Nacional de Inversiones (PNI) y la Ley Orgánica de Planeación, por cuanto condiciona el contenido que debe tener el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que el Gobierno debe presentar a consideración del Congreso de la República y de contera, el contenido de la ley del Plan Nacional de Inversiones que debe ser expedida por éste.

Al revisar los artículos de la Constitución Política relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual Nacional de Inversiones, se encuentra que ella define de manera restrictiva los elementos que debe contener tanto el Plan Nacional de Desarrollo y como el Plan Plurianual Nacional de Inversiones. Así, el artículo 339 de la Constitución Política dispone que en la parte general del Plan se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. A su turno, el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Desde la Sentencia C-337 de 1993 esta Corte reconoció la importancia del Plan Nacional de Desarrollo como instrumento central de planeación y como respuesta a las necesidades del país. Así, en esa providencia la Corte señaló que "La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones,

departamentos y municipios, así como las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de

Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación. Esta debe adelantarse de la base hacia arriba, pues el plan se elaborará con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.), y se someterá al Consejo Nacional de Planeación (art. 340), donde tienen asiento las entidades territoriales al lado de representantes de intereses económicos y de otros compartimentos de la sociedad. Este Consejo, junto con los consejos territoriales de planeación, conforman el sistema nacional de planeación. Se trata de una función nacional que debe operar de manera democrática, sin imposición de criterios centralistas, sino por el contrario, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los entes territoriales." (énfasis añadido).

La definición de las necesidades y posibilidades sobre las cuales se construye el Plan corresponde al Gobierno cada cuatro años dentro de los seis meses siguientes a su posesión, teniendo en cuenta los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Esta lectura que maximiza el talante participativo y democrático del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones se confirma con el mandato previsto en el artículo 342 de la Constitución Política el cual confía a la ley orgánica: i) la definición de los procedimientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo; ii) la fijación de los mecanismos para su armonización y para la sujeción de los presupuestos oficiales al Plan; y, iii) la definición de los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana y sus respectivas modificaciones.

Así, dentro del diseño económico de la Constitución, dado que el Gobierno tiene el deber de recoger y reflejar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que el Gobierno se propone desarrollar durante su administración y, a su turno, el Congreso de la República tiene amplia libertad para ejercer las funciones que la Constitución le asigna en materia económica, salvo por la prioridad del gasto público social y el mandato general de cumplimiento de los fines estatales, la Constitución no imparte órdenes sobre las reglas sustanciales que deben incorporarse en la ley que aprueba el Plan Nacional de Inversiones.

La prefiguración constitucional del Plan salvaguarda su carácter democrático como expresión de los objetivos de largo plazo de todos, de la acción estatal de mediano plazo y los propósitos de la política económica, social y ambiental del gobierno de corto plazo, y a su turno, protegen su naturaleza como instrumento de planeación y por lo tanto de dirección del Estado de la economía en los términos del artículo 334 de la Constitución. Así, la definición constitucional de aquello que debe estar en el plan protege a este instrumento de las intromisiones que el legislador ordinario del presente quiera imponer a los gobiernos o legisladores del futuro, y también garantiza la coherencia de la ley aprobatoria del PNI.

En la Sentencia C-063 de 2021 la Corte señaló que el contenido del Plan Nacional de Desarrollo está predefinido por la Constitución. Al respecto dijo “el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, el cual incluye el Plan Nacional de Inversiones que debe ser expedido en una ley especial que además debe contener la especificación de las medidas y demás mecanismos instrumentales idóneos y necesarias para su ejecución o cumplimiento, está prefigurado o predefinido por la Constitución Política y por la Ley Orgánica de Planeación,[42] por lo que no puede contener cualquier otro tipo de temas, materias o medidas que por mandato constitucional deben estar contenidos en otra clase de instrumentos normativos tales como leyes estatutarias, orgánicas, de facultades extraordinarias, de autorizaciones, marco o generales, aprobatorias de tratados públicos, las de presupuesto y las ordinarias,[43] ni convertirse en un vehículo de escape para resolver cualquier conflicto o déficit normativo identificado en el ordenamiento jurídico por el Gobierno o el Congreso en el inicio de su período constitucional.”

En opinión del Magistrado Ibáñez Najar, el legislador no solo no puede incluir cualquier tipo de norma en la ley que aprueba el PNI (precedente de unidad de materia en leyes del plan), sino que tampoco puede limitar la libertad del gobierno y del legislador de turno para decidir lo que va y no va en el Plan, más allá de aquello que le autorizan los artículos 339, 341 y 342 de la Constitución, y lo que esta dispone sobre los fines sociales del Estado.

En el caso concreto, la norma acusada en efecto no se refiere a los temas procesales enunciados en el artículo 342 de la Constitución y por lo tanto, no está sujeta por esa razón a la reserva de ley orgánica. Sin embargo, de conformidad con los artículos 339 a 342 de la Constitución, la ley orgánica de planeación también puede referirse a los temáticas que de acuerdo con tales disposiciones deben desarrollarse en dicha ley orgánica como actualmente sucede con los primeros cuatro títulos de la Ley 152 de 1994, orgánica de la Planeación, en los cuales se determina

el contenido del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones. Por lo tanto, no puede desconocerse, como bien lo señala el demandante, que la norma sí determina cuál debe ser el contenido del plan de desarrollo con clara violación de los artículos 339, 341 y 342 de la Constitución y por lo tanto, es contraria al artículo 342 señalado en la demanda como vulnerado puesto que éste no solo establece que el legislador puede reglamentar a través de una ley orgánica el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, sino también implica que solamente la Constitución y esta ley, sobre los temas específicos que contiene el artículo, pueden contener normas referentes al contenido de los planes de desarrollo. De manera que una disposición contenida en una ley ordinaria, que establezca qué debe tener un plan de desarrollo y un plan nacional de inversiones contraría dicha lectura del artículo 342 y, de contera, los artículos 339 y 341 de la Constitución.

Segundo, al tratarse de una ley ordinaria que contiene un mandato dirigido tanto al Gobierno sobre un contenido del Plan Nacional de Desarrollo o del Plan Nacional de Inversiones, como al Congreso sobre un contenido de la ley aprobatoria, la disposición acusada desconoce la prelación que la propia Constitución reconoce a la ley que aprueba el plan plurianual de inversiones. La sentencia C-652 de 2015 reiteró la jurisprudencia temprana de la Corte sobre el plan nacional de desarrollo como expresión suprema de la función de planeación y determinante del contenido de otras leyes por efecto del mandato de prelación previsto en el artículo 341 de la Constitución así:

“4.3. La jurisprudencia ha destacado que la Ley del Plan de Desarrollo debe expedirse en cada período presidencial, y que, como expresión suprema de la función de planeación, determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto, de otras leyes que tocan el tema económico, social o ambiental, y, en general, de todas las demás normas, ya que éstas, en su conjunto, deben corresponder a una planificación global. Tal prelación legislativa, lo ha dicho la Corte, ‘no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta

naturaleza de ley orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria’, sino que emana de la naturaleza misma de la ley del plan, en el sentido que no se presenta como mandatos sino como descripciones y recomendaciones, y, particularmente, de la voluntad del Constituyente del 91, expresada directamente en el inciso tercero del artículo 341 Superior, al señalar dicha norma que: ‘El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y

suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores...'. Sobre el particular, esta Corporación, en una de sus primeras decisiones manifestó:

“La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes (C.P. art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: ‘constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin la necesidad de expedición de leyes posteriores’. Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del Plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra”.

Así, la norma acusada es una ley ordinaria que pretende sujetar la acción del Gobierno en el proceso de elaboración del Plan y de contera del Congreso al tramitarlo y aprobarlo, al determinar que el Gobierno indefectiblemente debe fijar el valor de la vivienda VIS, y fijar los criterios que se deben seguir para el efecto y por lo mismo, los recursos que deberán ser asignados en el Plan Plurianual de inversiones para el cumplimiento de planes y programas de vivienda, pese a que es la ley que aprueba el PNI la que tiene prelación sobre cualquier otra ley ordinaria y contiene en sí misma, los mecanismos necesarios para su ejecución.

Para atender este reparo la mayoría concluyó que el contenido de la norma censurada es una previsión genérica del legislador ordinario dirigida al Gobierno nacional, con el fin de diseñar los programas para acceder a créditos de viviendas de interés social, pero que en modo alguno limita su actuación o restringe la actividad legislativa. A fin de soportar esta conclusión, la Sala Plena señaló que el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 desarrolla una temática referida a programas para el acceso a viviendas de interés social y, el Legislador ordinario no condiciona al Gobierno. Además, entendió que los criterios técnicos son orientativos para que se puedan concretar en el Plan y de esa manera crear programas que garanticen el acceso al crédito y por esa vía a la propiedad de viviendas de interés social.

En opinión del Magistrado Ibáñez, es inadmisibles que la Corte Constitucional afirme que una norma con fuerza de ley no vincula a su destinatario a su cumplimiento. Así, decir que la disposición acusada es puramente orientativa para el Gobierno y que por lo mismo no lo condiciona implica señalar que una función que este cumple no debe

sujetarse a la ley, lo cual es abiertamente contrario a los postulados del Estado de Derecho y a la idea de que las leyes deben sujetarse a la Constitución, pues estas, a su turno, determinan la validez de las decisiones de producción normativa del ejecutivo. La ley tiene que condicionar la actuación del Gobierno, de

otra forma sería letra muerta, y la voluntad de las mayorías que la soporta sería inocua pues el Gobierno no estaría vinculado para su ejecución.

Para el Magistrado Ibáñez Najar, la disposición acusada no es una declaración de intenciones sin efecto vinculante. Todo lo contrario, sí tiene el alcance de vincular al Gobierno para que: a) incluya en el proyecto de plan nacional de desarrollo que presenta al Congreso para su aprobación, una disposición general que señale el tipo y precio de las soluciones de vivienda destinadas a los hogares de menores ingresos, y b) determine el precio tomando en consideración 5 criterios técnicos, entre otros aspectos como el Gobierno y el Congreso tuvieron que hacerlo en las Leyes mediante los cuales se expide el Plan Nacional de Inversiones. Es cierto que si el Gobierno no incluye esta disposición en el proyecto del plan, la ley que apruebe el PNI e incorpore medidas para su cumplimiento no estaría viciada de inconstitucionalidad pues este no es un mandato de naturaleza orgánica. Pero de ello no se sigue que la Corte pueda afirmar que se trata de una ley que no debe ser cumplida, o que es puramente orientativa.

Tercero, por último, pero no por ello menos importante, la disposición acusada es inconstitucional por cuanto subordina la elaboración del instrumento máximo de planeación a una necesidad de ordenación física del territorio pese a que la misma Ley 388 de 1997 reconoce que el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial.

Cuarto, la mayoría asumió que es un deber del Gobierno definir en el Plan de Desarrollo Nacional el precio de vivienda VIS, entre otros elementos, en cumplimiento del mandato de establecer las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna contenido en el artículo 51 de la Constitución. El Magistrado Ibáñez se apartó de esta consideración, en tanto a su juicio, es potestad del Gobierno decidir qué tipo de programas incluye en el plan de desarrollo en cumplimiento del mandato de priorización del gasto público social. De forma que el Gobierno de turno y el Congreso podrían o no incorporar programas o planes relacionados con la financiación de VIS para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, sin perjuicio de hacerlo en otras normas ordinarias. Las condiciones respecto del precio de la vivienda, de los

créditos, subsidios de los créditos, entre otros, son algunos de los varios mecanismos que puede adoptar el Gobierno en un plan de desarrollo para ese efecto. Por ejemplo, otros mecanismos que el Gobierno podría adoptar, que no implican una inclusión directa en el plan de desarrollo de programas o proyectos de vivienda VIS que demanden la definición del precio y tipo de vivienda, son: i) medidas referentes a la apertura de mercado de financiación o de construcción para estimular la inversión privada en construcción; ii), honrar compromisos pasados y continuar con la inversión pactada por Gobiernos anteriores; e, iii) invertir el gasto público social en otros servicios necesarios para la garantía del derecho a la vivienda, como lo son el acueducto y alcantarillado, acceso a vías terciarias, entre otros. En otras palabras, el Gobierno podría no incluir programas y proyectos referentes a la vivienda de interés social en los planes de desarrollo y, aun así, cumplir con el mandato constitucional que el artículo 51 le encomienda.

Así las cosas, el Magistrado Ibáñez insistió en que, si bien la disposición acusada no desconoce los artículos 151 y 342 de la Constitución por no regular mediante una ley ordinaria asuntos procesales reservados a la legislación orgánica, sí desconoce los artículos 339, 341 y el propio artículo 342 de la Constitución que son los únicos instrumentos que prevén los contenidos del Plan

Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones, al ordenar al Gobierno Nacional que incluya una disposición relativa al precio y tipo de vivienda vis en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que presente al Congreso para su aprobación y de contera, ordenarle a este que lo expida en los términos de una ley ordinaria lo cual no es posible conforme a tales disposiciones.

La magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** estuvo de acuerdo con la decisión inhibitoria adoptada respecto de la demanda en contra del artículo 85 parcial de la Ley 1995 de 2019, pero discrepó de la mayoría en relación con la decisión de exequibilidad del artículo 91 parcial de la Ley 388 de 1997.

A su juicio, el legislador ordinario carece de competencia para imponer al gobierno los contenidos materiales que debe contener cada plan nacional de desarrollo. En su opinión, los planes y programas y los presupuestos plurianuales deben ser definidos autónomamente por cada gobierno, de acuerdo con la política particular que impulse cada presidente democráticamente elegido.

Si el Congreso de la República considera que hay asuntos que, por su relación con la priorización constitucional del gasto público social, como

sucede con la vivienda de interés social, deben necesariamente planificarse en cada cuatrienio de cada ley del plan, debe hacerlo como legislador orgánico, con el trámite agravado que la Constitución señala en su artículo 151 para la aprobación de la ley orgánica del plan de desarrollo. Si no lo hace por esta vía, la norma así expedida resultará inconstitucional por el vicio de incompetencia, al haber desconocido la reserva de ley orgánica para la aprobación de este tipo de asuntos. A su parecer, eso es lo que sucedía con la expresión acusada del artículo 91 de la Ley 388 de 1997.