

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN NORMAS SOBRE SANEAMIENTO DE PREDIOS OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES-No es exigible al no incluir orden de gasto

SUBROGACION-Alcance

(...) otra lectura procede cuando la norma subrogada es demandada porque presuntamente incurrió en un vicio de forma. En este supuesto, aun cuando la norma subrogatoria tenga la misma jerarquía de la norma subrogada y, además, se expresen ambas en los mismos términos, no podría la Corte pronunciarse a través de una sentencia de mérito. Esto porque los defectos formales que se alegan por parte de los ciudadanos, en relación con el proceso de emisión de la norma subrogada, son propios del trámite que esta siguió en el Congreso de la República. Si el demandante no invoca los mismos defectos formales, respecto de la norma subrogatoria, la Corte no podrá pronunciarse de fondo sobre esta última.

LEY ORGANICA-Naturaleza jerárquica superior/LEY ORGANICA-Parámetro constitucional de control de normas ordinarias

LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO-Característica especial

SOSTENIBILIDAD FISCAL-Criterio orientador de la actuación de las autoridades públicas

CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL-Instrumento para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Mandatos

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS-Etapas

(...) siempre que se demande un enunciado normativo por el desconocimiento del procedimiento establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 -argumentándose que dicho enunciado incluye una orden de gastos-, es preciso identificar, en una primera etapa, si los términos de la ley, al abordar el presunto gasto, son imperativos o facultativos y además si son generales o concretos. Dicho de otro modo, corresponde verificar si la ley simplemente

autoriza al Gobierno Nacional (o a los gobiernos locales) para que la inclusión del gasto dentro del presupuesto se haga cuando sea necesario, pertinente o conveniente y a través de una reglamentación más concreta según lo demande la ejecución de un determinado proyecto. En este evento, no existiría vicio en el procedimiento legislativo si no se siguieron las previsiones del artículo 7 de la Ley orgánica. Empero, si la norma demandada, en efecto, ordena gastos, en una segunda etapa, deberá revisarse si la iniciativa legislativa estuvo en cabeza del Gobierno Nacional o de miembros del Congreso de la República. Si estuvo en cabeza de estos últimos, corresponderá evaluar (i) si en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se estudió el impacto fiscal de la medida, (ii) si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto en relación con el análisis hecho en el punto anterior por los congresistas, y (iii) si, presentándose el concepto, el Congreso lo revisó y debatió. Ahora, en caso de que la iniciativa hubiere sido de origen gubernamental, lo que sigue es indagar si el Gobierno presentó ante el Congreso la fuente que posibilitará la financiación del gasto adicional o de la reducción de ingresos que propone.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Reglas sobre exigibilidad

Expediente: D-14216

Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Patricia Bustos Brasby, en contra de los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, “Por la cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y el Decreto 2067 de 1991,<sup>1</sup> con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por la ciudadana Patricia Bustos Brasby, en contra de los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020.

### I. ANTECEDENTES

#### A. Norma demandada

1. A continuación, se transcriben las disposiciones demandadas.

“Ley 2044 de 2020

(Julio 302)

Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.

[...]

ARTÍCULO 8. OBTENCIÓN DE LA PROPIEDAD POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL. En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de este, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

[...]

ARTÍCULO 16. En complemento de los programas de legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios, se podrá:

1. Realizar de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos domiciliarios en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural;
2. Realizar de manera simultánea un plan de articulación con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento. De ser necesario, al presentarse un déficit de alguno de los anteriores, el municipio debe elaborar un plan para la construcción de nuevos equipamientos que permitan un adecuado acceso al asentamiento.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la titulación de asentamientos humanos.

PARÁGRAFO 2o. Los procesos de legalización y titulación urbanística deberán desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

ARTÍCULO 17. Es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la legalización y regularización urbanística.

PARÁGRAFO 2. Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la presente ley, las entidades territoriales podrán implementar programas de mejoramiento integral de barrios y de vivienda, simultáneamente con los programas de titulación y legalización urbanística.

PARÁGRAFO 3. Los programas de titulación de predios y legalización de barrios podrán realizarse simultáneamente, o precedidos uno del otro, sin importar su orden, siempre y cuando sean acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen.

[...]

ARTÍCULO 19. EXPROPIACIÓN. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO 1. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

[...]

ARTÍCULO 26. RESPONSABILIDAD DEL TRADENTE EN LA TITULACIÓN DE INMUEBLES AFECTOS AL USO PÚBLICO EN PROCESOS DE ADQUISICIÓN O EXPROPIACIÓN POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación. o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio. Sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

PARÁGRAFO. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

[...]

ARTÍCULO 30. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. El literal b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.

c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.

ARTÍCULO 31. PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE ASENTAMIENTOS ILEGALES. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y

Mejoramiento de Asentamientos Ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes.

Los objetivos del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales serán los siguientes, entre otros:

1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales.
2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales.
3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales.
4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales.
5. Establecer estrategias de acceso al crédito para mejoramiento de vivienda de asentamientos ilegales legalizados.

PARÁGRAFO. Mientras el Gobierno nacional cumple la obligación que aquí se consagra, todas las demás disposiciones de la presente ley rigen desde el momento de su promulgación.

ARTÍCULO 32. RETROSPECTIVIDAD DE LA PRESENTE LEY. La presente ley solo aplicará para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la presente ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.

[...]"

#### B. Contenido de la demanda

1. Mediante escrito radicado el 24 de marzo de 2021, se demandó la inconstitucionalidad de

los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, sobre saneamiento de la propiedad en predios con asentamientos humanos ilegales (invasiones), para lo cual la demandante argumentó que, desde su perspectiva, tales normas, al ordenar gastos, violan el artículo 151 de la Constitución Política, por no ajustarse a la Ley Orgánica 819 de 2003, que exige incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, “los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, para hacerlo compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, como quiera que dichas normas imponen la obligación de expropiar los predios donde se encuentran los asentamientos humanos ilegales, con un costo fiscal del 10% del avalúo comercial del inmueble.”<sup>3</sup>

1. Para sustentar este único cargo, señaló que (i) el artículo 151 de la Constitución establece que “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán ... las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo”; y, que “[p]or su expreso mandato, el ejercicio de la actividad legislativa, está sujeta a las leyes orgánicas. Así, cuando el Congreso aprueba una ley, apartándose de las exigencias de las leyes orgánicas viola la propia Constitución. Cuando ello sucede debe ser declarada dicha ley, contraria al Estatuto Supremo, tal como sucede en el presente caso”.<sup>4</sup> (ii) El artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003, exige examinar el impacto fiscal de las normas, identificar los costos fiscales y la fuente de financiación de esos costos. En efecto, señaló que “[a] efectos de mantener la estabilidad macroeconómica, todo proyecto de ley debe ajustarse a la Ley 819 de 2003, que obliga a examinar el impacto fiscal de las normas; para lo cual, exige incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.” Es precisamente esa exigencia, señala la demanda, la que se utiliza en el presente caso “como parámetro de constitucionalidad, en tanto condiciona la validez de las leyes ordinarias atinentes a materias allí reguladas, como sucede con los artículos acusados de la Ley 2044 de 2020.”

1. Resaltó que ese deber se omitió en el trámite legislativo que culminó con la Ley 2044 de 2020. Ello, por cuanto, a su juicio (i) el artículo 17 de la referida ley, “establece que es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos. Así, que no es un simple deber, sino un mandato obligatorio de los municipios iniciar dichos procesos de legalización, mediante la expropiación”;<sup>5</sup> (ii) el párrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, señala que el monto de la indemnización que deberán erogar los municipios y distritos, producto de la expropiación de los inmuebles donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio.<sup>6</sup> Empero, dice la demanda, los antecedentes legislativos de los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 20, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, no identificaron los costos fiscales ni la fuente de ingreso para financiar esos costos.

1. La demanda señala que “[e]l proyecto de ley No. 199 de 2018, Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones, así como la exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 833 de 12 de octubre de 2018”.<sup>7</sup> Empero, dice, “[...] por ninguna parte de la Exposición de Motivos se da cuenta de los costos o impacto fiscal del Proyecto de Ley, mucho menos se identifican las fuentes de financiación de dichos costos. Con lo cual el Proyecto se pone al margen de la exigencia del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, parámetro de constitucionalidad en este caso, por mandato del artículo 151 Superior.”<sup>8</sup>

1. Así mismo, la demanda señala que “el otro Proyecto de Ley No. 305 de 2018, Cámara, por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, el mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos, de autoría de la Representante a la Cámara, Laura Fortich Sánchez, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1150 de 20 de diciembre de 2018”.<sup>9</sup> Sin embargo, dice, “la Exposición de Motivos de este Proyecto tampoco contiene la identificación de los costos e impacto fiscal, ni las fuentes de financiación o partidas

presupuestales compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.<sup>10</sup>

1. Así mismo, señaló que de acuerdo con “el Informe de Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 199 de 2018 acumulado con el Proyecto de Ley No. 305 de 2018, Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso 134 del 20 de marzo de 2019”,<sup>11</sup> el representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorga presentó ponencia negativa y le propuso a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley. Por su parte, señaló que “[e]n el Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta No. 890 de 13 de septiembre de 2019, presentada por los Representantes, Bayardo Gilberto Betancourt y Erasmo Elías Zuleta, no hace mención alguna para cumplir con las exigencias para hacerla compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, prevista por el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003.”<sup>12</sup>

1. Asimismo -continúa la demandante- “[e]n el Senado de la República los Informes de Ponencia tampoco identificaron los costos e impacto fiscal de la iniciativa legislativa”.<sup>13</sup> En efecto, dice que “[e]n el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 261 de 2019, Senado y No. 199 de 2018, Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso No. 197 de 11 de mayo de 2020, presentada por los Senadores ponentes Efraín Cepeda Sarabia (coordinador), Andrés Cristo Bustos, Ciro Ramírez Cortés, Luis Eduardo Diazgranados, Gustavo Bolívar Moreno y Edgar Enrique Palacio Mizrani, en ninguno de sus componentes identifica o determina el monto de los costos de la iniciativa mucho menos la fuente para financiar dichos costos.<sup>14</sup> Así mismo, “el Informe de Ponencia para Segundo Debate en el Senado de la República, publicado en la Gaceta del Congreso No. 315 de 10 de junio de 2020, que contó con los mismos ponentes, tampoco cumple con la exigencia del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, al no identificar los costos, ni los (sic) fuentes de financiación para hacerla consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”<sup>15</sup>

1. Ahora, respecto de cada uno de los enunciados normativos demandados, la demanda

señaló que aquellos no cumplen con las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819, por las siguientes razones:

“El párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, está referido al valor de la indemnización por la expropiación de los predios donde están ubicados los asentamientos humanos ilegales, que asciende al 10% del avalúo comercial de los predios. El artículo 17, ibidem, impone la obligación a los municipios y distritos de iniciar los procesos de legalización y regularización urbanísticas. En esta medida es evidente el impacto fiscal de estas normas: la primera que fija el monto de los recursos que se comprometen; la segunda, en cuanto, obliga a los municipios y distritos realizar los procesos de legalización, lo que implica expropiar a particulares titulares del derecho de dominio.

“Con mayor razón el artículo 8 impugnado, en cuanto, autoriza a los entes territoriales para obtener la propiedad de los predios donde se ubiquen los asentamientos humanos ilegales, a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, sin que el propietario legítimo y a falta de este, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales; o, incluso, habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos. (...) Con todo, esta norma, está unida de manera estrecha a los artículos 17 y 19 acusados, en la medida (sic) en que autoriza obtener la propiedad donde se encuentran ubicados los asentamientos humanos ilegales.

“El artículo 16 de la Ley 2044 de 2020, establece pautas sobre sobre la realización simultánea de programas de servicios públicos, obras de infraestructura y equipamientos (sic) urbanos. Por su parte, el artículo 26, acusado, impone obligaciones a los titulares de la propiedad expropiada de levantar las limitaciones que tengan los predios. Estas dos disposiciones sirven y permiten la regularización (sic) y legalización de los predios donde se encuentran los asentamientos humanos ilegales. En esa medida al servir de medio para hacer efectivas las normas con impacto fiscal, guardan una unidad de materia, que implica que ellas debían cumplir los requerimientos fiscales que exige la norma orgánica prevista por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

“El artículo 30 de la Ley 2044 de 2020 modifica los motivos de utilidad pública previstos por los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, para armonizarlas con el objeto y

finalidad de la Ley 2044 de 2020, respecto de los asentamientos humanos ilegales que buscan legalizar con una indemnización equivalente al 10% del avalúo comercial, que es en realidad la real y verdadera esencia de la Ley 2044 de 2020. De suerte, que esta disposición guarda unidad con los artículos 17 y 19 de la Ley 2044 de 2020.

“Ahora bien, el artículo 31 de la Ley 2044 de 2020 atribuye al Gobierno Nacional la función de someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) un plan de regularización y mejoramiento de asentamientos humanos ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes.

“No obstante, esta disposición riñe con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Es la ley que tiene impacto fiscal la que debe establecer la fuente de ingreso, la cual no aparece en el artículo 31 de la Ley 2044 de 2020. La sola mención de que el documento CONPES haga mención al presupuesto, no satisface la exigencia orgánica de la fuente de ingreso que cubrirá los costos de la indemnización por las expropiaciones que deben, obligatoriamente, realizar los entes territoriales.

“La anterior falencia es producto de que en la Exposición de Motivos y en las Ponencias, no se incluyó los costos que implica el plan de saneamiento, mucho menos identificó las fuentes de financiación. Un Plan de Saneamiento con alto impacto fiscal –al pretender sanearse tres millones (3.000.000) de predios–, debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, como lo exige el inciso 1º del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

“Por último, el artículo 32 de la Ley 2044 de 2020, prevé lo atinente a la retrospectividad de la Ley, que aplicará sólo para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios, que existan, entre otros, en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.

“Como queda visto, los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, tienen impacto fiscal. Por lo que dichas normas debieron cumplir con las exigencias previstas

por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, para hacerlo compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”<sup>16</sup>

### C. Trámite procesal

1. Mediante Auto del 20 de abril de 2021, la Corte admitió la demanda por el único cargo formulado: la presunta violación del artículo 151 de la Constitución por haberse pretermitido las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”

1. Así mismo, decretó la práctica de pruebas con el objeto de recabar elementos de juicio suficientes que le permitieran a la Sala Plena proferir una decisión de mérito sobre el problema planteado. Para tal efecto, solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío, haciendo uso de medios de comunicación virtuales, del expediente legislativo que correspondió a la Ley 2044 de 2020. A su turno, se les solicitó certificar si en el trámite de la referida ley se había cumplido con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. También se requirió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que informara si en el trámite legislativo había aportado el concepto de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y se le solicitó acompañar copia del Marco Fiscal de Mediano Plazo que se encontraba vigente al momento de la presentación, discusión, votación y aprobación del proyecto.

#### a) Elementos probatorios recaudados

Informe presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. El 4 de mayo de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió a esta Corte un informe de sus actuaciones ante el Congreso de la República, con motivo del trámite del proyecto que luego de ser aprobado fue sancionado como la Ley

2044 de 2020. En primer lugar, señaló que el 18 de junio de 2020, envió al Senado de la República, el documento con los “[c]omentarios al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley N° 261 de 2019 Senado, 199 de 2018 Cámara “por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”. El Ministerio sostuvo que en aquel documento se formularon “(...) consideraciones específicas sobre el Proyecto de Ley, dentro de las cuales presentó el análisis del impacto fiscal de algunos de sus artículos”.<sup>17</sup> A este informe adjuntó copia de los comentarios aludidos.<sup>18</sup> Así mismo, teniendo en consideración que el Proyecto de Ley se radicó el 10 de octubre de 2018 y, que el Congreso aprobó su texto conciliado el 20 de junio de 2020, ese Ministerio anexó los documentos del Marco Fiscal de Mediano Plazo correspondientes a los años 2018 y 2019, pues -según advirtió- “cada uno, dentro de su respectiva anualidad, estuvo vigente en el periodo transcurrido mientras se presentó, discutió, votó y aprobó el Proyecto de Ley en cuestión.”<sup>19</sup>

1. En lo que tiene que ver con los comentarios que fueron remitidos al Senado de la República el 18 de junio de 2020,<sup>20</sup> se encuentra lo siguiente:

Teniendo en cuenta (i) que la Superintendencia de Notariado y Registro tiene como objetivo “la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, [así como] la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos”;<sup>22</sup> y (ii) que los recursos que cubren los gastos de funcionamiento e inversión de la Superintendencia de Notariado y Registro provienen, en parte, de lo que se le transfiera a esa entidad del Presupuesto General de la Nación,<sup>23</sup> el Ministerio alertó sobre un posible impacto fiscal en la implementación de los artículos relacionados en el párrafo anterior. Sin embargo, a renglón seguido, explicó que aquellos “no generarían impacto fiscal siempre y cuando la ejecución de las obligaciones contempladas en [ellos] se realice en el marco de las apropiaciones presupuestales estipuladas en el Presupuesto General de la Nación, en lo que respecta a los recursos provenientes a la Nación.”

b) Acto seguido se pronunció sobre el artículo 16, según el cual, de manera complementaria a los programas de legalización y titulación, será posible -en los asentamientos humanos

ilegales- implementar servicios públicos y articular una red de equipamientos con el objeto de ofrecer educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte, todo lo cual tendría que ser regulado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Aquí, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostuvo que,

“(…) esto implicaría que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como las entidades del orden nacional y territorial en las que recaiga la responsabilidad de garantizar estos servicios, incurrirán en erogaciones adicionales asociadas al despliegue de infraestructura, así como el mantenimiento y puesta en marcha de los programas que se establecen en este articulado. Sin embargo, es pertinente aclarar que este costo de momento es incuantificable teniendo en cuenta que de momento no es posible precisar la cantidad de asentamientos humanos ilegales precarios en los cuales se desplegarán y se ejecutarán las disposiciones en mención.” (Subrayado fuera del texto).

c) El Ministerio también se refirió a los artículos 17 y 18. En ellos, se estableció, primero, que los municipios y distritos del país debían iniciar procesos de legalización y regularización sobre asentamientos humanos ilegales; y, segundo, que esas mismas entidades territoriales debían procurar la mitigación de los riesgos que existan (derivados v. gr. de deslizamientos) en algunas zonas donde estén ubicados dichos asentamientos o, en su defecto, procurar la reubicación de las personas que allí habiten. Al respecto sostuvo que tales artículos involucran obligaciones pecuniarias a cargo de entes territoriales sin que antes se especifique “la fuente de financiación concreta para cubrir dichos gastos, conforme lo ordena el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 que, además prevé que las propuestas legislativas que aumenten el gasto de los distritos, municipios y departamentos deben fijar la fuente de financiación concreta.” Finalizó puntualizando que este tipo de proyectos de ley, debía ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Sin embargo, a continuación, no explicó de qué forma los artículos referidos no guardarían consonancia con dicho documento. Esta misma crítica la formuló respecto de los artículos 4 y 5 del proyecto.<sup>24</sup>

d) De otra parte, haciendo alusión al artículo 31, que ordena al Gobierno Nacional la elaboración de un Plan de Regularización y Mejoramiento de asentamientos humanos ilegales para ser presentado ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante, CONPES), el Ministerio de Hacienda mencionó simplemente que solo el Departamento Nacional de Planeación (en adelante, DNP) podrá identificar el impacto de este tipo de

artículos en las finanzas de la nación.

e) Finalmente, advirtió que el propósito de sanear la propiedad inmueble, en la forma pretendida en el proyecto, no debería afectar las finanzas de los municipios y distritos. Por esto propuso que “en los procesos de cesión a título gratuito y en los de enajenación directa de bienes fiscales se precise como condición el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago por concepto de impuesto predial y otros tributos de naturaleza real que recaigan sobre el predio objeto de cesión o enajenación”.

Informe presentado por la Comisión Tercera del Senado de la República

1. El 1 de junio de 2021, la Comisión Tercera del Senado envió a esta Corte una copia de: (i) la Gaceta No. 833 de 2018, en la cual se halla publicado el proyecto No. 199 de 2018 (Cámara);<sup>25</sup> y, (ii) la Gaceta No. 197 de 2020, en la que se publicó la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 261 de 2019 (Senado), 199 de 2019 (Cámara). De igual modo, informó que el proyecto de ley fue aprobado en esa comisión el 3 de junio de 2020. Para demostrar su aserto, se adjuntó copia del Acta No. 20 de esa fecha.

Informe presentado por la Secretaría General de la Cámara de Representantes

1. El 15 de junio de 2021, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió una copia de las Gacetas donde consta la publicación de los proyectos, de las ponencias, y de los textos definitivos, en el marco del primer y segundo debate que se surtió en dicha Corporación. También adjuntó una certificación en la que se advierte lo siguiente:

“Una vez revisados los textos de los proyectos de ley 199 de 2018 Cámara y 305 de 2018 Cámara, así como las ponencias de primer y segundo debate presentadas en la Cámara de Representantes, no se encontró una inclusión expresa en la exposición de motivos y/o en las respectivas ponencias de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generadas para el financiamiento de costo alguno. No se encontró dentro del expediente legislativo un concepto proferido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las ponencias radicadas por el HR David Ricardo Racero Mayorga contienen costos, cifras y

estadísticas”.

## Informe presentado por la Secretaría General del Senado de la República

1. El 16 de junio de 2021, el Secretario General del Senado de la República remitió a esta Corte una copia de (i) la Gaceta No. 1227 de 2020, en la que obra el acta No. 55 del 17 de junio de 2020, fecha en la que se anunció el proyecto para segundo debate en esa Corporación; (ii) la Gaceta No. 1255 de 2020, en la que obra el acta No. 56 del 18 de junio de 2020, fecha en la que se discutió y aprobó el proyecto en segundo debate en esa Corporación; (iii) la Gaceta No. 1482 de 2020, en la que obra el acta No. 57 del 19 de junio de 2020, fecha en la que se anunció el informe de conciliación; y, (iv) la Gaceta No. 1483 de 2020, en la que obra el acta No. 58 del 20 de junio de 2020, fecha en la que se discutió y aprobó el informe de conciliación.

1. Una vez recaudado el material probatorio solicitado, mediante auto del 28 de junio de 2021, se ordenó que, a través de la Secretaría General de la Corporación, se diera cumplimiento al resolutivo tercero del auto del 20 de abril de 2021. En ese sentido, se ordenó proceder con (i) la comunicación sobre el inicio del proceso a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes; al Presidente de la República; a los ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Minas y Energía, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Vivienda, Ciudad y Territorio; y a los Directores del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; (ii) la fijación en lista del asunto; (iii) la invitación a diversos expertos y entidades para que rindieran su concepto técnico;<sup>26</sup> y (iv) el traslado a la Procuradora General de la Nación.

## D. Intervenciones

1. Concluido el término para presentar escritos ciudadanos, participaron en el presente proceso: (i) Jairo Andrés Castaño Peña, en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales

“Carlos Restrepo Piedrahita” de la Universidad Externado de Colombia, (ii) Tomás Restrepo Rodríguez, en su calidad de docente investigador del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Externado de Colombia, (iii) la División Jurídica de la Cámara de Representantes, (iv) la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía; (v) la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; (vi) el ciudadano Alberto Pimienta Cotes; y (vii) el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en intervención conjunta). Finalmente, se recibió el concepto del Viceprocurador General de la Nación.

1. Para una mejor exposición de las intervenciones, estas serán agrupadas, según su contenido, así: las que cuestionan la aptitud de la demanda y subsidiariamente solicitan que se declare la exequibilidad de las normas atacadas; las que consideran que las normas demandadas son incompatibles con la Constitución Política; y las que consideran que las normas demandadas son compatibles con la Constitución. A renglón seguido se expondrá el concepto del Viceprocurador General de la Nación.

Intervenciones que cuestionan la aptitud de la demanda y, subsidiariamente, solicitan que se declare la exequibilidad de las normas acusadas

1. En este sentido se pronunciaron la División Jurídica de la Cámara de Representantes<sup>27</sup> y, en intervención conjunta, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.<sup>28</sup>

1. La División Jurídica de la Cámara de Representantes resaltó, respecto de la aptitud, que la demandante no logró demostrar por qué las normas atacadas son contrarias a la Constitución Política, con lo cual no se acreditaron los requisitos de suficiencia y especificidad exigidos en la jurisprudencia constitucional para la admisión de este tipo de procesos. Señaló que, en la demanda, “no es suficiente con enunciar normas de la Carta Política, sino que deviene necesario realizar una confrontación entre estas y la norma [censurada], teniendo en cuenta el carácter teleológico de la Norma Superior, así como su impacto material en la sociedad”.

1. Esto lo argumentó luego de recordar y resaltar que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración, reconocido en el artículo 150 de la Constitución, para crear normas que regulen la expropiación por motivos de utilidad pública o que fijen el procedimiento para regularizar la propiedad. Por ello, siguiendo esta línea argumentativa, cuestionó lo siguiente: “[s]i el legislador tiene un amplio margen en materia legislativa se echa de menos [en la demanda] un análisis que pretende desvirtuar tal competencia o, por lo menos, que establezca que para este específico caso no puedo (sic) hacer uso de ella.” En consecuencia, solicitó a la Corte declararse inhibida para proferir una decisión de fondo. Con todo, haciendo uso de los mismos argumentos, en otros fragmentos del escrito solicitó declarar la exequibilidad de las normas censuradas.

1. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por su parte, hicieron un análisis respecto de la aptitud de cada artículo demandado. Así, sobre los artículos 1 (objetivos de la ley), 8 (expropiación por vía administrativa), 30 (motivos de utilidad pública en la expropiación) y 32 (retrospectividad de la ley), advirtieron que no se acreditaban los requisitos de claridad y especificidad, pues no se explicó en la demanda por qué esas normas desconocían la Constitución Política o el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, más allá de su relación con los artículos 17 (legalización y regularización de asentamientos humanos ilegales) y 19 (valor de la indemnización por expropiación).

1. Respecto de los artículos 16 (servicios públicos en asentamientos humanos ilegales), 17 (legalización y regularización de asentamientos humanos ilegales) y 26 (levantamiento de las limitaciones de los predios), las entidades sostuvieron que la demandante se limitó a exponer una apreciación genérica, que interpretaba de modo inflexible el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, máxime cuando “la jurisprudencia constitucional ha flexibilizado su observancia”. Con esto, añadieron, se incumplió el requisito de especificidad.

1. Finalmente, en lo relacionado con el artículo 31 (Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales), expusieron lo siguiente:

“[c]ontrario a lo que arguye la actora, en el trámite legislativo no se eludió injustificadamente la obligación de valorar el impacto fiscal de las medidas que a través del articulado se generan, pues precisamente se contempló el sometimiento del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), plan que contendrá entre otras cuestiones, el plan de ejecución de metas, presupuesto, y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes, todo ello en observancia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha emitido sobre la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.”

1. Con todo, ambos Departamentos resaltaron en su intervención que, en caso de evaluarse de fondo los argumentos de la demandante, las normas censuradas debían declararse exequibles. Esto sobre la base de cuatro argumentos: (i) corresponde al Congreso de la República “hacer las leyes” en los términos del artículo 150 de la Constitución; (ii) la Ley 2044 de 2020 aboga por la prevalencia del interés general, favoreciendo a la población que, estando en condiciones de vulnerabilidad, habita los asentamientos humanos ilegales; (iii) asimismo, la ley en su conjunto desarrolla la función social de la propiedad, prevista en el artículo 58 de la Constitución, y (iv) al tramitarse el proyecto -como ya lo habían expuesto al estudiar la aptitud del cargo- no se dejó de lado el análisis respecto de su financiación. De hecho, en el artículo 31 se previó la forma como se implementaría presupuestalmente la iniciativa legislativa.

Intervenciones que consideran que las normas demandadas son incompatibles con la Constitución Política

1. En este sentido se pronunciaron el ciudadano Tomás Restrepo Rodríguez, docente investigador del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Externado de Colombia;<sup>29</sup> y el ciudadano Alberto Pimienta Cotes<sup>30</sup>.

1. El ciudadano Tomás Restrepo Rodríguez únicamente hizo alusión al artículo 19. Señaló que el fragmento de esa norma, según el cual, el valor de la indemnización por la expropiación administrativa “será equivalente al 10% del valor comercial del predio”, debe declararse inexecutable. Indicó sobre el particular que este monto no cumple con la función reparadora que debe tener la indemnización por expropiación. Esto porque no resultaría suficiente para cubrir el daño emergente o el lucro cesante en que incurre quien es expropiado.

1. Por su parte, el ciudadano Alberto Pimiento Cotes apoyó los argumentos de la demandante. Sostuvo que, en este caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público había rendido el concepto de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Esto lo hizo el 18 de junio de 2020. Sin embargo, dijo, dicho concepto no se debatió en el Congreso de la República. También señaló (i) que el artículo 16 de la Ley 2044 de 2020 había impuesto a las entidades territoriales la obligación de legalizar asentamientos humanos ilegales; y, (ii) que, a pesar de lo anterior, no había indicado la fuente de financiación de la medida. Finalizó sumándose al argumento expuesto por el ciudadano Tomás Restrepo Rodríguez, pues consideró injusto e irrisorio el valor de la indemnización por expropiación establecido en la ley.

Intervenciones que consideran que las normas demandadas son compatibles con la Constitución

1. Esta postura fue planteada por el ciudadano Jairo Andrés Castaño Peña del Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita” de la Universidad Externado de Colombia;<sup>31</sup> la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía;<sup>32</sup> y la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.<sup>33</sup> Como atrás se señaló, subsidiariamente el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social también solicitaron de la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

1. El ciudadano Jairo Andrés Castaño Peña indicó que, según la jurisprudencia constitucional, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es un instrumento que permite racionalizar la actividad legislativa. Sin embargo, este artículo, en modo alguno, puede interpretarse como un obstáculo para dicha actividad. Señaló que, en tal sentido y en cumplimiento de la norma orgánica, corresponde principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público convencer al Congreso de la República respecto de la eventual inconveniencia, desde el punto de vista fiscal, de lo contenido en los proyectos de ley que ordenen gastos. Por esto, citando la Sentencia C-520 de 2019, recordó que para identificar si el Congreso de la República desconoció, en el trámite de un proyecto de ley, el mandato contenido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, es necesario revisar si este “ordena un gasto (...) o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto”.

1. Expresó que se ordena gasto cuando se exigen “unas erogaciones concretas en cumplimiento de la ley”. Y, en el caso de la Ley 2044 de 2020, ninguna de sus disposiciones lo hace, pues el cumplimiento de todas ellas debe darse de modo progresivo y planificado. En consecuencia, desde su punto de vista, lo que se advierte al leer las normas censuradas es que “[e]l Congreso habilita al Gobierno para destinar gasto que permita implementar la ley de saneamiento de predios ocupados por asentamiento humanos ilegales, y esta iniciativa responde a la decisión política del poder legislativo (...)”.

1. La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, solicitó declarar la exequibilidad de las normas. Para ello advirtió que “la accionante desconoce los diversos pronunciamientos que ha realizado la Honorable Corte Constitucional sobre el tema [el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003], en los cuales limitó su aplicación y donde expresamente manifestó que este parámetro no puede constituirse como una limitante para desarrollar la actividad legislativa”. En esta línea, la apoderada de ese Ministerio expresó que “los preceptos objeto de discusión no establecen una obligación clara y concreta de incluir un gasto en el Presupuesto Público”. Además, explicó que, en cualquier caso, el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público remitió los comentarios al proyecto 2 días antes de que este se aprobara en el Congreso de la República. Con ello, y desde su perspectiva, se cumplió con lo consignado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

#### D. Concepto del Viceprocurador General de la Nación

1. El 9 de julio de 2021, la Procuradora General de la Nación manifestó que, con fundamento en los artículos 25 y 26 del Decreto Ley 2067 de 1991, presentaba su impedimento para actuar dentro del expediente D-14216. En particular, sostuvo lo siguiente: “[e]n esta oportunidad, la suscrita funcionaria estima que se encuentra inmersa en la causal de impedimento consistente en haber intervenido en la expedición de la norma acusada, pues en los términos del artículo 115 de la Constitución, suscribí el texto legal en mi otrora condición de Ministra de Justicia y del Derecho; ello, tal y como consta en el Diario Oficial 51.391, en el cual fue publicada la Ley 2044 de 2020.”

1. Mediante el Auto 428 de 2021, la Sala Plena de la Corporación resolvió aceptar el impedimento presentado por la Procuradora General de la Nación. Acto seguido, se dispuso el traslado del asunto al Viceprocurador General de la Nación para que rindiera el respectivo concepto, en los términos del artículo 278.5 de la Constitución Política.<sup>34</sup>

1. El Ministerio Público por conducto del Viceprocurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.<sup>35</sup> Señaló que la no inclusión en la exposición de motivos o en las ponencias de los costos fiscales de las iniciativas legislativas, configuraría un vicio en el procedimiento si: (i) el proyecto ordena gastos u otorga beneficios tributarios, y (ii) se desconoce el criterio de impacto fiscal de que trata el artículo 334 de la Constitución Política. En ese sentido, afirmó que el principio de legalidad del gasto establece “que todo gasto debe ser decretado en una ley previa y, posteriormente, incluido en la ley de presupuesto”.

1. Dicho esto, concluyó que los artículos censurados no ordenan un gasto, pues solo autorizan al Gobierno su inclusión. En ese orden de ideas -expresó- que en el trámite legislativo que dio origen a la Ley 2044 de 2020 “no era imperioso el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es decir, la inclusión expresa en la exposición de motivos y en las ponencias respectivas de los costos fiscales de la iniciativa”.

Respecto de cada artículo, el Viceprocurador se pronunció del siguiente modo:

“(i) El artículo 1° se limita a referirse al objeto de la ley, este es, el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales;

“(ii) Los artículos 8 y 16, sin ordenar gasto, les otorga a las autoridades atribuciones para iniciar procesos de expropiación, así como para adelantar programas de titulación o de servicios públicos, entre otros, mediante simples disposiciones facultativas;

“(iii) El artículo 17 establece la obligación de los municipios y distritos de iniciar procesos de legalización y regularización urbanística, sin establecer los gastos concretos que deberán, en su momento, apropiarse para el efecto. Además, dicho deber se encuentra condicionado por la reglamentación que expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como por su compatibilidad el Plan de Ordenamiento Territorial, el Esquema de Ordenamiento Territorial o el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen, por lo que no se trata de una obligación de ejecución inmediata o automática.

“(iv) El artículo 19 señala que, para adelantar una expropiación en los términos del cuerpo normativo, se deberá seguir el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 y, en su parágrafo, se indican unas condiciones económicas específicas para pagar la indemnización respectiva, sin que se determinen gastos en concreto, los cuales deberán ser gestionados por la administración en cada vigencia fiscal, atendiendo a las acciones que en la misma se pretendan ejecutar en tal sentido.

“(v) Los artículos 26 y 30 tampoco determinan gastos específicos, porque el primero

establece una responsabilidad particular del tradente en los casos de expropiación de predios por motivos de utilidad pública, y el segundo señala unos motivos de utilidad pública para efectos de decretar la expropiación;

“(vi) El artículo 31, sin ordenar gasto alguno en concreto, le atribuye al Gobierno Nacional la función de planear el gasto para implementar la ley analizada, con lo cual la reglamentación, estudio y viabilidad de los planes de ejecución de mejoramiento y regularización de asentamientos ilegales recaen sobre este, en función de la disponibilidad de recursos y la compatibilidad con los Planes de Ordenamiento Territorial; y

“(vi) El artículo 32 consagra un límite temporal de aplicación de la ley, limitando la actividad administrativa para implementarla, sin determinar gastos en concreto.”

## II. CONSIDERACIONES

### A. Competencia

### B. Cuestiones previas

#### a) Análisis de caducidad

1. Por virtud del numeral 3 del artículo 242 de la Constitución “Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.”<sup>37</sup> En este caso no se configura el fenómeno de la caducidad de la acción, pues la demanda fue presentada dentro del año siguiente a la publicación de la ley, esto es, a los 7 meses y 22 días. En efecto, la demanda se formuló por escrito, por medio de correo electrónico, el 24 de marzo de 2021 y la Ley 2044 de 2020 se publicó en el Diario Oficial 51.391 del 30 de julio de 2020.<sup>38</sup>

#### b) Aptitud sustancial de la demanda

1. Antes de resolver sobre la compatibilidad o incompatibilidad de los artículos demandados con la Constitución Política, es necesario definir si la demanda es apta sustancialmente, pues tres intervinientes (dos de ellos en un escrito conjunto) solicitaron la emisión de un fallo inhibitorio.<sup>39</sup>

1. Sea lo primero indicar que todo ciudadano cuenta con el derecho, y la facultad, de demandar la inconstitucionalidad de las leyes de la República.<sup>40</sup> Este es un derecho político del que puede hacer uso cualquier ciudadano colombiano, especialmente, cuando encuentre que una ley contraviene mandatos contenidos en la Constitución Política, caso en el que así podrá manifestarlo ante la Corte Constitucional, en los términos contenidos en el numeral 4 del artículo 241 de la propia Constitución. No obstante, el ciudadano que formule una demanda de inconstitucionalidad en contra de una ley de la República tiene la obligación de cumplir con los requisitos mínimos contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, cuyo contenido y alcance ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corte.<sup>41</sup> Si no lo hace, la Corte deberá declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la materia que le sea planteada.

1. Es de resaltar que, una vez la Corte se encuentra en la etapa de fallo, el concepto de la violación merece ser reestudiado, en atención a la lectura que realizaron tanto los intervinientes y la vista fiscal como los Magistrados en la Sala Plena. Todo ello con el objeto de constatar que la demanda es apta y susceptible de fallarse de mérito o, por el contrario, para destacar que ello no es posible y que, por lo tanto, la Corte debe declararse inhibida por ineptitud sustantiva.

1. Con el propósito de presentar unas reglas básicas de argumentación que permitan hacer viable una demanda de inconstitucionalidad, en la Sentencia C-1052 de 2001 esta Corte resaltó que las razones aportadas por un actor, para sostener que la norma atacada es contraria a la Constitución Política, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.<sup>42</sup>

1. Respecto del requisito de la certeza, según el cual la demanda debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente, la Corte ha definido cuándo se está ante una proposición jurídica inexistente. Pues bien, la proposición será inexistente en todos aquellos eventos en que se demanden contenidos que no se deriven del enunciado normativo. Esto ocurre, eventualmente, cuando los demandantes dirigen sus ataques contra una interpretación que ellos tienen de la disposición que, en modo alguno, se desprende de ella. Esto a pesar de que censuren un artículo determinado, y transcriban su contenido.<sup>43</sup>

1. De lo dicho se sigue que, para que la Corte se inhiba por dirigirse la demanda contra una proposición jurídica inexistente, la interpretación que el demandante tenga del artículo censurado debe ser por completo equivocada, en tanto y en cuanto la conclusión que extrae del enunciado normativo es opuesta a aquella que se sigue del mismo. En ese caso, se trata de una interpretación subjetiva, que obedece al capricho y voluntad del demandante y que, por tanto, resulta ajena a cualquier pretensión de objetividad.<sup>44</sup> La Corte ha indicado, en este caso, que no procede un pronunciamiento de fondo contra interpretaciones subjetivas de los actores, que se separen del contenido real de la norma demandada o que no se correspondan con la intención legislativa.<sup>45</sup>

1. En lo que tiene que ver con la claridad, esta Corte ha sostenido que le corresponderá proferir un fallo inhibitorio siempre que la demanda contenga argumentos que se excluyan entre sí y que, por tanto, resulten contradictorios. Lo que se exige aquí es una mínima coherencia y consistencia en la argumentación presentada por los demandantes, en orden a explicar por qué una norma desconoce mandatos superiores. En cuanto a la especificidad, se requiere que los actores informen por qué cada norma censurada vulnera la Constitución. Esto quiere decir que, en principio, los argumentos generales o abstractos no son admisibles. La pertinencia, de otro lado, exige que los argumentos formulados en la demanda sean de estirpe constitucional; requerimiento mínimo si se asume que la competencia esencial de la Corte, de acuerdo con el artículo 241 Superior, es garantizar “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”.<sup>46</sup> Por último, en lo relativo a la suficiencia, es preciso que la

demanda permita el surgimiento de una duda mínima sobre la constitucionalidad de los enunciados atacados. Debe hacerse énfasis en que la duda debe ser mínima y no de un grado más elevado.<sup>47</sup>

1. Estos últimos requisitos, de hecho, deben ser leídos en conjunto con la interpretación que esta Corte ha asignado al principio pro actione. Desde la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte ha resaltado “que el rigor en el juicio que aplica [...] al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”<sup>48</sup>

1. Con todo, antes de la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional ya se había referido a estos requisitos (aunque sin sistematizarlos y en una forma menos ordenada). Indudablemente, en este escenario suele presentarse una tensión entre el derecho político de los ciudadanos a ejercitar la acción pública de inconstitucionalidad por una parte y, por la otra, el carácter rogado de la misma. La Sala Plena de esta Corporación, en la reciente Sentencia C-295 de 2021, refiriéndose a la tensión aludida, reiteró y recordó que las exigencias argumentativas citadas no podían, de ninguna manera, significar un obstáculo para el ejercicio de los derechos de que gozan los ciudadanos pues, de cualquier modo, hay que reparar en los aspectos que siguen: 1) que (...) a los ciudadanos no se les exige cualificación académica alguna como requisito para demandar. 2) Que un análisis estricto de estos requerimientos puede afectar la democracia participativa. 3) Que las sentencias inhibitorias deben ser excepcionales, pues es necesario proteger el derecho de acceso a la justicia. Y 4) que la propia Sentencia C-1052 de 2001 resaltó la importancia del principio pro actione, según el cual, siempre que exista duda sobre el cumplimiento de los requisitos adjetivos de una demanda, aquella debe resolverse en favor del actor.”<sup>49</sup> Dicho esto, recordó que “para fundar una sentencia inhibitoria por inaptitud sustancial de la demanda se requiere que esta sea manifiesta.”<sup>50</sup>

1. En la demanda que se examina son 9 artículos, en total, los censurados. La actora estima que todos ellos contienen, directa o indirectamente, una orden de gastos y que por tanto debió seguirse, en el trámite legislativo, lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en concordancia con lo señalado en el artículo 151 de la Constitución Política. A continuación, se resume el contenido de estos artículos.

## Artículos demandados de la Ley 2044 de 2020

### Breve resumen

#### Artículo 1. Objeto

El objeto de la ley, en términos generales, es propiciar el saneamiento de la propiedad en asentamientos humanos ilegales, para materializar el principio de equidad.

#### Artículo 8.

#### Expropiación por utilidad pública o interés social

La norma faculta a los entes territoriales para que lleven a cabo procesos de expropiación administrativa, en predios cuya posesión sea igual o superior a 10 años.

#### Artículo 16.

#### Servicios públicos domiciliarios y red de equipamientos

El artículo les da competencia a los entes territoriales para que, a la par con los procesos de legalización o de titulación de predios, implementen programas en orden a proveer (i) servicios públicos domiciliarios, y (ii) una red de equipamientos para la educación, la salud, el bienestar, la recreación etc.

#### Artículo 17.

#### Legalización y regularización de asentamientos humanos

Se dispone, como obligación a cargo de los entes territoriales, el inicio de procesos de legalización y regularización urbanística. Esto debe reglamentarse por parte del Ministerio de

Vivienda. Los planes deben ser acordes con el ordenamiento del territorio.

#### Artículo 19.

##### Expropiación y el valor de la indemnización

Se fija el monto de la indemnización por expropiación en el 10% del valor comercial del predio.

#### Artículo 26.

##### Responsabilidad del tradente en la titulación

#### Artículo 30.

##### Motivos de utilidad pública

Se incluyen, como motivos de utilidad pública que pueden causar el inicio de un proceso de expropiación, el desarrollo de proyectos destinados a la legalización de asentamientos humanos ilegales (o su reubicación) y la rehabilitación de inquilinatos.

#### Artículo 31.

##### Plan de regularización y mejoramiento de asentamientos ilegales

Se ordena al Gobierno Nacional poner a consideración del CONPES un plan dirigido a (i) desarrollar procesos de legalización, titulación y mejoramiento de asentamientos ilegales; (ii) la prevención de este tipo de asentamientos, (iii) el acceso a los servicios públicos en ellos, (iv) la creación de estrategias de empleo en dichas zonas; y (v) el acceso al crédito de vivienda para quienes las habitan.

#### Artículo 32.

##### Retrospectividad de la ley

Establece que la ley aplicará solo para sanear la propiedad de quienes demuestren haber poseído bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables o predios privados, como mínimo, durante los 10 años previos a su entrada en vigencia.

Aptitud de la demanda respecto de los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020

1. La Corte estima que el cargo es apto. En la demanda que se dirige contra los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, claramente se advierte que el reproche tiene que ver con que en el proceso legislativo que dio origen a la ley, presuntamente no se identificaron los costos fiscales de la iniciativa, ni la fuente de ingresos que serviría para financiarlos, a pesar de que dichos artículos -en interpretación de la demandante- contienen órdenes de gasto, con lo cual, según se sostiene en la demanda, se desconoció el artículo 151 de la Constitución que ordena someterse a lo previsto en la ley orgánica del presupuesto y, en este caso concreto, a lo ordenado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

1. Mediante la última ley se dictaron normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, por lo cual sirve de parámetro constitucional para el control que la Corte efectúe sobre las leyes ordinarias.<sup>51</sup> Así las cosas, dado que la actora pretendió demostrar por qué se desconoció un aspecto esencial en el iter legislativo de cada artículo censurado, esta Corte entiende que se acredita el requisito de especificidad. Pero, además, la argumentación de la demandante es clara, porque se comprende plenamente su sentido; pertinente, porque contiene un argumento constitucional; y, suficiente, en cuanto persuade a la Corte y suscita en ella una duda sobre la constitucionalidad de los enunciados normativos acusados, duda que se resolverá a través de una decisión de mérito, en la que, por lo demás, deberá analizarse el alcance de la regla fiscal contenida en la citada ley orgánica.

1. Por su parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, argumentaron en su intervención conjunta que la interpretación de la actora desconoce la jurisprudencia constitucional. En concreto, sostuvieron que la demandante asumió que las normas acusadas ordenan gasto público cuando en realidad no lo hacen y, en tal sentido -según señalaron- habría un

problema de certeza en el cargo, por lo menos en lo que tiene que ver con los artículos 16 (servicios públicos en asentamientos humanos ilegales), 17 (legalización y regularización de asentamientos humanos ilegales), 26 (levantamiento de las limitaciones de los predios) y 31 (plan de mejoramiento) de la Ley 2044 de 2020.

2. La Corte Constitucional, sin embargo, no advierte que la interpretación de estos artículos, expuesta por la demandante, sea arbitraria, desproporcionada o subjetiva. Puede que, ciertamente, como se demostrará más adelante, exista una importante discusión respecto de la naturaleza de aquellos, su objetivo y su propósito, pero tales asuntos no pueden ser objeto de estudio en la verificación de la aptitud de la demanda.

1. Esta Corte entiende que el análisis de aptitud es muy distinto al análisis de mérito, y entre ellos no puede haber confusión. En el análisis de aptitud, como se ha puesto de presente, lo que corresponde es identificar si la demandante cumplió con una carga argumentativa mínima que, cuando menos, genere en esta Corte una eventual duda sobre la constitucionalidad de la medida. Carga argumentativa que, como se expuso, se acreditó en el presente caso. Ahora, establecer si las normas demandadas ordenaron gasto alguno y si cumplieron con las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, es un ejercicio que solo puede ser definido por medio de una providencia de mérito con base en el análisis de los medios de prueba decretados y practicados, las intervenciones ciudadanas, los conceptos de los expertos invitados y el concepto del Ministerio Público.

1. Ciertamente, la ejecución de las normas censuradas podría implicar una inyección de recursos importante por parte de las entidades territoriales y, por ello, la demandante interpreta, primero, que ordena gasto, y, segundo, que, en su discusión, aprobación y votación, debió adelantarse el trámite previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Esta es una lectura que no puede ser tachada de irrazonable en esta fase del proceso, pues, para ello se requerirá de un examen minucioso, propio de un fallo de fondo, respecto del alcance de la norma orgánica y de los artículos censurados en particular.

1. De otra parte, en lo que se refiere a los artículos 1 (objetivos de la ley), 8 (expropiación por vía administrativa) y 32 (aplicación retrospectiva) de la Ley 2044 de 2020, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en su escrito conjunto, reprocharon el que la demandante no hubiere demostrado por qué aquellos, en específico, desconocen el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

1. Como se lee en el escrito de demanda, la actora ataca los artículos 8, 19 y 26 (relativos al proceso de expropiación) porque, en su lectura, estos exigen a los entes territoriales que incurran en los gastos derivados de las expropiaciones administrativas que deban iniciar. Esto, para ella, supondrá que los entes territoriales deban gestionar una cantidad determinada de dinero con el objeto de dar cumplimiento a tales artículos. Un argumento similar expone respecto de los artículos 17 (legalización y regularización de predios), 16 (sobre aprovisionamiento de servicios públicos y redes de equipamientos en asentamientos humanos ilegales) y 31 (sobre el Plan de Mejoramiento que el Gobierno debe presentar al CONPES). Todas estas normas se habrían emitido sin que, en su trámite legislativo, se incluyera un análisis respecto del impacto fiscal que generarían. Impacto que, en interpretación de la demandante, era claro. Especialmente atendiendo a la cantidad de asentamientos humanos que, de este tipo, deben existir en el país.

1. Precisamente por esto, expresó en algunos apartes de su demanda que los artículos 1 y 8, por ejemplo, debían declararse inexecutable teniendo en cuenta que están ligados a los artículos 17 y 19, según los cuales, es obligación de los municipios adelantar procesos de legalización y regularización en asentamientos humanos ilegales y, en los casos en que se realice una expropiación administrativa, pagar una indemnización correspondiente al 10% del valor comercial del predio. La Sala Plena de la Corte Constitucional considera que este proceder no afecta la aptitud de la demanda. De hecho, habría resultado vano demandar, de modo aislado, cada uno de los artículos indicados cuando aquellos solo cobran sentido luego de una lectura en bloque.

Inhibición respecto del artículo 30 de la Ley 2044 de 2020 por haber operado el fenómeno de la subrogación

1. Las anteriores consideraciones no pueden cobijar al artículo 30 de la Ley 2044 de 2020. Esto porque esa norma fue subrogada por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021. El contenido de ambos es el siguiente:

Artículo 30 de la Ley 2044 de 2020

Artículo 31 de la Ley 2079 de 2021

Artículo 30. Motivos de utilidad pública. El literal b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.

c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.

Artículo 31. Motivos de utilidad pública. Modifíquense los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, modificados por el artículo 30 de la Ley 2044 de 2020, los cuales quedarán así:

“b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo, la legalización de asentamientos informales con mejoras o construcciones con destino habitacional y la declaratoria de espacio público sobre los predios o la parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para este fin;

c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;”

1. En cuanto a la subrogación como forma de derogación, esta Corte ha sostenido que se presenta cuando nuevas normas sustituyen, total o parcialmente, aquella que fue demandada,<sup>52</sup> caso en el cual pueden presentarse dos situaciones distintas, a saber:

1. La primera, es que ambas normas (la subrogada y la subrogatoria), tengan un contenido

material e idéntica jerarquía. En este caso la Corte ha de integrar la unidad normativa, toda vez que los efectos de la norma subrogada se mantienen en el tiempo.<sup>53</sup> La razón esencial por la cual es preciso adelantar un análisis material respecto de la constitucionalidad de la norma demandada (subrogada), es que ello “se adecua más con los principios de economía procesal, celeridad y prevalencia del derecho sustancial, y se garantiza plenamente el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad”.<sup>54</sup>

1. La segunda, es que a pesar de que las normas mantengan la misma jerarquía, se presente un cambio sustancial en el contenido de la subrogada. En este caso la Corte debe declararse inhibida para resolver de fondo el asunto. Y debe hacerlo por dos razones específicas: (i) porque la Corte no puede, de oficio, pronunciarse sobre una disposición que no ha sido demandada (la norma subrogatoria, que incluye nuevos elementos), y (ii) porque no corresponde emitir un pronunciamiento de mérito respecto de una norma que ha perdido sus efectos jurídicos (la subrogada).<sup>55</sup>

1. Pero esta dogmática ha sido tradicionalmente construida por la Corte, respecto de casos en los que se alega que la norma demandada (que fue subrogada) adolecía de vicios de fondo. Así, si un enunciado normativo que subroga a otro contiene exactamente los mismos términos de aquel, no podría decirse que la norma demandada (subrogada) fue expulsada del ordenamiento jurídico. De modo que, luego de acudir a la figura de la integración normativa -como se señaló en la primera tesis-, habría que revisar si la norma subrogada, materialmente, se opone a contenidos constitucionales de orden sustantivo (v. gr. derecho a la igualdad).

1. Sin embargo, otra lectura procede cuando la norma subrogada es demandada porque presuntamente incurrió en un vicio de forma. En este supuesto, aun cuando la norma subrogatoria tenga la misma jerarquía de la norma subrogada y, además, se expresen ambas en los mismos términos, no podría la Corte pronunciarse a través de una sentencia de mérito. Esto porque los defectos formales que se alegan por parte de los ciudadanos, en relación con

el proceso de emisión de la norma subrogada, son propios del trámite que esta siguió en el Congreso de la República. Si el demandante no invoca los mismos defectos formales, respecto de la norma subrogatoria, la Corte no podrá pronunciarse de fondo sobre esta última.

1. En el marco de lo anterior, al verificarse el contenido del artículo 30 de la Ley 2044 de 2020, se advierte que este fue recogido en la norma subrogatoria. En efecto, el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021 rescató lo ya establecido en la norma subrogada y, además, amplió los términos de esta. Sin embargo, esta consideración no sería suficiente para proceder con la integración de la unidad normativa, en la forma ordenada por la jurisprudencia y según se ha indicado, básicamente porque el reproche que se dirige contra la norma subrogada corresponde a uno de forma y no a uno de fondo. En efecto, la demandante echa de menos un análisis adecuado respecto del impacto fiscal, en el trámite legislativo que dio nacimiento al artículo 30 de la Ley 2044 de 2020. Reproche que no invocó en relación con el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021. Por esta razón, no puede la Corte analizar la presunta inconstitucionalidad de la norma subrogatoria que, en términos reales, no ha sido demandada.

1. En consecuencia, la Corte no resolverá de fondo el cargo dirigido contra el artículo 30 de la Ley 2044 de 2020. Acto seguido, procederá a resolver de mérito si los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32, de la Ley 2044 de 2020, desconocieron o no el artículo 151 de la Constitución Política por no haber aplicado presuntamente las reglas previstas en el 7 de la Ley 819 de 2003.

#### C. Problema jurídico y esquema de resolución

1. De conformidad con los antecedentes expuestos, le corresponde a la Corte examinar y resolver el siguiente problema jurídico: ¿Al aprobar los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, que contienen un conjunto de medidas tendientes a sanear la

propiedad de los asentamientos humanos ilegales (consolidados y precarios) en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y bienes pertenecientes a particulares, el Congreso de la República desconoció o no las reglas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, relativas al análisis del impacto fiscal que debe hacerse explícito en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, conforme lo exige, para proyectos de ley que ordenen gasto, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003? Y, en consecuencia, ¿desatendió el artículo 151 de la Constitución Política, conforme al cual, la actividad legislativa debe estar sujeta a lo establecido en las leyes orgánicas?

1. Para absolver el problema jurídico planteado, esta Sala, en primer lugar, (i) examinará el contenido del artículo 151 en concordancia con lo previsto en el artículo 352 de la Constitución Política; y, (ii) el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En segundo lugar, y a la luz de las reglas extraídas en el capítulo antedicho, (i) determinará el alcance de cada una de las normas demandadas y (ii) verificará si se violó el mandato orgánico relativo al análisis del impacto fiscal.

i. El contenido del artículo 151 en concordancia con lo previsto en el artículo 352 de la Constitución Política

1. Desde la reforma constitucional de 1945 se introdujo en Colombia la exigencia de una ley orgánica con el fin de regular la presentación, aprobación y sanción de la ley anual del presupuesto y su ulterior liquidación y ejecución durante la respectiva vigencia fiscal. La reforma constitucional de 1968 mantuvo esa exigencia y a su amparo se expidió, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 17 de 1972, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, contenido en el Decreto-Ley 294 de 1973, el cual fue posteriormente reemplazado por la Ley 38 de 1989.

1. Ahora, el artículo 151 de la Constitución Política de 1991 establece que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, y

que por medio de ellas se establecerán, entre otras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Estas normas se complementan más adelante en los artículos 345 a 351 de la Constitución, en los cuales se prevé el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (Artículo 345); su formulación anual, su elaboración, presentación y aprobación por el Congreso de la República, así como su contenido (Artículos 346, 347, 349, 350 y 351); y, las reglas en caso de la no presentación del proyecto de presupuesto por parte del Gobierno o su no expedición por parte del Congreso (Artículo 348). Por ello el artículo 352 establece que además de lo señalado en esa misma Constitución, la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

1. Sobre los antecedentes de esta clase de leyes, la ponencia para primer debate presentada a la Asamblea Nacional Constituyente sobre “La función legislativa”, señaló lo siguiente:

“En el proyecto de reforma constitucional que presentó al Congreso en 1944 el entonces Ministro de Gobierno, doctor Alberto Lleras Camargo, cuando al proponer las leyes normativas u orgánicas dijo:

«Al Congreso le corresponde hacer las leyes. ¿Pero son todas las leyes iguales, de la misma categoría? No. La Constitución distingue entre ellas. Para algunas excepcionalmente establece requisitos especiales. Unas son para que las cumplan todos los ciudadanos, pero hay otras que no afectan sino a un cuerpo determinado de personas. El Congreso, por ejemplo, da leyes para que las cumplan los legisladores, y sólo ellos. Fija normas para expedir ciertas leyes. Se traza asimismo derroteros, límites, pautas. Tienen estas leyes, notoriamente, una categoría superior. Pero no están defendidas ni garantizadas. Si el mismo Congreso que se ha trazado esos derroteros, esos límites, los atropella, no pasa nada. Hay otras leyes que son como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución. Hay, pues, evidentemente, leyes orgánicas o normativas, y leyes comunes.

Pero en la Constitución sólo hay leyes de una clase. Y el legislador puede ir deshaciendo su propio trabajo, sin ninguna valla. El legislador, por ejemplo, dice cómo se ha de elaborar el presupuesto. Pero si en el momento de elaborarlo encuentra un tropiezo, agrega un artículo al propio presupuesto, modificando una ley normativa. El legislador dice sabiamente que ha de haber una prelación determinada de gastos, o un plan de inversiones. Pero surge un gasto ocasional que no cabe dentro del programa y al dictar la ley, deroga la sabia norma ordenadora» (Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Nº 151/152 págs. 239, 240).

“En esta explicación se encuentran los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber: superior jerarquía, casi constitucional, y de naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria. Añadiría que la ley orgánica no despoja al Congreso del ejercicio de la función legislativa puesto que, la misma norma sirve de fundamento a esa rama para dictar válidamente leyes posteriores. En nuestra opinión la ley orgánica por excelencia es la ley del presupuesto cuya gran categoría se la proporciona el artículo 210 de la Constitución actual cuando dispone: «El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la administración. En cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa, se expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones».56

1. Al mantener, en la Constitución de 1991, el instrumento normativo de la ley orgánica, según la previsión contenida en el artículo 151 de la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente señaló que:

“Se aprobó la institucionalización de la ley orgánica en un artículo nuevo que fue acogido por unanimidad. El mérito de la Subcomisión, en relación con dicho precepto consistió en depurar y precisar tal noción. Un amplio estudio de esa institución, en el sistema constitucional Colombiano, evidenció que la conceptualización hecha por la doctrina es confusa y equívoca. La ausencia de un común denominador respecto de los atributos que deben distinguir esas normas nos llevó a buscar el origen de las mismas. Y, encontramos que, efectivamente, se trata de una creación colombiana, insinuada y definida por el ex presidente Alberto Lleras Camargo, en 1944. En aquel tiempo, esa figura no se vislumbraba en Francia donde se sitúa

su fuente y origen. Con toda razón los miembros de la Comisión Tercera, durante el intenso debate y estudio del tema reivindicaron esa creación de derecho para el ilustre ex presidente, recordando que la Ley Orgánica se reconoce como tal en la Constitución francesa de 1958, con ámbito de aplicación variado. Cubre dieciséis artículos de la carta de ese país, para una lista de materias bien diversas. Posteriormente aparece en la Constitución venezolana y finalmente se encontró que fue incorporada en la Ley Fundamental de España en 1978 con un número muy superior de temas a los estatuidos en la Codificación Francesa.

“En cambio, entre nosotros los atributos con los cuales se revistió a la Ley Orgánica fueron: su superior jerarquía casi constitucional, su naturaleza ordenadora y auto limitante, pero sin despojar a las cámaras de su potestad legislativa. En otras palabras, no se trata de una técnica de delegación. Es un mandamiento al Congreso en orden a regular su función legislativa, señalándole límites y condicionamientos. A raíz de la reforma de 1968 la práctica mostró ampliamente la gran categoría de esa institución a través de la aplicación del artículo 210 de la Constitución actual. De manera que el Congreso en su tarea de establecer las rentas y fijar los gastos de la administración únicamente puedes pedir el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones con estricta sujeción a la Ley Orgánica. Esta norma fue ratificada dentro del artículo nuevo, asignándole las materias atinentes a la formación del presupuesto, los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras.

“Como el paso del tiempo ha ido decantando el concepto, de modo que el desenvolvimiento legislativo ordinario queda condicionado al mandamiento superior, se ha abierto la posibilidad de incluir o abarcar un sector nuevo como es el de la atribución de competencias a las entidades territoriales. Igualmente se asignó a esta ley el tema referente con la preparación y aprobación del plan de desarrollo.” 57

1. Las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 617 de 2000, 819 de 2003 y 1483 de 2011, conforman actualmente las normas orgánicas de presupuesto en los términos de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. Al revisar la constitucionalidad de varias de esas normas orgánicas, la Corte ha señalado que las leyes orgánicas del Presupuesto condicionan la expedición de las leyes ordinarias, cuya jerarquía es inferior. Dado que la

Constitución Política señala, en su artículo 151, que la actividad legislativa deberá sujetarse a lo dispuesto en las leyes orgánicas, estas últimas deben ser tomadas como parámetro de constitucionalidad a la hora de valorar si en el trámite legislativo que se lleva a cabo para la expedición de una ley ordinaria, se incurre en algún vicio. Si ello ocurre, la Corte Constitucional podrá declarar la inexecutable de la norma que hubiere incurrido en tal defecto. Las leyes orgánicas, en consecuencia, han sido elevadas a un rango superior. En la Sentencia C-289 de 2014, la Corte se pronunció sobre este aspecto de la siguiente manera:

“Las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.

(...)

“En conclusión, la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar, a sus prescripciones, la expedición de otras leyes sobre la materia, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes ordinarias, de naturaleza presupuestal o de otra índole, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas...”<sup>58</sup>

i. El alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y su conformidad con lo previsto en el artículo 334 de la Constitución Política reformado por el Acto Legislativo 3 de 2011

1. Para la fecha en que se expidió la Ley 819 de 2003, aún no había sido modificado el

artículo 334 de la Constitución Política y por lo tanto regía el que fue promulgado por la Asamblea Constituyente de 1991. En ese momento, aquel artículo solo se refería, en términos generales, a la forma en que el Estado debía dirigir la economía e intervenirla por mandato de la ley.<sup>59</sup> Así, la Ley 819 de 2003, aunque es anterior al Acto Legislativo No. 3 de 2011, que modificó el artículo 334 de la Constitución, constituye un antecedente normativo hacia la consagración y exigencia de un marco de sostenibilidad fiscal que debe orientar a todas las Ramas y órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica,<sup>60</sup> al tiempo que sus normas guardan plena compatibilidad con dicha reforma constitucional.

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 334 de la Constitución Política, corresponde al Estado la dirección general de la Economía. El Estado, de este modo, debe intervenir en ella, por mandato de la ley, con el propósito de conseguir en los planos nacional y territorial, en un escenario de sostenibilidad fiscal, “el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo”.<sup>61</sup> Y dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Con la adopción de este criterio orientador, se busca hacer efectivos, de manera progresiva y planificada, los fines del Estado, evitando el desequilibrio desmedido entre los gastos y los ingresos públicos.<sup>62</sup>

1. De conformidad con lo anterior, la Ley 1473 de 2011, señala que, en virtud de la sostenibilidad fiscal, “[e]l presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo a estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico”.<sup>63</sup> Esta definición supone, como bien lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte, que en nombre del referido criterio orientador, las autoridades públicas deben procurar una estabilidad macroeconómica, a través de la adopción de reglas fiscales que sirvan al propósito de “disciplinar” las finanzas públicas. Esto con la finalidad de reducir o evitar -en lo posible- un déficit fiscal.<sup>64</sup>

1. En la Sentencia C-322 de 2021, esta Corte recordó la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, en la que se advirtió lo siguiente:

“La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. En otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda del gasto que adopta en el presente no socava su capacidad de seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo.”<sup>65</sup>

1. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad fiscal no puede leerse como un obstáculo en el reconocimiento de derechos que requieran erogaciones, sino, más bien, como un medio en cuya virtud la materialización de tales derechos se podrá lograr. Así, velar por la sostenibilidad fiscal del país no riñe con los objetivos derivados de la cláusula Estado Social de Derecho. Simplemente, lo que se buscó con la reforma constitucional del año 2011, fue abogar por la racionalización del gasto público incluyendo el criterio de la sostenibilidad fiscal en la propia Constitución, a partir de la modificación de sus artículos 334, 339 y 346. Esto, entre otras cosas, porque la legislación previa (en especial, la Ley 819 de 2003) no había resultado suficiente para lograr una adecuada disciplina fiscal en el país. Así se señaló este punto en la exposición de motivos:

“La existencia [...] de instrumentos legislativos de racionalidad fiscal, como el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Principios de coherencia macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal) y en especial la Ley 819 de 2003, pese a su importancia, carecen de una jerarquía y rango suficientes para dar a las personas en Colombia una garantía homogénea, estable y exigible a todos los órganos del Estado, de que se mantendrán las condiciones de sostenibilidad fiscal necesarias para asegurar la efectividad de los derechos económicos y sociales.

“Es necesario tener una disposición constitucional expresa que contenga un derecho de todos, que garantice que el Estado tendrá las condiciones, dentro de sus propias limitaciones de recursos, de garantizar la prestación y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y por ende una realización sostenible y eficiente del Estado Social de Derecho [...]”<sup>66</sup>

1. Con todo, aun a pesar de que el Gobierno señalaba en la exposición de motivos referida que la sostenibilidad fiscal sería un “derecho”, en la redacción final del Acto Legislativo 03 de 2011 subyace la idea de que la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador. Las autoridades públicas deben tenerlo en cuenta al momento de ejercer sus funciones. Pero, al mismo tiempo y como ya se dijo, sirve de medio para alcanzar los fines del Estado. El propio artículo 334 resalta que la intervención del Estado en la economía, “en un marco de sostenibilidad fiscal”, está destinada mejorar la calidad de vida de los habitantes. Este criterio, entonces, busca hacer efectivos de manera progresiva y planificada los fines del Estado.

1. Pero para llegar a la redacción final del artículo 334, se debatió ampliamente sobre el carácter de la sostenibilidad fiscal. Se cuestionó si se trataba de un principio, de un derecho o de una regla técnica. El temor que suscitaba entre algunos congresistas el reconocerla como principio, derivaba del hecho de que, ante una posible colisión con un derecho que de alguna manera tuviera un impacto fiscal, las autoridades públicas definieran que la sostenibilidad fiscal tendría mayor peso.<sup>67</sup> Esta idea finalmente se desechó. La sostenibilidad no podría servir de argumento para no otorgar o regular una prerrogativa, en tanto su naturaleza era la de ser, simplemente, un criterio orientador: lectura que ha sido respaldada por la Corte Constitucional.<sup>68</sup>

1. Con todo, la preocupación por el manejo sano de las finanzas no nació propiamente con el Acto Legislativo No. 3 de 2011. La búsqueda de una correcta disciplina fiscal ya se había dado a fines de la década de los 90 del Siglo XX y a inicios del Siglo XXI. En lo que tiene que ver con las entidades territoriales, por ejemplo, fueron muy importantes, como se reconoció

en la Sentencia C-322 de 2021, Leyes como la 358 de 1997 y la 617 de 2000. “En la primera se consagró, por ejemplo, que el endeudamiento de dichas entidades no podía exceder su capacidad de pago, entendiendo por esta última el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. Por su parte, en la segunda, se establecieron límites a sus gastos de funcionamiento y se excluyeron varias rentas de la potencial afectación a favor de dicho rubro (como las regalías, la sobretasa al ACPM, etc.), consagrando una regla por virtud de la cual las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, “(...) de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas”.<sup>69</sup>

1. En vigencia de la Constitución de 1991 y como complemento de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995 y 617 de 2000, en búsqueda de una correcta disciplina fiscal se expidieron las Leyes 358 de 1997 “Por el cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan disposiciones en materia de endeudamiento”; 617 de 2000, por la cual se dictaron, entre otras, “normas para la racionalización del gasto público nacional”; y, 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.” Dentro de esta última Ley, se contempla, en su Capítulo I, un conjunto de normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica. En ellas se determina que antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional debe presentar a las Comisiones Económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual debe ser estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.<sup>70</sup>

1. Este Marco debe contener, como mínimo: a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994. b) Un programa macroeconómico plurianual. c) Las metas de superávit primario a que hace

referencia el artículo 2 de esa misma Ley 819 de 2003, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad. d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, el cual debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas y si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública; e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público; f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes; g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior; y, h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación. La Ley dispone que en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.<sup>71</sup>

1. Así mismo, la Ley 819 de 2003 dispone que anualmente, en los departamentos, en los distritos y en los municipios, el gobernador o alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual se allegará en el mismo período en el cual se deba formular el proyecto de presupuesto y que debe contener como mínimo: a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994. b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad. c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución. d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior, el cual debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas y si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública. e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior. f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial. g) El costo

fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior. h) El análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y los ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial. Igualmente, el Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales debe contener la descripción de las estrategias e instrumentos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales, al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo, deben tener en cuenta que estos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.<sup>72</sup>

1. Por su parte, en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se establecen reglas para realizar el análisis del impacto fiscal de las normas, para lo cual se determina que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, el mismo artículo ordena que deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos, y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Para tal efecto, señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo así dispuesto y que en ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe debe ser publicado en la Gaceta del Congreso. Igualmente, dispone que los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, este trámite debe ser surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.<sup>73</sup>

1. Como se ha dicho, esta es una Ley orgánica y, según la lectura de la Corte Constitucional,

siguiendo lo dispuesto en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, constituye “parámetro constitucional de control de las normas ordinarias, por su posición organizadora en un sistema legal que depende de ellas”.<sup>74</sup> El último conjunto de las reglas enunciadas (el contenido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003) es de transparencia. Con este se procura que la discusión sobre materias que impliquen una afectación al fisco, se dé de la manera más abierta posible, de modo tal que exista suficiente claridad y comprensión respecto de la forma en que el gasto creado por la norma (que puede ser gasto presupuestal o gasto fiscal)<sup>75</sup> será financiado. La importancia de la implementación de este mecanismo, se expresó en detalle en la exposición de motivos del proyecto de ley 230 de 2002 -Cámara (que a la postre se convirtió en la Ley 819 de 2003). En dicho documento se lee sobre el punto lo siguiente:

“[L]a opinión pública ha dejado de preocuparse únicamente por el nivel de impuestos, para mirar cuál es el destino y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. El debate económico sobre la conveniencia de tal o cual gasto y sus implicaciones para la política económica se ha popularizado. Así, el incremento en el endeudamiento del Gobierno, y el incremento futuro de impuestos que ello implica, se ha convertido en una preocupación general para los habitantes de todos los países. De ahí la importancia de contar con mecanismos que incrementen la transparencia y democraticen el debate fiscal.

(...)

“En [ese] sentido, se aplica la necesidad de hacer explícito el impacto fiscal de las órdenes de gasto y exenciones tributarias contenidas en las leyes, ordenanzas o acuerdos existentes. Esta norma evita que haya intereses particulares afectando la gestión de la administración estatal y fortalece la objetividad en la acción pública.”<sup>76</sup>

1. En la Sentencia C-170 de 2021, la Corte Constitucional señaló que, de la lectura del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se desprenden 4 mandatos. El primer inciso comprende un mandato general, en interpretación de la Corte. Este consiste en incluir un análisis de impacto fiscal respecto del proyecto de ley que eventualmente ordene gastos u otorgue beneficios tributarios. Los tres mandatos siguientes, son de orden específico y se desprenden de los incisos 2, 3 y 4 de la norma: (i) el Congreso debe evaluar, en el trámite legislativo, los

costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional que permita financiarla. (ii) El Ministerio de Hacienda, en cualquier momento dentro del proceso legislativo, debe incluir un concepto (que vaya en consonancia con el MFMP) sobre la consistencia del análisis hecho por el Congreso en el punto anterior. Y, (iii) el Gobierno debe, en los proyectos que dispongan un gasto adicional o una reducción de ingresos -y respecto de los cuales hubiere tenido la iniciativa- indicar cuál es la fuente sustitutiva de tales gastos.

1. Siguiendo estos mandatos, la Corte advierte que el análisis que debe adelantar, para definir si en el trámite de una ley se dio cumplimiento -o no- a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, debe surtir dos etapas específicas:

Primera etapa: “Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario (...)”<sup>77</sup>

1. Se ha asumido que la condición de posibilidad, para que en el trámite de un proyecto de ley se deba cumplir con los objetivos específicos contenidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (incisos 2, 3 y 4), es que dicho proyecto ordene gastos u otorgue un beneficio tributario.<sup>78</sup> Respecto de lo primero -que es lo que interesa en esta causa-, la Corte ha interpretado que se ordena un gasto cuando, con el proyecto una vez convertido en ley, se busca imponer al Gobierno, nacional o territorial, su inclusión en el presupuesto. De modo que, si un proyecto simplemente autoriza o habilita al Gobierno, para que sea aquel el que busque la inclusión del gasto dentro del presupuesto en algún momento futuro y sin que ello sea mandatorio, no sería necesario dar cumplimiento a los incisos referidos del artículo 7 de la Ley orgánica. En ese sentido, los términos en que esté redactado el proyecto de ley, o la ley, serían el primer indicio (aunque no el único, infra) para establecer si en el trámite legislativo era necesario efectuar un análisis de impacto fiscal.

1. Este estudio lo ha desarrollado, caso a caso, la Corte Constitucional.<sup>79</sup> En la Sentencia C-856 de 2006, por ejemplo, la Corporación declaró fundadas las objeciones presidenciales

formuladas contra el parágrafo 3, del artículo 4, del proyecto de ley No. 86/05 (Senado) -205/04 (Cámara), “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”. En términos generales, con el proyecto se buscaba promover y apoyar la actividad teatral y para ello se acudía a diversas herramientas. En particular, en el parágrafo enunciado se dispuso lo siguiente: “[s]e debe incrementar en por lo menos el IPC -Certificado por el Banco de la República- los presupuestos anuales de las Salas Concertadas de teatro del programa del Ministerio de Cultura.” (Subrayado fuera del texto). Para declarar fundada la objeción, la Corte interpretó que el parágrafo contenía una auténtica orden al Ejecutivo destinada al reajuste del presupuesto que recibirían tales Salas Concertadas.

1. En otros pronunciamientos como los contenidos en las sentencias C-731 de 2008,80 C-015A de 2009,81 y C-286 de 2009,82 se estudiaron objeciones presidenciales contra proyectos de ley que simplemente autorizaban al Gobierno Nacional la inclusión de un gasto específico en el presupuesto. Allí, la Corte Constitucional declaró infundadas tales objeciones, en tanto y en cuanto los proyectos no estaban ordenando gastos propiamente.

1. Sin embargo, la revisión del lenguaje contenido en la norma que se examina no es el único criterio a seguir, a efectos de establecer si en su emisión debió darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Otro de los criterios, de una particular importancia, es establecer si la norma se presenta de modo general y abstracto, de manera tal que para su implementación se requiera determinado desarrollo normativo. Esa regulación, que corresponderá al Gobierno Nacional o a los gobiernos territoriales, deberá establecer no solo a través de qué mecanismos podrá implementarse la medida, sino de qué manera ésta podrá ser financiada cuando llegue el momento de ejecutarse. Se trata de una autorización y no de una orden de gasto y en tal sentido, no tiene por qué estar contenida en la ley sino en las normas que posteriormente la desarrollen.

1. En la Sentencia C-282 de 2021, por ejemplo, se examinaba la constitucionalidad del

proyecto de Ley Estatutaria No. 062 de 2019 – Senado, 314 de 2019 – Cámara “Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales de hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial de servicios y la proveniente de terceros países, y se dictan otras disposiciones”. En el artículo 11 del proyecto se leía lo siguiente:

“Artículo 11. Educación financiera. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, deberá por medio del Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Industria y Comercio, y en coordinación con las secretarías de educación departamental, distrital y municipal, fortalecer la estrategia integral de educación económica y financiera en población estudiantil. Esta estrategia nacional debe incluir la revisión y publicación de diverso material pedagógico y material de orientación socio ocupacional y todos aquellos sobre educación económica y financiera.

“Así mismo, se fortalecerá la articulación con el sector privado para fomentar la formación docente y la producción de material pedagógico pertinente, alineados con las orientaciones definidas y estrategias para la educación económica y financiera orientado a familias y adultos.”

1. La Corte encontró que, en el trámite legislativo, no le correspondía al Congreso evaluar el eventual impacto fiscal de la medida, especialmente, porque “si bien la disposición impone un deber de revisión y publicación de insumos pedagógicos, ello no se traduce en una orden imperativa de gasto público, y menos aún, de apropiar partidas o conceptos adicionales en el presupuesto. Ello, se debe a que la disposición bajo análisis deja a discreción del Gobierno la forma en que dará cumplimiento a este aspecto concreto sobre su política de educación financiera, y en esta medida podría optar por adelantar dicha gestión a través del recurso humano, presupuestal, y canales de divulgación o difusión de información con que ya cuenta el Estado, o, si lo considera pertinente y necesario en su momento, efectuar una apropiación presupuestal adicional para tal efecto.”<sup>83</sup>

1. En contraste con lo antedicho, una norma que ordena o impone al ejecutivo la asunción de un gasto, y que para su implementación no necesita desarrollo alguno, debe cumplir los parámetros seguidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En este caso, la norma se expresa en términos concretos y no generales. En ese sentido, en la Sentencia C-700 de 2010, la Corte analizó dos artículos cuyo contenido era el siguiente:

“Artículo 2. Remuneración de los diputados. La remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales por mes de sesiones está constituida por la asignación mensual en los términos fijados por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000 o por las normas que la adicionen o modifiquen, teniendo en cuenta las prestaciones reconocidas en esta ley.

“Artículo 3. Régimen prestacional de los diputados. Los diputados y quienes suplieren las faltas absolutas o temporales de estos tendrán derecho a Seguro de Vida y a percibir las siguientes prestaciones sociales:

“1. Auxilio de Cesantía e intereses sobre las cesantías.

“2. Vacaciones.

“3. Prima de Navidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 4ª de 1966.

“4. Prima de servicios.

(...)”<sup>84</sup>

1. La Corte concluyó que las normas citadas “[impactaban] el gasto público porque [creaban] el derecho de los diputados a percibir prestaciones sociales por el ejercicio de sus funciones, con las condiciones y topes allí establecidos”. Razón por la cual, para su adopción, debía seguirse, en el trámite legislativo, lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En tanto no se cumplió con ello, las objeciones presentadas por la Presidencia se declararon fundadas.

1. Como consecuencia, extrayendo las reglas construidas por la jurisprudencia sobre este aspecto, se concluye que un proyecto de ley deberá contener un análisis de impacto fiscal, compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, solo cuando directamente ordene un gasto público. Para identificar si ello es así, deben evaluarse dos elementos, a saber: (i) si los términos del proyecto, respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto, son imperativos o facultativos. Y, (ii) si el proyecto de ley se expresa en términos generales, de tal modo que para su concreción se requiera la intervención del ejecutivo. De este modo, si los términos del proyecto son facultativos, y además generales, no se estaría emitiendo una orden de gasto en sentido estricto, razón por la cual, en este último caso, no es necesario y puede obviarse la evaluación del impacto fiscal de la medida, motivo por el cual, su ausencia no constituye vicio alguno en el procedimiento legislativo.

Segunda etapa: identificar quién tuvo la iniciativa legislativa

1. Una vez se advierta que la ley ordena gastos u otorga beneficios tributarios, estará claro que en su trámite deben seguirse las disposiciones del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Empero, estas disposiciones aplican de modo distinto, dependiendo de quién tuvo la iniciativa legislativa. Si la tuvo un congresista, deben tenerse en cuenta los siguientes supuestos a efectos de llevar a cabo el examen de constitucionalidad de la medida:

i. “Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos”.<sup>85</sup>

i. “Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador”.<sup>86</sup>

i. Y, “en caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido”.<sup>87</sup>

1. De otra parte, si la iniciativa legislativa correspondió al Gobierno Nacional, los deberes contenidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se evalúan de otra manera. Así, si la creación de un gasto adicional o la reducción de ingresos se formula por el Gobierno Nacional para la respectiva aprobación legislativa, lo que sigue es determinar si aquel presentó ante el Congreso de la República la fuente que posibilitará la financiación de la medida. En caso de que no lo hubiere hecho, el trámite legislativo estaría viciado. Precisamente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-170 de 2021, se pronunció así sobre la materia:

“(i) los requisitos establecidos en el artículo 7 deben ser cumplidos estrictamente dado que el Gobierno Nacional ‘cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues precisamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica’.<sup>88</sup> Segundo, (ii) el cumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno tiene una ‘particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus implicaciones fiscales razón por la cual éstas cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo’.<sup>89</sup> A diferencia de lo que ocurre en los proyectos que son de iniciativa de los congresistas y en los cuales el silencio del Gobierno no conduce a la invalidez constitucional de la ley (iii) la omisión de tales exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable.<sup>90</sup> Según ha dicho este tribunal ‘los importantes poderes del Gobierno Nacional en materia gasto público, (...) se verían reforzados en detrimento del Congreso si a pesar de contar con la información relacionada con la consistencia del impacto fiscal y de la fuente de financiamiento de un proyecto de ley de su iniciativa, al igual que sobre la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no estuviera obligado a proporcionarla a los congresistas’.<sup>91</sup> Para la Corte ‘[e]n este caso (...) se altera gravemente el equilibrio de

poderes y se obstaculiza la labor legislativa del Congreso.'92"93

1. Para recapitular, siempre que se demande un enunciado normativo por el desconocimiento del procedimiento establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 -argumentándose que dicho enunciado incluye una orden de gastos-, es preciso identificar, en una primera etapa, si los términos de la ley, al abordar el presunto gasto, son imperativos o facultativos y además si son generales o concretos. Dicho de otro modo, corresponde verificar si la ley simplemente autoriza al Gobierno Nacional (o a los gobiernos locales) para que la inclusión del gasto dentro del presupuesto se haga cuando sea necesario, pertinente o conveniente y a través de una reglamentación más concreta según lo demande la ejecución de un determinado proyecto. En este evento, no existiría vicio en el procedimiento legislativo si no se siguieron las previsiones del artículo 7 de la Ley orgánica.

1. Empero, si la norma demandada, en efecto, ordena gastos, en una segunda etapa, deberá revisarse si la iniciativa legislativa estuvo en cabeza del Gobierno Nacional o de miembros del Congreso de la República. Si estuvo en cabeza de estos últimos, corresponderá evaluar (i) si en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se estudió el impacto fiscal de la medida, (ii) si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto en relación con el análisis hecho en el punto anterior por los congresistas, y (iii) si, presentándose el concepto, el Congreso lo revisó y debatió. Ahora, en caso de que la iniciativa hubiere sido de origen gubernamental, lo que sigue es indagar si el Gobierno presentó ante el Congreso la fuente que posibilitará la financiación del gasto adicional o de la reducción de ingresos que propone.

(ii) Alcance de las disposiciones acusadas y análisis del cargo

1. En el caso de la Ley 2044 de 2020, la iniciativa estuvo en cabeza de miembros del Congreso de la República. De modo que, a partir de lo establecido en la jurisprudencia de esta Corte, relacionada con el contenido y alcance de los incisos 1, 2 y 3 del artículo 7 de la

Ley 819 de 2003,<sup>94</sup> la Sala deberá evaluar si es del caso declarar la inexequibilidad de las normas demandadas porque, presuntamente, en el proceso legislativo, se desconoció el deber, contenido en una ley orgánica, de indicar los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, siempre que se demuestre que las normas censuradas contienen una orden de gasto.

1. De este modo, y siguiendo la metodología contenida en el capítulo inmediatamente anterior, se examinará si los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 constituyen una orden de gasto. En caso de que sea así, y partiendo del hecho de que la iniciativa legislativa, en este caso, fue de miembros del Congreso, la Sala pasará a estudiar si se siguió el procedimiento descrito en los incisos 2 y 3 del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

1. Por consideraciones formales, la Sala presentará un recuento de los contenidos demandados de la Ley 2044 de 2020, esto con el propósito de contextualizar el análisis que, acto seguido, llevará a cabo para establecer si se desconocieron los mandatos de la ley orgánica.

#### Artículo 1 (objeto de la ley)

1. En primer lugar, cabe recordar que el objeto de la Ley es sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados<sup>95</sup> y precarios<sup>96</sup> en (i) bienes baldíos urbanos,<sup>97</sup> (ii) bienes fiscales<sup>98</sup> titulables,<sup>99</sup> y (iii) los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10) años y cumplan con los requisitos establecidos en dicha ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.<sup>100</sup>

1. El artículo 675 del Código Civil establece que “son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”. Esta es la definición de los bienes fiscales, que son bienes públicos, categoría dentro de la cual se encuentran los bienes baldíos, que, cualquiera sea su naturaleza, pueden ser adjudicados y entregados a particulares por las autoridades administrativas competentes y conforme a la ley, especialmente si con ello se promueve, garantiza y permite el acceso a la propiedad por parte de los ciudadanos, o se contribuye al mejoramiento de sus condiciones de vida en los términos de los artículos 60 y 64 de la Constitución Política. La Corte Constitucional ha afirmado que: “(...) los terrenos baldíos se adquieren por la ocupación y posterior adjudicación, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el legislador, quien puede no sólo declarar la imprescriptibilidad de los bienes baldíos (art. 63 C.P.), sino que está facultado para regular la forma específica como se adquiere su propiedad, los mecanismos de adjudicación y los procedimientos a seguir en cada caso”.<sup>101</sup> (Subrayas fuera del texto)

1. Los bienes baldíos no pueden, en ningún caso, obtenerse a través de la prescripción adquisitiva de dominio.<sup>102</sup> La manera en que estos bienes pueden pasar a los particulares por decisión administrativa varía, según se trate de bienes baldíos rurales o de bienes baldíos urbanos. Para la adjudicación de los bienes baldíos rurales deben atenderse las reglas contenidas en la Ley 160 de 1994.<sup>103</sup> Uno de los objetivos de esta ley, contenido en el artículo 1 de la misma, es el de “regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos (...)”.<sup>104</sup> Esa misma ley establece en su artículo 65 que “la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, [Entiéndase Agencia Nacional de Tierras]<sup>105</sup> o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.”<sup>106</sup>

1. Con todo, otras son las reglas para la entrega de bienes baldíos urbanos a particulares. Estos bienes son aquellos que no han tenido un dueño particular y que, por eso, el Estado se

los reserva. Estos pertenecen a la Nación. La Ley 137 de 1959 (Ley Tocaima) estableció que la Nación podría ceder sus bienes baldíos a las entidades territoriales. Posteriormente, por medio del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, se estableció que: “[d]e conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales”. En esta ley se reconoció, entonces, la propiedad de los bienes baldíos urbanos en favor de las entidades territoriales. Estas entidades podrán destinar dichos bienes -que les pertenecen, se repite- para el cumplimiento de los fines del ordenamiento territorial.

1. Con la Ley 2044 de 2020 no solo se busca sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, sino también en los bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima de particulares. La definición de los dos primeros está contenida en el artículo 2 de la Ley. Ahora, para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables o bien de uso público, la Ley determina que las entidades territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos: 1) Identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir en bien fiscal, bien fiscal titutable o bien de uso público; 2) hacer el estudio de títulos correspondiente; 3) solicitar la carencia de identidad registral a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente; 4) hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general, el cual deberá ser publicado; y, 5) registrar, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el acto administrativo que haya declarado el bien baldío, de acuerdo con las normas vigentes.<sup>107</sup>

1. A su vez, la ley determinó que los municipios o distritos podían, en el término de doce (12) meses posteriores a su promulgación, realizar un estudio técnico y jurídico que permitiera establecer el área y la existencia por 20 años o más, de todos los espacios públicos construidos y estableció que para tal fin se elaborarían registros cartográficos y formularios mediante sistemas de información geográfica y alfanumérica.<sup>108</sup> Realizado el estudio anterior, los municipios o distritos, por medio de sus alcaldes podrían en el término de los

seis (6) meses posteriores a la realización de los estudios técnicos, realizar un inventario de bienes de uso público y bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos ilegales, que se encontraran señalados en actos administrativos o que por 20 años o más, se hubieren considerado como espacio público, independiente de quien ostente la titularidad del derecho real de dominio.<sup>109</sup>

1. Así mismo, conforme a la modificación introducida por el artículo 41 de la Ley 2079 de 2021, los municipios y distritos procederían a realizar la declaratoria de espacio público sobre los predios o la parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para este fin. El acto de declaratoria de espacio público sirve como reconocimiento urbanístico del espacio público existente. Las oficinas encargadas de planeación o de catastro municipal o distrital deben proceder a la incorporación de la información de los espacios públicos declarados, en sus cartografías oficiales. En todo caso, para efectuar la expropiación de los predios o la parte de ellos que hayan sido objeto de la declaratoria de espacio público, se debe dar cumplimiento a los Capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997. Dentro de los (10) días hábiles siguientes a la expedición del acto administrativo de declaración de espacio público, el propietario legítimo o sus herederos interesados en oponerse a la citada declaratoria pueden presentar un documento de oposición a dicha declaración.<sup>110</sup>

1. El acto administrativo de declaratoria de espacio público debe constar por escrito y debe contener la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos. Además, debe incluir la siguiente información: 1) La referencia al estudio técnico jurídico elaborado. 2) La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficial del predio en metros cuadrados. En todo caso, todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el gestor catastral o, en su defecto, firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente autorizado

por el Gestor Catastral. Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficial en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del ente territorial que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente. Y, 3) la solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.<sup>111</sup>

1. De otra parte, la ley dispone de reglas para que las entidades territoriales obtengan la titulación de aquellos predios de uso público. Los bienes de uso público, por su parte, “son aquellos que se encuentran destinados al uso directo de la comunidad o que se utilizan para servicio de la sociedad”.<sup>115</sup> Luego de que el legislador reconociera que, en los asentamientos humanos ilegales se ubicaban bienes que, aunque destinados al uso público, seguían siendo propiedad de particulares, buscó a través de esta ley la forma de sanear tal propiedad.<sup>116</sup> Esto se lograría por la vía de la expropiación. Pero, además, con el propósito de que en las entidades territoriales se tenga claridad sobre los bienes de uso público existentes en su perímetro, los municipios podrán, a través de sus alcaldes, realizar estudios técnicos que les permita identificar con qué espacios públicos, con qué bienes de uso público y con qué bienes afectos al uso público -producto de la legalización de asentamientos humanos- cuentan.<sup>117</sup> La Ley también contempla que el derecho de dominio de las entidades territoriales sobre los bienes afectos al uso público podrá registrarse;<sup>118</sup> y que las autoridades municipales podrán, a través de acto administrativo, declarar la existencia de un espacio público.<sup>119</sup>

#### Artículo 8 (obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública e interés social)

1. Respecto de la obtención de la propiedad, por motivos de utilidad pública e interés social, se dispuso que los entes territoriales podrán acceder a ella a través de la expropiación administrativa de predios privados. Esto cuando los asentamientos humanos ilegales estén

en dichos predios por más de 10 años.<sup>120</sup> Pero la expropiación administrativa no procede únicamente respecto de los inmuebles que se acaba de señalar. También -como se indica en el artículo 6- respecto de aquellos que hubieren sido declarados como de espacio público. En cualquier caso, el proceso de expropiación administrativa, en los municipios, debe seguir el trámite dispuesto para el efecto en los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997.<sup>121</sup>

1. La declaratoria de espacio público pueden realizarla los municipios y distritos, a través de acto administrativo. Allí deberá consignarse, entre otras cosas, la determinación del área y de los linderos. Este acto “servirá como reconocimiento urbanístico del espacio público existente.”<sup>122</sup>

1. Aquí es preciso señalar que la expropiación no es el único mecanismo que existe a efectos de solucionar los problemas habitacionales o de espacio público con que cuente la población en los entes territoriales. Esta herramienta, es solo una de las dispuestas por la Constitución y la ley para ello. De hecho, la Ley 2044 de 2020, por ejemplo y como ya se dijo, aborda la cesión a título gratuito de los bienes fiscales titulables o la enajenación directa de los bienes fiscales. En razón de estas figuras, se permite la entrega de los bienes que, siendo propiedad del Estado, han sido ocupados de manera ilegal por determinadas personas. Con todo, en este caso la demandante no arremete contra estas figuras, ni contra el modo en que aquellas se regularon en la ley. Quizás tras entender que estas formas de cesión no afectaban en demasía la capacidad fiscal de los entes territoriales.

1. En la demanda solo se ataca la reglamentación atinente a los procesos de expropiación. Sobre ello, recuerda esta Corte que la expropiación es un mecanismo judicial o administrativo por cuya virtud las entidades de derecho público, previa declaratoria de utilidad pública, pueden adquirir bienes privados que por lo tanto ingresan al patrimonio público para que aquellos sean usados exclusivamente en beneficio de la comunidad. Es por esto que, antes de iniciar cualquier proceso de expropiación, sea por vía judicial o por vía administrativa, debe verificarse cuál es la utilidad pública o el interés social que lo motivan y

por qué se presentaría el conflicto entre el interés privado y el interés público que obliga la decisión que impere éste último sobre aquél. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, por el artículo 30 de la Ley 2044 de 2020 y, más recientemente, por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021, establece cuáles son esos motivos de utilidad pública o interés social.

1. Cuando dichos motivos se acrediten en la práctica, el interés privado ha de ceder ante el público. Debe quedar claro que los procedimientos judiciales o administrativos, dirigidos a obtener una expropiación, no pueden, en ningún caso, fundarse en motivos ajenos a aquellos que la ley definió como de interés social o utilidad pública. Además, conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política,<sup>123</sup> en las expropiaciones que se adelanten deberá reconocerse la respectiva indemnización o el pago del precio, según el caso, y también, el procedimiento que se lleve a cabo para ello -sea administrativo o judicial- deberá seguir las reglas del debido proceso.

1. Respecto de los conceptos utilidad pública e interés social, conviene hacer mención de la Sentencia T-284 de 1994. En esa providencia la Corte, citando doctrina autorizada, recordó lo siguiente:

“La declaración de la utilidad pública o del interés social hace referencia a la causa o fin que justifica la operación de desapoderamiento o sacrificio de la propiedad privada de contenido patrimonial afectada, es decir, a la determinación y proclamación formales de uno de los términos del conflicto: el interés general o público, que han de ser obviamente previos al ejercicio de la potestad expropiatoria. La distinción entre utilidad pública e interés social traduce la amplitud con que se configura la causa expropiatoria: ésta puede consistir tanto en un fin cuya cuestión esté legalmente atribuida a las Administraciones públicas (utilidad pública), como en un fin ciertamente social tutelado como tal, pero que puede estar y normalmente está entregado en su realización a la actividad privada (interés social). Encuentra cabal explicación ahora, pues, la clara distinción legal entre expropiante y beneficiario de la expropiación, pues en el caso de causa de interés social lo normal es que ambos sujetos de la expropiación no coincidan y el beneficiario pueda ser, como ya nos

consta, una persona privada”.<sup>124</sup>

Artículo 16 (complemento de los programas de legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios)

1. Respecto de los servicios públicos, la ley también establece reglas sobre la forma en que los municipios podrán implementarlos o construir una red de equipamientos en favor de la educación, la salud, el deporte, y el transporte, etc.<sup>125</sup>

1. En concreto, el artículo 16 de la Ley 2044 de 2020 establece que como complemento de los programas de legalización y titulación que se fijen, se podrá, en los asentamientos humanos ilegales precarios: a) implementar programas de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural); y b) elaborar un plan de articulación “con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte”. Finalmente, en los dos párrafos del artículo, se ordena al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio regular el procedimiento para la titulación en este tipo de asentamientos. También se indica que tal titulación deberá desarrollarse teniendo en cuenta los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial.

1. La Constitución Política también contempla, en su artículo 311, que, a las entidades territoriales, y, en concreto, a los municipios, compete la prestación de los servicios públicos, pero también la construcción de las obras pertinentes para el progreso local, la ordenación del desarrollo del territorio y la búsqueda de mecanismos que permitan el mejoramiento de los habitantes, desde el punto de vista social y cultural.<sup>126</sup> Esto también se ve reflejado en la Ley 388 de 1997. En ella se advierte que uno de sus objetivos es el de, precisamente, “[g]arantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios”.<sup>127</sup>

1. A propósito de la provisión de servicios públicos en asentamientos humanos ilegales, la Corte Constitucional conoció una demanda contra el artículo 99 de la Ley 812 de 2003. Allí se disponía lo siguiente: “Queda absolutamente prohibida la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad a la vigencia de la presente ley. De la misma manera, las entidades prestadoras de servicios públicos se abstendrán de suministrarlos a las edificaciones que se ejecuten en estas condiciones.” La Corte declaró la inexecutable del referido artículo, sobre la base de que esta prohibición desconocía los artículos 1, 2, 3, 365, 366, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política. La razón para ello fue la siguiente:

“(…) la exclusión de dichas actividades [la prestación de servicios públicos] en asentamientos, invasiones o edificaciones ilegales es incompatible con el régimen constitucional. Ello desconoce abiertamente el principio del estado social de derecho (artículo 1º de la Constitución) y los fines esenciales y las obligaciones sociales del Estado (artículos 2º, 365, 366, 367, 368, 369 y 370), entre otros. Los servicios públicos han de estar al alcance de todos los colombianos y ninguna norma puede excluir de su acceso a ciertas personas en razón a su condición de pobreza o de marginalidad, como lo hace la norma acusada. Al contrario, el artículo 13 de la Carta señala que la debilidad económica y la marginación deben ser el fundamento de acciones afirmativas en beneficio de quienes por su situación socioeconómica precaria se encuentran expuestos a riesgos, amenazas y vicisitudes que tienen un profundo impacto en su capacidad de llevar una vida digna y de integrarse a las actividades propias de una sociedad organizada. El Estado ha de propender por un crecimiento urbano sostenible y planificado, pero ello no debe hacerse a expensas de excluir del acceso al agua y otros servicios públicos, máxime si aquellos afectados son individuos bajo una situación de especial vulnerabilidad.”<sup>128</sup>

1. El artículo 16 contempla la posibilidad de que los municipios presten servicios públicos en asentamientos humanos ilegales precarios. Esta determinación coincide con la jurisprudencia citada. Pero para que dichos servicios se presten, corresponderá al respectivo municipio en el que se pretenda la ejecución de este proyecto, realizar los estudios técnicos necesarios que permitan establecer si los terrenos de tales asentamientos permiten la implementación de la infraestructura necesaria para la provisión de los servicios. Esta decisión también debe ir en

consonancia con las reglas establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial. Ahora, si los terrenos no solo no permiten la instalación de servicios públicos, sino que además son tan inestables que ofrecen riesgos para la vida de quienes allí habitan, corresponderá a los entes territoriales estudiar la posibilidad de acudir a medidas alternas como, por ejemplo, la reubicación.

Artículo 17 (procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos)

1. El artículo 17 de la Ley 2044 de 2020 dispone: (i) que es obligación de los municipios y distritos iniciar procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos ilegales; (ii) que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá, en un término de 6 meses, reglamentar el procedimiento que deben seguir los entes territoriales en este propósito; (iii) que se podrán implementar programas de mejoramiento en los barrios y en las viviendas. Y (iv) que los programas de titulación y legalización de barrios podrán desarrollarse dentro del marco del “Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen”.

1. Sobre esto, recuérdese lo siguiente. La Constitución reconoció la autonomía territorial. Este es un principio previsto en sus artículos 1129 y 287.<sup>130</sup> En virtud de dicha autonomía, (i) los departamentos tienen la responsabilidad de regular lo referido a, entre otras cosas, el desarrollo económico y social de su territorio, o el establecimiento de obras públicas.<sup>131</sup> Y, (ii) los municipios, por su parte, tienen el deber de reglamentar los usos del suelo.<sup>132</sup> Con el ánimo de dar alcance a las anteriores disposiciones, el legislador expidió la Ley 388 de 1997. Allí pretendió establecer los elementos que servirían de base a los municipios para la ordenación del territorio. Con este objeto, les otorgó importantes facultades.

1. Según esta ley, los municipios y distritos serán responsables de administrar la utilización del suelo. Y lo harán, de conformidad con la densidad de la población, a través de los planes de ordenamiento territorial,<sup>133</sup> los planes básicos de ordenamiento territorial,<sup>134</sup> o los

esquemas de ordenamiento territorial.<sup>135</sup> En cualquiera que sea el caso, estos planes se erigen como un “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal”,<sup>136</sup> y la ley los define “como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”<sup>137</sup> A través de este mecanismo, los entes territoriales podrán demarcar cuáles son sus áreas urbanas y cuáles son sus áreas rurales, encargarse de los equipamientos colectivos, identificar las zonas de su territorio que se encuentren en condición de riesgo no mitigable, y expedir normas urbanísticas sobre cesiones de predios, etc.<sup>138</sup>

1. Pero, la Ley 388 de 1997, además de radicar en cabeza de los municipios y distritos la responsabilidad de establecer el Plan de Ordenamiento Territorial, contempló una serie de instrumentos que le permitirán a esas autoridades públicas dar cumplimiento a las directrices que fijen sobre el ordenamiento de su territorio. En efecto, tales entidades podrán hacer cumplir las previsiones de dicho instrumento, a través de, por ejemplo, figuras como los programas de ejecución,<sup>139</sup> los planes parciales,<sup>140</sup> o la expropiación administrativa o judicial,<sup>141</sup> entre otros.

1. El artículo 2.2.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015<sup>142</sup> señala que la legalización urbanística, aunque no implique el reconocimiento de derechos de propiedad en favor de los poseedores de los predios, sí permite la incorporación de aquellos inmuebles “al perímetro urbano” del ente territorial. Esto quiere decir que no podrá adelantarse un proceso de legalización en una entidad territorial determinada, si aquel no está comprendido dentro del plan de ordenamiento territorial que corresponda. De tal manera que las previsiones contenidas en la Ley 2044 de 2020, no pueden leerse al margen de aquellas contenidas en la Ley 388 de 1997. Y esto último se reconoce en el mismo artículo 17 demandado, a la altura del párrafo 3.

Artículo 19 (Indemnización por la expropiación)

1. El artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 ordena que el proceso de expropiación debe llevarse a cabo siguiendo lo señalado sobre la materia en la Ley 388 de 1997. También que el valor de la indemnización equivaldrá al 10% del valor comercial del predio. Sobre la expropiación, ya se ha dicho que procede por motivos de interés público o de utilidad social. Motivos que son indicados por la ley de manera taxativa. La Corte Constitucional ha definido a la expropiación como aquella “operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa.”<sup>143</sup>

1. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que la expropiación es un acto en el que intervienen, en distintos momentos, (i) el legislador, al decantar los motivos de utilidad pública o interés social; (ii) la administración, al desarrollar el proceso expropiatorio; y (iii) los jueces, quienes controlan “el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales, garantizan el respeto a los derechos de los afectados, fijan la indemnización y pueden decidir si decretan o se abstienen de decretar la expropiación.”<sup>144</sup>

1. En tanto la expropiación supone una afectación al derecho a la propiedad, se ha dispuesto que una de las garantías fundamentales del expropiado es percibir una indemnización previa o el pago del precio, según se adelante por vía judicial o por vía administrativa, respectivamente. La Corte ha indicado que la indemnización (i) debe ser pagada con anterioridad al traspaso del dominio del bien; (ii) debe ser justa; (iii) puede ser reparatoria; (iv) no tiene que ser restitutiva, pero puede serlo en algunos casos; y (v) no necesariamente debe pagarse en dinero, salvo que se trate de una vivienda familiar.<sup>145</sup>

#### Artículo 26 (responsabilidad del tradente en la titulación)

1. El artículo 26 establece que, en los procesos de expropiación, iniciados por las razones de utilidad pública o interés social contenidas en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 se debe:

i. Registrar el título de adquisición del bien, en favor de los entes territoriales o las entidades oficiales, aún si tales bienes cuentan con limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición.

ii. Si lo último tiene ocurrencia, corresponderá al tradente el levantamiento de la limitación o la garantía en un término de un año. Este es un trámite que debe surtirse en el marco de los procesos de expropiación.

iii. Y, es necesario reiterar, las expropiaciones solo proceden luego de que se acredite una utilidad pública o un interés social. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 menciona, taxativamente, cuáles son esos motivos (supra 85-87).

Artículo 31 (plan nacional de regularización y mejoramiento de asentamientos ilegales)

1. El artículo 31 de la Ley 2044 de 2020 dispone que el Gobierno Nacional debe someter a consideración del CONPES, un documento en el que establezca un plan para el mejoramiento y regularización de asentamientos ilegales. Dicho plan debe tener unos objetivos mínimos.<sup>146</sup> Mientras se elabora el plan -indica la ley- las demás previsiones contenidas en ella deben aplicarse.<sup>147</sup>

1. Téngase presente que la Ley 19 de 1958 creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación para que, bajo la personal dirección del Presidente de la República y sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Congreso de la República, estudiara y propusiera la política económica del Estado y coordinara sus diferentes aspectos, lo mismo que las actividades de los organismos encargados de adelantarla; vigilara la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; interviniera como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y al consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privados; organizara el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales, y armonizara el desarrollo de los planes del

sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo.<sup>148</sup> El Consejo Nacional de Política Económica fue reestructurado por el Decreto Ley 627 de 1974, el cual -en su artículo 1-, lo definió de la siguiente manera:

“El Consejo Nacional de Política Económica y Social es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país.”

1. Hoy, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, es un organismo gubernamental, de carácter supraministerial que cumple variadas funciones administrativas la gran mayoría de ellas de carácter asesor o consultivo, pero en otros casos de coordinación, de decisión y hasta de regulación lo cual conlleva la adopción de actos administrativos de carácter general. Forma parte de la estructura de la administración nacional y constituye, por lo demás, un mecanismo de desconcentración administrativa. Es también la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.<sup>149</sup>

1. Las funciones de regulación las ejerce mediante resoluciones que son actos administrativos de carácter general. Las funciones de decisión, precisión y recomendaciones de políticas públicas las ejerce mediante la expedición de Documentos. Los Documentos CONPES son de dos clases: La primera clase se refiere a los Documentos que contienen decisiones de política económica y social o los que con fundamento en la ley que adopta dicha política, la precisa o concreta. En el primer caso, la política pública se adopta porque no hay ley que así la determine. En el segundo caso, si la política pública está contenida en la Ley, v.gr. la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el CONPES la precisa o concreta en uno o varios documentos. Tales documentos contienen, por regla general, verdaderas decisiones administrativas, algunas de carácter general y otras de carácter particular y concreto. En algunos casos solo hacen recomendaciones a algunas autoridades tanto del orden nacional

como del orden territorial. En cada caso habrá de advertirse si se está frente a una voluntad administrativa que manda, ordena o previene o frente a una simple recomendación.

#### Artículo 32 (retrospectividad)

1. Este artículo indica que la ley será aplicable a las personas que demuestren haber ocupado bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables o predios privados, durante los 10 años previos a su entrada en vigencia, esto es, 30 de julio de 2010. Y que, al contrario, su alcance no comprenderá nuevos asentamientos creados, desde esa fecha, en adelante. Con ello se procuró evitar un incentivo para la instalación de asentamientos ilegales a futuro.

1. Sobre el efecto retrospectivo de las leyes, téngase en cuenta que la Corte Constitucional ha indicado que aquel

“se presenta cuando las normas se aplican a situaciones que si bien surgieron con anterioridad a su entrada en vigencia, sus efectos jurídicos no se han consolidado al momento en que cobra vigor la nueva ley. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que “el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, ‘pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...’. De este modo, ‘aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma’”.<sup>150</sup>

#### (iii) Resolución del caso en concreto

1. Tal y como se ha advertido en los antecedentes de esta providencia, la demandante no acusa todas las disposiciones de la Ley 2044 de 2020, sino solo algunas disposiciones en ella contenidas, sobre la base de que presuntamente contienen una ordenación de gastos. Los artículos contra los cuales se dirige la demanda pueden agruparse en 5 temas. El primero de

ellos, es el de los procesos de legalización y regularización que deben iniciar los entes territoriales (artículo 17). El segundo, corresponde a los procesos de expropiación (artículos 8, 19 y 26). El tercero, es el de la provisión de servicios públicos y la instalación de equipamientos para la educación, la salud y el transporte etc., en zonas donde estén ubicados los asentamientos humanos ilegales precarios (artículo 16). El cuarto, es el Plan de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales (artículo 31). Y, el último, por conexión con los anteriores, corresponde a la delimitación del objeto y alcance de la ley (artículos 1 y 32).

1. Así las cosas, la Sala procederá a evaluar cada uno de los temas enunciados, para determinar, primero, si en los artículos referidos se incluye una auténtica orden de gastos, de acuerdo con lo expuesto por la jurisprudencia constitucional.

Sobre los procesos de legalización y regularización que deben iniciar los entes territoriales en los asentamientos humanos ilegales (artículo 17)

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no señaló en su concepto, con cifras concretas, el presunto impacto fiscal de este artículo. Solo se limitó a indicar que, en el trámite legislativo, debió especificarse la fuente de financiación que cubriría los gastos que con su implementación se generaran. La Corte entiende que dicha inclusión no era necesaria porque independientemente que la iniciativa legislativa fue congresarial, de ninguna manera este artículo está ordenando gasto.

1. En efecto, los procesos de legalización y urbanización no operan de manera inmediata y automática por ministerio de la Ley 2044 de 2020. Aquella establece los parámetros generales a partir de los cuales deberán adelantarse los referidos procesos, pero, estos parámetros, deben implementarse a partir de lo reglado en normas más específicas. Así, para la Corte es claro que los términos generales y abstractos usados por el legislador en el artículo 17 demandado, deben concretarse por medio de otros actos. Y ello solo puede ser posible a partir de un desarrollo normativo ulterior, que, además, debe ser consistente con las normas constitucionales referidas a las competencias de los entes territoriales, y con lo

dispuesto en la Ley 388 de 1997.<sup>151</sup>

1. Es cierto que, prima facie, la norma contiene un lenguaje imperativo. En efecto, sostiene que es obligación de los municipios y de los distritos llevar a cabo procesos de legalización y de regularización sobre asentamientos humanos ilegales. En ese sentido, el enunciado normativo demandado no contempla la posibilidad de que las entidades territoriales dejen de iniciar dichos procesos. Sin embargo, como puede leerse en el mismo artículo, la implementación y puesta en práctica de este mandato requiere de un importante desarrollo reglamentario. Así se señaló en su párrafo 1, en el cual se indica que el Gobierno Nacional reglamentaría el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la legalización y regulación urbanística. El Gobierno Nacional, expidió el Decreto 523 de 2021 que, en su artículo 2, ordenó que los procesos de legalización, de que trata el artículo censurado, deben llevarse a cabo siguiendo las reglas que para el efecto establece el Decreto 1077 de 2015.

1. A su turno, como atrás se enunció, no puede llevarse a cabo un proceso de legalización y regularización de asentamientos humanos ilegales en una entidad territorial, si este no está comprendido dentro del plan de ordenamiento territorial que corresponda. Esto de conformidad con lo contenido en el Decreto 1077 de 2015.

1. Así entonces, estando reglamentado en la actualidad el proceso a través del cual debe adelantarse la legalización de predios, corresponderá a las entidades territoriales ceñirse a él, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 523 de 2021, respetando para tal efecto la planificación urbanística del municipio. Debe preverse, además, que los planes de ejecución, que a la postre buscarán la efectividad de los planes de ordenamiento territorial de cada municipio -en los cuales se prevea la posibilidad de legalizar determinados asentamientos humanos-, deben integrarse al plan de inversiones territorial. Este último plan debe ser elaborado por la administración, presentado al concejo para su respectiva aprobación, y hará parte integral del presupuesto territorial y es allí, donde de ser necesario

podrá ordenarse el gasto público que el proyecto demande y no en la ley que es objeto de examen.<sup>152</sup>

1. En consecuencia, para la aplicación concreta del artículo 17 de la Ley 2044 de 2020, en los municipios, se debe (i) seguir la normatividad dispuesta en los reglamentos que se expidan sobre la materia y (ii) respetar las reglas de ordenamiento territorial. En razón de lo antes expuesto, no puede indicarse que el artículo censurado esté ordenando gasto y mucho menos un gasto concreto, pues la obligación de iniciar procesos de legalización y regularización debe cumplirse de manera progresiva y no inmediata y no necesariamente demanda gasto, pero cuando ello sea así, la orden deberá estar consignada en el respetivo acuerdo que así lo disponga y no en la ley demandada. En consecuencia, la Corte constata que en el proceso legislativo que culminó con la adopción del artículo 17 de la Ley 2044 de 2020, el Congreso de la República no debía definir los costos y fuentes de financiamiento contenidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 al no ser una norma que ordene gasto.

Sobre los procesos de expropiación (artículos 8, 19 y 26)

1. Debe recordarse que el artículo 8 de la Ley 2044 de 2020 no está, en términos imperativos, ordenando a los entes territoriales que inicien procesos de expropiación y mucho menos de forma inmediata. La norma señala que el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997. Ello significa que también puede adquirir la propiedad -y se refiere a aquellos casos en los cuales obviamente no tiene el derecho de dominio-, a través de otras formas incluidas aquellas que no demandan erogación alguna como sucede con las cesiones gratuitas o las donaciones. De modo tal que, para la implementación del artículo, será necesario seguir (i) lo dispuesto por cada municipio en su Plan de Ordenamiento Territorial, (ii) las previsiones de la Ley 388 de 1997 sobre la materia, y (iii) las normas que definan el presupuesto anual de los entes territoriales, así como aquellas que establezcan la forma en que debe darse cumplimiento al artículo en cuestión.

1. De hecho, en lo relativo a (ii), el propio artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 ordena que el proceso de expropiación debe llevarse a cabo siguiendo lo señalado en la Ley 388 de 1997. En esta última ley -artículo 60- se indica que la expropiación de inmuebles debe adelantarse respetando “los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial”.<sup>153</sup> Pero, además, que las adquisiciones de inmuebles por parte de las autoridades públicas deben -también- estar en consonancia con los planes de desarrollo de los territorios.<sup>154</sup> Por su parte, la “indemnización” del 10% que en verdad se refiere al pago del precio según lo previsto en el artículo 58 de la Constitución por tratarse de una expropiación por vía administrativa, deberá pagarse por los entes territoriales siempre que las expropiaciones se ejecuten siguiendo los procedimientos antedichos. Luego, el artículo 19 demandado no contiene una orden de gasto dirigida, primero, a iniciar los procesos de expropiación y, segundo, a pagar el monto indicado por concepto del precio de modo inmediato. Se trata de una regulación que prevé una posibilidad, que de ser usada, requiere que el respectivo municipio haga la respectiva declaratoria de utilidad pública de los bienes que pretenda adquirir, que no los adquiera mediante compra directa y que proceda el respectivo proceso de expropiación. En tal caso, le corresponderá prever en su respectivo proyecto de presupuesto los recursos requeridos para el pago del precio en la respectiva vigencia fiscal. De ello se infiere que no es la ley objeto de examen la que ordena y ni siquiera autoriza el gasto que para tal efecto más adelante se requiera. Ello solo será el resultado de una manifestación de voluntad autónoma de la respectiva entidad territorial.

1. El artículo 26, por su parte, señala que, en el trámite de adquisición o expropiación por vía administrativa, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se debe informar a los titulares de los derechos reales inscritos y el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio.

1. Sin embargo lo anterior, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Este mandato no permite a la Corte advertir que se esté decretando gasto alguno. El artículo fue demandado por su conexión con los artículos 8 y 19. Por tanto, las conclusiones que se expresaron respecto de tales cánones son aplicables, también, en esta oportunidad. Además, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, remitido al Congreso de la República, dice que este artículo 26 no estaría llamado a generar un impacto fiscal específico si en su implementación se respeta lo establecido en el Presupuesto General de la Nación.

Sobre la provisión de servicios públicos y la instalación de equipamientos para la educación, la salud y el transporte etc., en zonas donde estén ubicados los asentamientos humanos ilegales precarios (artículo 16)

1. Lo primero que se advierte con este artículo, es que los términos en que está redactado son facultativos. En esto el Congreso fue respetuoso de las amplias facultades que tienen las entidades territoriales en materia de provisión de servicios públicos domiciliarios dentro de su territorio en los términos de los artículos 298 y 311 de la Constitución Política. Los servicios públicos son, en efecto, una finalidad del Estado. Aquel debe procurar que su prestación -llevada a cabo directa o indirectamente- sea eficiente en favor de todos los habitantes del territorio.<sup>155</sup>

1. El artículo demandado, en este sentido, no ordena la implementación inmediata de los servicios públicos domiciliarios, y tampoco la de otros equipamientos en los asentamientos ilegales precarios. En primer lugar, porque, como ya se dijo, se respetan las competencias de los entes territoriales en la materia y, en segundo lugar, porque dicha implementación requiere determinados estudios técnicos. Recuérdese que el artículo recae sobre asentamientos ilegales precarios. Solo de manera complementaria con el proceso de legalización de predios, las administraciones municipales podrán determinar o establecer en

qué condiciones se encuentran los terrenos donde se ubican dichos asentamientos. Esto es importante porque no siempre, ni en todos los casos, los terrenos son viables para la instalación de la infraestructura que requieren servicios como, por ejemplo, el de acueducto y alcantarillado. De modo tal que lo establecido en el primer inciso del artículo demandado, y en los literales a y b del mismo, solo puede entenderse como una facultad de la que hará uso la entidad territorial cuando así lo deba disponer, precisamente para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

1. De hecho, el propio Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó, en su concepto allegado ante el Congreso de la República, que los gastos en los que pudieran incurrir los municipios, en cumplimiento de este artículo, eran incuantificables, teniendo en cuenta que es necesario realizar estudios que precisen la cantidad de asentamientos humanos ilegales precarios que existen en el país. Por eso mismo, se reitera, la norma censurada está planteada en términos facultativos, y corresponderá a las entidades territoriales dar cumplimiento a ella de manera progresiva, incluyendo, dentro de su presupuesto, partidas que les permitan cumplir con esta misión.

1. Ahora, los dos párrafos de este artículo indican que las entidades territoriales deberán llevar a cabo la titulación de los bienes de conformidad con la reglamentación que haga el Gobierno Nacional. También resaltan que esos procesos de titulación deberán respetar lo contenido en los Planes de Ordenamiento Territorial. Sobre este punto, es preciso recordar que la titulación de predios es un mecanismo por el cual las entidades territoriales transfieren la propiedad de los bienes fiscales titulables, que habían sido ocupados ilegalmente. Así, como se sostuvo al examinar la constitucionalidad del artículo 8, la forma en que se lleve a cabo este tipo de procedimientos debe seguir, también, las normas que definan el presupuesto anual de los entes territoriales.

Sobre el Plan de Mejoramiento (artículo 31)

1. En efecto, la presentación del plan ante el CONPES no es suficiente para que, dentro del Presupuesto General de la Nación, se incluya un gasto inmediato. Para ello es imprescindible que se cumpla con lo dispuesto en los artículos 345 a 351 de la Constitución Política, el presupuesto refleje el Plan Nacional de Inversiones Públicas y la ley se expida con el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica respectiva según lo ordenado en los artículos 151 y 352 de la misma Constitución.

#### Sobre la delimitación del objeto y el alcance de la Ley

1. Finalmente, debe hacerse referencia a los artículos 1 y 32 de la Ley 2044 de 2020. Aquellos fueron demandados por su conexidad con los demás artículos que, desde la perspectiva de la actora, impactaban las finanzas de las entidades territoriales. Sin embargo, como se advierte con su lectura, lo único que establecen los mencionados artículos es el límite o alcance de la ley, respecto de las figuras que ella contempla.

1. Es decir, los artículos solamente indican, como también lo hacen otros (v. gr., el 8), que la ley será aplicable en favor de las personas que hubieren ocupado ilegalmente, por más de 10 años, bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables o predios privados. Precisamente por esto, la ley resalta, en su artículo 32, que la norma solo aplicará para las personas que demuestren dicha ocupación durante los 10 años previos a su entrada en vigencia. Como se advierte, estos dos artículos, en particular, no tienen una orden de gasto específica, luego, tampoco frente a ellos era imprescindible presentar un análisis de impacto fiscal.

#### Consideraciones finales

1. Dicho todo esto, y concluyendo que ninguno de los artículos demandados ordena gasto, la Corte declarará la exequibilidad de aquellos. Sin embargo, la Sala considera necesario hacer tres precisiones:

1. Primera. Según lo expuesto, la actora estimó que se vulneraba el artículo 151 de la Constitución porque a su juicio, en el trámite legislativo que dio origen a la Ley 2044 de 2020, presuntamente no se tuvo en cuenta las reglas previstas en la Ley orgánica 819 de 2003. En tanto, como se advirtió, ninguna de las disposiciones demandadas ordenaba gasto, esta Corte concluyó que no era necesario que se allegara al trámite legislativo el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. Sin embargo, y a pesar de que no era necesario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público envió al Senado de la República, el 18 de junio de 2020, el documento con los “[c]omentarios al informe de ponencia para cuarto (sic) debate al Proyecto de Ley Nº 261 de 2019 Senado, 199 de 2018 Cámara “por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”. En ese documento, el Ministerio formuló consideraciones específicas sobre el proyecto de ley, dentro de las cuales presentó el análisis del impacto fiscal de algunos de sus artículos. En el expediente consta la copia de los comentarios aludidos,<sup>156</sup> así como de los documentos del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y 2019, pues cada uno, dentro de su respectiva anualidad, estuvo vigente en el periodo que transcurría mientras se presentó, discutió, votó y aprobó el proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley 2044 de 2020.<sup>157</sup> De cualquier modo, según se ha visto, dicho concepto tampoco concluye, a partir de datos precisos, que los artículos acusados generaran un impacto fiscal determinado y claro.<sup>158</sup>

1. Así las cosas, si la conclusión a la que se ha hecho referencia es que las normas demandadas no desconocieron el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, de allí se sigue que tampoco vulneraron el artículo 151 de la Constitución ni, de contera, el artículo 352.<sup>159</sup>

1. Segunda. Como se advierte en el proceso legislativo que dio nacimiento a la Ley 2044 de 2020, el Gobierno la sancionó. En efecto, como se incluyó en la Gaceta del Congreso No.

1002 del 25 de septiembre de 2020,<sup>160</sup> la ley fue suscrita por el Presidente de la República; por los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Minas y Energía, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio; y por los Directores de los Departamentos Nacional de Planeación y de la Prosperidad Social.

1. La sanción de una ley es un requisito indispensable para su existencia, según lo ordena el artículo 157 de la Constitución Política.<sup>161</sup> Con la sanción se “[verifica] la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición”.<sup>162</sup> De acuerdo con los artículos 165<sup>163</sup> y 167<sup>164</sup> de la Constitución, los proyectos de ley que se aprueben en el Congreso, deben pasar al Presidente de la República para que el proyecto sea sancionado y, en consecuencia, se promulgue como ley, o se objete por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad (oposición que puede ser total o parcial, en el sentido de que se puede dirigir contra todo el texto o contra determinados artículos).

1. Lo que se advierte con lo dicho es que antes de sancionar una ley, el Gobierno debe prever si el proyecto deviene acorde con la Constitución Política. Si bien es cierto que el control abstracto de constitucionalidad se ejerce preeminentemente por parte de autoridades judiciales (reposando principalmente en la Corte Constitucional, órgano al cual se confió la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución),<sup>165</sup> también lo es que todos los órganos del poder público “deben velar por la preservación de los fundamentos de la Constitución, ya sea a través de la producción normativa, de las decisiones judiciales o de diversas actuaciones administrativas”.<sup>166</sup> En ese sentido, con la posibilidad de objetar un proyecto de ley (o un fragmento de él) el ejecutivo puede establecer si aquel resulta contrario a la Constitución.<sup>167</sup> Este es un control de constitucionalidad previo, no judicial. En el caso de la Ley 2044 de 2020, lo que se advierte es que el Gobierno no encontró ningún reproche de orden constitucional y por eso no la objetó. De haberlo encontrado, o de haber considerado que la norma desconocía el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, así pudo manifestarlo en ese instante.

1. Tercera. En su intervención ante esta Corte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fue enfático en afirmar que ninguna de las normas acusadas genera un gasto público. Ello es importante porque muchas de ellas atañen a temas de política pública que lidera ese Ministerio. En sus palabras, el Ministerio sostuvo lo siguiente: “solicitamos a la Honorable Corte Constitucional se declare la exequibilidad de la norma acusada -artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020-, toda vez que los preceptos objeto de discusión no establecen una obligación clara y concreta de incluir un gasto en el Presupuesto Público.”

#### D. Síntesis de la decisión

1. La Sala conoció en este proceso de la demanda instaurada contra los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020. En interpretación de la actora, los enunciados acusados presuntamente desconocieron o pretermitieron el procedimiento establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que ordena, en sus incisos 1 y 2, evaluar, en el trámite legislativo, el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gastos o que otorguen beneficios tributarios, con lo cual señaló que se vulneró el artículo 151 de la Constitución Política.

1. Antes de entrar en materia y resolver de fondo el asunto, la Sala se ocupó de estudiar la aptitud sustancial de la demanda. Encontró que, respecto de los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, aquella cumplía los requisitos argumentativos mínimos exigidos por la Corporación desde la Sentencia C-1052 de 2001. Acto seguido, se declaró inhibida para conocer del cargo dirigido contra el artículo 30 de la misma ley. Esto porque dicho enunciado normativo había sido subrogado por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021 que, sin embargo, no había sido demandado.

1. En lo que respecta al análisis del problema jurídico, y luego de interpretar el contenido y alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la Sala concluyó en primer lugar que ninguna de

las disposiciones acusadas de la Ley 2044 de 2020 incluye orden de gastos y en segundo término, porque es claro que, para su implementación en los municipios y distritos, es preciso tener en consideración (i) lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, (ii) lo contenido en los Planes de Ordenamiento Territorial, y (iii) la disponibilidad presupuestal que para el efecto de manera autónoma destinen las respectivas autoridades públicas de tales entidades territoriales.

1. Constatado lo anterior, la Corte declaró ajustados a la Constitución Política, por el cargo analizado, los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

ÚNICO.- DECLARAR la EXEQUIBILIDAD, por el cargo analizado, de los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 “Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

KARENA CASELLES HERNÁNDEZ

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

2 Diario Oficial No. 51.391 de 30 de julio de 2020.

3 Demanda de inconstitucionalidad, folio 4.

4 Ibidem.

5 Ibidem, folios 5 y 6.

6 Ibidem, folio 6.

7 Ibidem, folio 7.

8 Ibidem, folio 6.

9 Ibidem.

10 Ibidem.

11 Ibidem, folio 7.

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 Ibidem. Folios 8-9.

17 Respuesta al auto de pruebas por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 2.

18 Cfr. Anexo 2.

19 Cfr. Anexos 3 y 4.

20 Cfr. Anexo 2.

21 Ley 2044 de 2020. Artículo 7. Numeral 2. “El acto administrativo de declaratoria de espacio público debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos. Además, incluirá la siguiente información: 2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficial del predio en metros cuadrados. // En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el gestor catastral o, en su defecto, firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente autorizado por el Gestor Catastral. // Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y

linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del ente territorial que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.”

22 Decreto 2723 de 2014. Artículo 4.

23 Ibidem. Artículo 5.

24 El contenido del último reproche se expresó en los siguientes términos: “(...) en lo que concierne los artículos 4 y 5 de la iniciativa legislativa, se observa que se está imponiendo a las entidades territoriales la obligación de realizar un estudio de carácter técnico y jurídico del área en el que se encuentra ubicado el municipio o distrito y, la existencia por 20 años o más de todos los espacios públicos construidos, así como, de los bienes de uso público que no tengan establecida dicha calidad en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, disposiciones que se convierten en imposiciones para los entes territoriales, sin que en momento alguno dentro del proyecto de ley del asunto, se defina el costo fiscal y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento del costo en que se incurrirá para la ejecución del proyecto, esto de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003”.

25 Cabe advertir que por error se remitió la Gaceta No. 778 de 2020, y no la No. 833 de 2018. Sin embargo, esta última puede ser visualizada en la web.

26 Las entidades invitadas a rendir su concepto técnico fueron: la Facultad de Derecho, el Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo -CIDER- y el Centro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible para América Latina -CODS- de la Universidad de los Andes; la Facultad de Estudios Internacionales Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario; la Escuela de Planeación Urbana de la Universidad Nacional con sede en Medellín; las Facultades de Derecho y de Diseño y Arquitectura de la Universidad Javeriana; la Facultad de Derecho y el Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia; la Escuela de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad del Norte de Barranquilla; la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito; y la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Los expertos invitados a rendir su concepto técnico fueron: Juan Camilo Restrepo Salazar, Mauricio Cárdenas Santamaría, Luis Felipe Henao Cardona, Manuel Rodríguez Becerra,

Gabriela Niño Sicard y María Ximena Cadena Ordoñez.

27 En escrito del 14 de julio de 2021.

28 En escrito del 15 de julio de 2021.

29 Escrito del 14 de julio de 2021.

30 Escrito del 15 de julio de 2021.

31 Escrito del 12 de julio de 2021.

32 Este Ministerio presentó a esta Corporación dos escritos con idéntico contenido. El primero de ellos allegado el 14 de julio de 2021 y, el segundo, el 15 de julio de 2021.

33 Escrito del 15 de julio de 2021.

34 La antedicha decisión se sustentó en que la Corte Constitucional, a través del Auto 049 de 2021, ha señalado que la causal de impedimento denominada “haber intervenido en su expedición”, dispuesta en el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991, es aplicable a la Procuradora General de la Nación, para rendir su concepto en una acción de inconstitucionalidad, al haber sido parte del Gobierno durante el proceso de formación y sanción de la ley demandada. Se añadió que esta Corte ha señalado que la función de sancionar un proyecto luego de que el mismo ha sido tramitado en el Congreso, al tiempo que constituye un requisito de existencia y validez de las leyes, también da cuenta de que el ejecutivo acompaña la medida y la considera acorde a la Constitución Política.

35 Concepto allegado el 5 de octubre de 2021.

36 Constitución Política. Artículo 241. “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

37 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-465 de 1992, C-026 de 1993, C-501 de 2001, C-586 de 2001, C-737 de 2001, C-035 de 2003, C-666 de 2005, C-734 de 2005, C-926 de

2006, C-102 de 2011, C-641 de 2012, C-473 de 2013, C-235-14 y C-137 de 2018, entre otras.

38 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1177 de 2004. “Los vicios de forma están constituidos por todas aquellas irregularidades en que se incurre durante el trámite o proceso legislativo, materializados en la omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, y que tienden a afectar de manera parcial o definitiva la eficacia y validez de la mismas en cuanto a la solemnidad viciada. Ciertamente, en oposición a los vicios materiales o de fondo, que se predicen de la esencia del acto jurídico y que sí afectan su contenido, los vicios de forma se limitan a desconocer aspectos rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, por lo que se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo.”

40 Constitución Política. Artículo 40, inciso 6. “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: // 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”. Artículo 241, inciso 4: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: // 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

41 Decreto 2067 de 1991. Artículo 2. “Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

42 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

43 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-504 de 1995.

44 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-621 de 1998.

45 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-509 de 1996, C-1113 de 2001 y C-530 de 2003.

46 Constitución Política. Artículo 241.

47 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

48 Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001.

49 Corte Constitucional. Sentencia C-295 de 2021.

50 Ibidem. Respecto de este último fragmento, se citó la Sentencia C-162 de 2021.

51 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-373 de 2009. En esta providencia se señaló lo siguiente: “El artículo 151 C.P. confiere al Congreso la atribución de expedir leyes orgánicas a la cual estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. En ese sentido, como lo reconoce la jurisprudencia de esta Corporación, las leyes orgánicas constituyen parámetro constitucional de control de las normas ordinarias, “por su posición organizadora en un sistema legal que depende de ellas”. Dentro de las materias que la Carta Política prevé como parte de la legislación orgánica se encuentran las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (artículo 151 de la C. P.). En cumplimiento de esta previsión, el Congreso expidió la Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan de otras disposiciones, los dos primeros capítulos de la Ley están destinados a establecer “normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica” (Capítulo I) y “normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal” (Capítulo II).”

52 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-429 de 2019.

53 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-429 de 2019.

54 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 1996.

55 Cfr., Sentencia C-429 de 2019. En su momento, en la Sentencia C-416 de 1992 la Corte se pronunció en un sentido contrario al indicado en esta segunda regla, sosteniendo para ello lo siguiente: “la Corte discrepa de la tesis según la cual la llamada sustracción de materia debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran”. Sin embargo, esta tesis se desechó en la jurisprudencia posterior y, en la actualidad, se encuentra en desuso.

56 Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia sobre “La función legislativa”. Álvaro Echeverry Uruburo, Antonio Galán Sarmiento, Arturo Mejía Borda, Luis Guillermo Nieto Roa, Rosenberg Pabón Pabón, Alfonso Palacio Rudas y Hernando Yepes Arcila. Gaceta Constitucional, N° 51, Bogotá, D.E., martes 16 de abril de 1991, pp. 2 y 3.

57 Asamblea Nacional Constituyente. Informe – Ponencia. “Rama Legislativa del Poder Público”. Álvaro Echeverry Uruburo, Hernando Yepes Arcila, Alfonso Palacio Rudas y Luis Guillermo Nieto Roa, Arturo Mejía Borda. Gaceta Constitucional, N° 79, Bogotá, D.E., miércoles 22 de mayo de 1991, pp. 2-32.

58 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-289 de 2014.

59 Constitución Política. Artículo 334 -original-. “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir 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. // El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

60 Constitución Política. Artículo 334 -modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 3 de 2011-. “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía 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. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. // ... La sostenibilidad fiscal deberá orientar a las Ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. //...

61 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-322 de 2021.

62 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-110 de 2019. La Sostenibilidad fiscal es un “criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder, disciplina la administración de las finanzas públicas a fin de que sea posible que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Tiene entonces una naturaleza exclusivamente instrumental que emplaza a las autoridades públicas a valorar, discutir y tomar las medidas que se requieran para evitar un desequilibrio entre los gastos e ingresos públicos que pueda afectar la vigencia de la cláusula de Estado Social”.

63 Ley 1473 de 2011. Artículo 7.

64 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-753 de 2013 y C-322 de 2021.

65 Ibidem. Cita tomada de la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara. Gaceta del Congreso No. 451 de 2010.

66 Gaceta del Congreso No. 451 de 2010.

67 Gaceta del Congreso No. 734 de 2010.

68 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-288 de 2012, C-581 de 2013 y C-322 de 2021.

69 Corte Constitucional. Sentencia C-322 de 2021.

70 Ley 819 de 2003. Artículo 1.

71 Ibidem.

72 Ley 819 de 2003. Artículo 5.

73 Ley 819 de 2003. Artículo 7.

74 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2009.

75 Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2021. “El deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario. Tal análisis debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Como lo ha explicado autorizada doctrina esta disposición parte de la distinción, propia de la Hacienda Pública, entre gastos presupuestales y gastos fiscales como dos formas de gasto público”.

76 Gaceta del Congreso No. 86 del 8 de abril de 2002.

77 Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 2019.

79 Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-473 de 2005, C-856 de 2006, C-731 de 2008, C-1139 de 2008, C-1200 de 2008, C-015A de 2009, C-286 de 2009, C-441 de 2009, C-506 de 2009, C-238 de 2010, C-373 de 2010, C-767 de 2010, C-490 de 2011, C-274 de 2013, C-026 de 2018, C-051 de 2018 y C-093 de 2018

80 Norma objetada: Proyecto de Ley No. 167 de 2006 Senado, 076 de 2006 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el Departamento de Antioquia”. “Artículo 2. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de inversión de utilidad pública y de interés social en esta localidad: // Construcción del Centro Integrado de Cultura del municipio de Alejandría. // Pavimentación de la vía Guatapé-Alejandría en una extensión de 18 kilómetros.” (Subrayado fuera del texto)

81 Norma objetada: Proyecto de ley N. 72/06 Senado, 231/07 “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su Homenaje la construcción de algunas obras”. “Artículo 2. El Gobierno podrá destinar del Presupuesto General de la Nación una suma no inferior a cincuenta mil millones (\$50.000.000.000,00) de pesos moneda corriente, para el cumplimiento de la presente ley. (...)”. (Subrayado fuera del texto).

82 Norma objetada: Proyecto de ley No. 129/07 Senado – 282/07 Cámara “por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”. “Artículo 2. A partir de la sanción de esta Ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359 numeral 3 de la Constitución Política, autorízase (sic) al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias que permitan la construcción del bloque de laboratorios para el Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), sede en Mocoa, departamento del Putumayo, código BPIN 0020-05931-0000, inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación, autorizadas por el artículo 6°, numeral 3.3 último inciso del Proyecto de Ley aprobado por el Congreso de la República el viernes 4 de mayo de 2007 con el número 201 de 2007 Cámara, 199 de 2007 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.” (Subrayado fuera del texto).

83 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-282 de 2021.

84 Los artículos pertenecían al proyecto de ley número 136 de 2006 –Senado-, 240 de 2007 –Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales.”.

85 Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 2019. Sobre este primer punto, ha reconocido la Corte, en la Sentencia C-170 de 2021, que “el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; [pero que] esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales.

86 Ibidem. Sobre este segundo punto, ha reconocido la Corte, en la Sentencia C-170 de 2021,

que: “la carga principal se encuentra radicada en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; [de modo que] el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber.”

87 Ibidem.

88 Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2009.

89 Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2009.

90 Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2009. Sintetizó así el alcance del artículo 7º de la Ley 819 y su relevancia en el control constitucional: “Recapitulando, el incumplimiento de las formalidades prescritas por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 tiene consecuencias distintas si se trata de un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria o de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental. En el primer caso la renuencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a suministrar la información relacionada con el impacto fiscal del proyecto, sus fuentes de financiamiento, y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no puede obstaculizar la labor legislativa ni paralizar la actividad del Congreso, razón por la cual, en este caso concreto, el procedimiento legislativo no resulta viciado. Por el contrario, cuando se trata de un proyecto de iniciativa gubernamental, pesa en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cumplimiento estricto de las formalidades señaladas por el precepto en cuestión, so pena de la declaratoria de inconstitucionalidad por la trasgresión de mandatos de carácter orgánico”. En la sentencia C-520 de 2019 la Corte examinó, como condición de exequibilidad, la explicación por parte del Gobierno de medidas que establecían beneficios tributarios en una ley de su iniciativa.

91 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2009.

92 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2009.

93 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2021. Fundamento jurídico 75.

94 El cuarto inciso no aplicaría en esta causa, pues -como se ha dicho- aquel se refiere, únicamente, a los proyectos de ley cuya iniciativa hubiese sido del Gobierno.

95 Ley 2044 de 2020. Artículo 2. Definiciones. “Asentamiento humano ilegal consolidado: Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística”

96 Ibidem. Inciso 3. “Asentamiento humano ilegal precario: Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. // Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por: a) Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte, b) Eventual existencia de factores de riesgo mitigable, c) Entorno urbano con deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos, d) Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural), e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.

97 Ibidem. Inciso 5. “Bien Baldío Urbano: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial”.

98 Ibidem. Inciso 6. “Bien Fiscal: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común”

99 Ibidem. Inciso 7. Bien Fiscal Titulable: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes. El derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad

territorial titular del bien, siempre y cuando no correspondan a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito”.

100 Ley 2044 de 2020. Artículo 1.

101 Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

102 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-060 de 1993 y C-595 de 1995. En esta última, la Corte declaró la exequibilidad de los artículos 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y el inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994, sobre imprescriptibilidad de los terrenos baldíos. Sentencia T-488 de 2014 y Sentencia T-727 de 2016. Allí se afirmó que “(...) Los bienes fiscales (...), entre los cuales se encuentran los bienes baldíos, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, en virtud de lo previsto en el artículo 63 de la Carta. Al ser imprescriptibles, los bienes baldíos no son susceptibles de cambiar de propietario mediante prescripción adquisitiva, como ocurre en el caso de los predios privados”. Sentencia T-293 de 2016. En esa ocasión la Corte adujo, entre otras cosas, las siguientes: “(...) en efecto, al igual que la Carta del 91, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter imprescriptible de los terrenos baldíos, pues dicho atributo responde, entre otras, a la necesidad de promover el desarrollo rural en pro de quienes trabajan el campo, razón por la cual se encuentra justificado que se les aplique un régimen distinto del de los demás bienes”. Y continúa: “(...) también ha sostenido [la jurisprudencia] que en virtud del artículo 63 superior, antes mencionado, se faculta al legislador para mantener la imprescriptibilidad de los bienes de la Nación, de los cuales, como se mencionó en párrafos precedentes, hacen parte los bienes baldíos. Por tanto, se entiende que estos se encuentran por fuera del comercio y su administración corresponde al Estado, único facultado para adjudicarlos y otorgar, a través de la correspondiente actuación, el título de propiedad”. Sentencia SU-235 de 2016. En este caso la Corte reiteró la posición señalada indicando que: “(...) contrario a lo que ocurre con la propiedad de los particulares, la propiedad estatal sobre los baldíos es imprescriptible. El artículo 63 de la Constitución defiere al Legislador la determinación de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por lo tanto, los bienes baldíos no son susceptibles de cambiar de propietario mediante prescripción adquisitiva”. Sentencia C-077 de 2017. En esa oportunidad la Corte afirmó que: “(...) los terrenos baldíos se adquieren por la ocupación y posterior adjudicación, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el legislador, quien

puede no sólo declarar la imprescriptibilidad de los bienes baldíos (art. 63 C.P.), sino que está facultado para regular la forma específica como se adquiere su propiedad, los mecanismos de adjudicación y los procedimientos a seguir en cada caso”. Sentencia T-567 de 2017. La Corte se refiere en este caso al marco legal y constitucional aplicable a los bienes baldíos, reitera, en consecuencia, que según “(...) el artículo 63 de la Constitución, los bienes de uso público, entre los cuales se encuentran los baldíos, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

103 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”

104 Ley 160 de 1994. Artículo 1. Inciso décimo.

105 Esto por disposición del artículo 38 del Decreto 2363 de 2015, según el cual, “A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).”

106 Ley 160 de 1994. Artículo 65. Inciso 1.

107 Ley 2044 de 2020. Artículo 3.

108 Ley 2044 de 2020. Artículo 4.

109 Ley 2044 de 2020. Artículo 5.

110 Ley 2044 de 2020. Artículo 6.

111 Ley 2044 de 2020. Artículo 7.

112 Ley 2044 de 2020. Artículo 9.

114 Ley 2044 de 2020. Artículo 14.

115 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-940 de 2008. En esa providencia se citó la Sentencia C-183 de 2003, en la que se afirmó lo siguiente: “El dominio público, por el

contrario, y sin entrar en las diferentes tesis que origina la formulación de un criterio para determinar lo que es el dominio público, asunto que ha sido esbozado en varias sentencias proferidas por esta Corporación; lo constituye “el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad”. En esta categoría se encuentran los bienes fiscales, definidos en el artículo 674 del Código Civil como “[l]os bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”, denominados también bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos.”

116 Gaceta del Congreso No. 833 de 2018. En la exposición de motivos la importancia de este medida se explica del siguiente modo: “Las urbanizaciones piratas no solamente generaron áreas destinadas a vivienda, sino que, como es apenas lógico, generaron también zonas de uso público como vías, parques, zonas comunales, etc., que, además, actualmente se encuentran incorporadas a las redes viales de la ciudad, o son parques mediante los cuales se surten necesidades recreativas, o son salones comunales, jardines infantiles de una clarísima relevancia para la comunidad, entre otros. Por vía de los procesos de legalización, estos predios quedaron afectos al uso público sin que esto signifique que se hayan convertido en propiedad pública. Es decir, si bien estos predios fueron sujetos de la voluntad administrativa de destinarlos al uso público para el beneficio común de los habitantes, y efectivamente vienen siendo usados por la población como zonas de uso público, y si ese uso permite enmarcarlos acertadamente dentro de la definición de espacio público establecido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, lo cierto es que, la propiedad de estos inmuebles no está en cabeza de personas jurídicas de carácter público, sino que permanece dentro del dominio privado.”

117 Ley 2044 de 2020. Artículo 4.

118 Ley 2044 de 2020. Artículo 20.

119 Ley 2044 de 2020. Artículo 6.

120 Ley 2044 de 2020. Artículo 8.

121 Ley 2044 de 2020. Artículo 6, parágrafo 2.

122 Ley 2044 de 2020. Artículo 6.

123 Constitución Política. Artículo 58. “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. // La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. // El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. // Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa – administrativa, incluso respecto del precio.”

124 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-284 de 1994.

125 Ley 2044 de 2020. Artículo 16.

126 Constitución Política. Artículo 311. “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

127 Ley 388 de 1997. Artículo 1. Numeral 3.

128 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1189 de 2008. Fundamento jurídico 4.3.

129 Constitución Política. Artículo 1. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado

en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. (Subrayado fuera del texto).

130 Constitución Política. Artículo 287. “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. // 2. Ejercer las competencias que les correspondan. // 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. // 4. Participar en las rentas nacionales”.

131 Constitución Política. Artículo 300. “Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: // 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.”

132 Constitución Política. Artículo 313. Incisos 7 y 9. “Corresponde a los concejos: 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. // 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.”

133 Ley 388 de 1997. Artículo 9. “Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes”.

134 Ibidem. “Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes”.

135 Ibidem. “Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.”

136 Ibidem. Inciso 1.

137 Ibidem.

138 Ley 388 de 1997. Artículos 11 al 17.

139 Ley 388 de 1997. Artículo 18. “El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. // El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales”.

140 Ley 388 de 1997. Artículo 19. “Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley”

141 Ley 388 de 1997. Capítulos 7 y 8.

142 “Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

143 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1074 de 2002.

144 Ibidem.

145 Ibidem.

146 Ley 2044 de 2020. Artículo 31. “Los objetivos del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales serán los siguientes, entre otros: // 1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales. // 2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales. // 3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales. // 4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales. // 5. Establecer

estrategias de acceso al crédito para mejoramiento de vivienda de asentamientos ilegales legalizados.

147 Ley 2044 de 2020. Artículo 31.

148 Para esa época el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación estaba integrado por el Presidente de la República y cuatro Consejeros, de los cuales dos eran designados por el Presidente de la República y los otros dos, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes, de las listas que elaborara y pasara el Gobierno nacional. También podían tomar parte de sus deliberaciones, con derecho a voz, los Ministros del despacho, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y los demás funcionarios que señalara el Gobierno.

149 Con fundamento en las normas jurídicas vigentes, le corresponde al CONPES ejercer, entre otras, las siguientes funciones: 1) Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno. 2) Recomendar para adopción del Gobierno la política económica y social que sirva de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. 3) Estudiar y recomendar al Gobierno, para que sea sometido al Consejo Nacional de Planeación y luego al Congreso de la República, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que le presente el Departamento Nacional de Planeación, como resultado del estudio y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos elaborados por o con la intervención de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, en los términos señalados en la Ley orgánica del Plan que debe ser sometido a consideración del Congreso de la República.

4) Estudiar los informes periódicos u ocasionales que se le presenten a través de su Secretaría Ejecutiva, sobre el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tal Plan. 5) Estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre los cuales debe elaborarse el proyecto de presupuesto que el Gobierno presente a consideración del Congreso de la República. 6 Aprobar la programación macroeconómica anual. 7) Aprobar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional. 8) Aprobar las bases y criterios de la inversión pública. 9) Aprobar el plan financiero del sector público. 10)

Aprobar el plan operativo anual de inversiones. 11) Aprobar el programa de desembolsos de crédito externo del sector público. 12) Emitir los conceptos relacionados con la celebración de los contratos de empréstito de la Nación o de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes. 13) Emitir los conceptos relacionados con el otorgamiento de garantías por parte de la Nación a los contratos de crédito interno o externo de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes. 14) Aprobar el monto y distribución de las utilidades y los superávits de las entidades descentralizadas. 15) Precisar o concretar las políticas públicas definidas de manera general en la ley. 16) Analizar los estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional. 17) Recomendar la adopción de decisiones por parte de las entidades que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público tanto del orden nacional como del orden territorial.

150 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-309 de 2019.

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

152 Ley 388 de 1997. Artículo 18.

153 Ley 388 de 1997. Artículo 60. Inciso 1.

154 Ibidem. Inciso 2.

155 Constitución Política. Artículo 365. “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. // Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

156 Cfr. Anexo 2.

157 Cfr. Anexos 3 y 4.

159 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-866 de 2010. “Como primera medida cabe recordar que la Ley 819 de 2003 tiene naturaleza orgánica y, por consiguiente, condiciona la validez de las leyes ordinarias que desarrollan los temas allí regulados, pues como lo ha dicho en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional, tanto las leyes estatutarias como las leyes orgánicas constituyen parámetro de constitucionalidad. Por lo tanto, el desconocimiento de una ley orgánica en el proceso de formación de la ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable.”

160 Folios 15-18.

161 Constitución Política. Artículo 157. “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: // 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”.

162 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-452 de 2006.

163 Constitución Política. Artículo 165. “Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen”.

164 Constitución Política. Artículo 167. “El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate. // El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Exceptúese el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. // En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. // Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.”

165 Constitución Política. Artículo 241. “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. (...)”.

166 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-400 de 2013.

167 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1197 de 1998. “La jurisprudencia al fijar el significado y alcance de la exigencia relacionada con el análisis del impacto fiscal de las normas que ordenan gasto, no ha pretendido otra cosa que fijar los roles de Gobierno y Congreso en el análisis del impacto fiscal de propuestas sobre gasto público, dejando claro que el papel protagónico corresponde al primero, en cuanto está obligado a ilustrarlo y prevenirlo sobre las implicaciones económicas de la propuesta, sin que el desarrollo de esa labor llegue a representar un veto u obstáculo en la aprobación del proyecto. Así, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debe el Gobierno actuar sobre la base de la propuesta hecha por las cámaras legislativas, no bastándole con informar al Congreso la existencia de dificultades de orden presupuestal, sino que debe sustentar y cuantificar con base en estudios técnicos, en qué consiste la incongruencia que aduce del proyecto de ley con “las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio”, y si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior.”