

Sentencia C-158/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias argumentativas

CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Inexistencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Cargos no reúnen condiciones mínimas

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Contenido

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

AUTONOMIA TERRITORIAL-Capacidad para dirigir y gestionar determinados asuntos y materias a nivel local, departamental o regional

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Grado de intervención legislativa en materia financiera y presupuestal

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en recursos endógenos y exógenos

En suma, las entidades territoriales gozan de autonomía para administrar sus recursos la cual se debe ejercer dentro de los límites que fijan la Constitución y las precisas reglas que determina la ley, en particular en materia económica y presupuestal. La ley puede fijar condiciones ex ante para el ejercicio de las competencias presupuestales y de planeación de las entidades territoriales (art. 151 constitucional), y puede imponer limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales cuando su ejercicio comprometa intereses que exceden lo local y se trasladan al plano nacional. Dicho de otro modo, el derecho de las

entidades territoriales a administrar sus recursos puede ser limitado a través de la ley por instrucción expresa de la Constitución, o bien cuando se compruebe que la disposición de los recursos impacta intereses de orden nacional como, por ejemplo, la política macroeconómica o la protección del tesoro nacional. La libertad de configuración legislativa será mayor o menor en función de la naturaleza de los recursos cuya disposición se limita, así habrá mayor capacidad de injerencia si se trata de recursos exógenos, y menor cuando se regula el uso de recursos endógenos.

PLANEACION-Relevancia constitucional/PLANEACION-Significado

SISTEMA DE PLANEACION-Contenido y alcance

AUTONOMIA TERRITORIAL EN MATERIA DE PLANEACION-Contenido y alcance

PLANEACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Instrumentos

FONDOS ESPECIALES-Hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación

FONDOS ESPECIALES-Concepto/FONDOS ESPECIALES-Modalidades

TIPOLOGIA DE FONDOS EN COLOMBIA-Fondo-entidad y fondo-cuenta

PATRIMONIOS AUTONOMOS-Constitución en contratos de fiducia mercantil

CONTRATO DE FIDUCIA PUBLICA Y CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL-Diferencias

FONDO DE SUSTENTABILIDAD PRO CARTAGENA 500 AÑOS-Naturaleza jurídica/FONDO DE SUSTENTABILIDAD PRO CARTAGENA 500 AÑOS-Objetivo

(...) el Fondo Pro-Cartagena es un patrimonio autónomo creado mediante la Ley 2038 de 2020 como un mecanismo para canalizar y ejecutar recursos de diferentes fuentes públicas y privadas con el objetivo de erradicar la pobreza extrema en Cartagena y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente. La realización de este objetivo será guiado y supervisado por una Junta Directiva como órgano encargado de la dirección del Fondo, conformada por representantes de los aportantes al fondo y de la sociedad civil que se beneficiará de la ejecución de estos recursos. Mientras que la administración del Fondo

corresponderá a una sociedad fiduciaria que sea elegida para tal efecto.

FONDO DE SUSTENTABILIDAD PRO CARTAGENA 500 AÑOS-No desconoce el principio de autonomía territorial

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN RELACION CON EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carácter flexible

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexión entre el título de la norma y su contenido

POBREZA-Efectos

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Relación con derechos a la salud y a la vida

MEDIO AMBIENTE Y POBREZA-Relación

La Sala se aparta de esa presunción, y en contraste considera que, dado que la pobreza es un problema multidimensional de privación de derechos, es razonable que el Legislador prevea mecanismos para su solución que excedan lo puramente monetario y atiendan a las posibles causas de la pobreza, o prevengan los factores que inciden en su permanencia. Tal como se explicó en precedencia (ver sección la pobreza como una situación multidimensional de privación de derechos) la población que sufre pobreza, o pobreza extrema está privada de las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, por regla general habitan espacios insalubres, altamente expuestos al riesgo ambiental o derivan su sustento de la explotación primaria de recursos naturales cuya conservación es esencial para su supervivencia.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Jurisprudencia constitucional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Alcance

LIMITES TEMPORALES A LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO-Jurisprudencia

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-No está sometida a limitación de orden temporal

Expediente: D-13912

Actor: Danilo Jesús Contreras Guzmán y otros

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8 y 9 de la Ley 2038 de 2020“Por medio de la cual se crea el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el año 2033”

Magistrado ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D. C., vence: veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por el artículo 241 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Norma demandada

1. La siguiente corresponde a la transcripción de los apartes demandados de la Ley 2038 de 2020, respecto de los cuales se admitió la demanda, conforme a su publicación en el Diario

Oficial No. 51.388 del 27 de julio de 2020.

“Ley 2038 de 2020

(julio 27)

Por medio de la cual se crea el Fondo de Sustentabilidad pro Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el año 2033

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear el Fondo de Sustentabilidad pro Cartagena 500 años para garantizar de forma eficiente y oportuna la ejecución de los recursos de la inversión pública y privada en materia de infraestructura ambiental, sanitaria y vial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la erradicación de situaciones de pobreza extrema y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente.

ARTÍCULO 2o. FONDO DE SUSTENTABILIDAD PRO CARTAGENA 500 AÑOS. El Fondo de Sustentabilidad pro Cartagena 500 Años, en adelante el “Fondo”, será un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal, administrado por la sociedad fiduciaria que sea contratada de conformidad con las normas que rijan sobre la materia.

ARTÍCULO 3o. ÓRGANO DE DIRECCIÓN DEL FONDO. El Fondo tendrá un Órgano de Dirección y Administración denominado Junta Directiva, integrada por:

- a) Dos (2) delegados del Presidente de la República;
- b) Dos (2) delegados de la Gobernación del Departamento de Bolívar.
- c) Dos (2) delegados del Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.
- d) Tres (3) representantes de la sociedad civil designados para periodos de tres (3) años sin derecho a reelección.

e) Dos (2) representantes, si los hubiere, de los aportantes al Fondo.

La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones:

1. Aprobar los reglamentos del Fondo y de la Junta Directiva.
2. Aprobar el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo con vigencia hasta el año 2033, el cual se articulará de forma armónica con los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental, los Planes de Ordenamiento Territorial y el ejercicio constitucional al derecho de propiedad en Cartagena de Indias para sus habitantes.
3. Ejecutar las medidas contenidas en el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.
4. Proponer estrategias financieras, rutas administrativas y reglas de contabilidad pública transparente que realicen de forma simultánea la consolidación de los superávit presupuestales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el empleo de estos recursos en la ejecución de los programas y proyectos.
5. Ordenar a la sociedad fiduciaria el inicio de los procesos de contratación y la celebración de convenios en el marco de la ejecución de los programas y proyectos definidos en el Plan de Dinamización.
6. Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presente la sociedad fiduciaria.
7. Hacer seguimiento a las actividades de la sociedad fiduciaria y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones.
8. Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo.
9. Darse su propio reglamento para el ejercicio de sus funciones, incluyendo la adopción de decisiones, quórum deliberativo y decisorio, mayorías, periodicidad de sus reuniones y convocatoria.
10. Las demás que deba ejercer para el cumplimiento del objeto del Fondo, como máximo

órgano de dirección y administración.

PARÁGRAFO. La Junta Directiva del Fondo se reunirá como mínimo cuatro (4) veces cada año, y deberá aprobar el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo.

ARTÍCULO 4o. OBJETO DEL FONDO. El Fondo tendrá por objeto la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente desde la entrada en vigencia de la presente Ley hasta el año 2033 o el término que se prorrogue, a través del financiamiento de los planes, programas y proyectos que se definan en el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo.

(...)

ARTÍCULO 7o. RECURSOS DEL FONDO. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:

- a) Los recursos que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Departamento de Bolívar dispongan en sus Planes de Desarrollo y los que provengan de recursos propios u operaciones de crédito público celebradas por el Distrito o por el Departamento con la banca multilateral, entidades de fomento o gobiernos extranjeros;
- b) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo;
- c) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo, y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.
- d) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

PARÁGRAFO. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente Ley.

ARTÍCULO 8o. PLAN DE DINAMIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DESARROLLO SOCIAL Y EQUITATIVO. El Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo contendrá al menos:

1. Cronogramas de acción a las autoridades distritales y departamentales para la implementación de planes y programas, acompañados de acciones concretas en materia de apropiación de recursos y contractuales
2. Criterios de evaluación y seguimiento periódico al estado de avances de los proyectos y programas.
3. Medidas financieras para que la inversión pública y privada mejore la infraestructura y la conservación ambiental del Distrito, así como la erradicación de situaciones de extrema pobreza y la conservación de los recursos naturales medio ambientales, desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta la duración del fondo.
4. Medidas administrativas que permitan armonizar los elementos que componen los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental con los Planes de Ordenamiento Territorial, y el ejercicio constitucional al derecho de propiedad privada en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para sus habitantes.
5. Otras medidas especiales que podrán estar en el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo o introducirse a través de modificaciones parciales: a) Pautas para la renegociación de contratos que afecten las condiciones de liquidez, disponibilidad presupuestal para la aplicación de recursos del Fondo; y b) Criterios para la terminación de los contratos del Fondo, su ampliación o su renegociación.

PARÁGRAFO. La Junta Directiva del Fondo armonizará el Plan de Dinamización conforme a los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental que se encuentren vigentes, respecto de la temporalidad y el cumplimiento del objeto del Fondo.

(...)”

La demanda

1. El 1 de septiembre de 2020, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución Política, Danilo Jesús Contreras Guzmán, Carmenza Morales Brid y Giancarlo Barbastefano Morales presentaron demanda en contra de la Ley 2038 del 27 de julio de 2020, “[p]or medio de la cual se crea el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el año 2033”.¹

1. Mediante Auto del 2 de octubre de 2020, el magistrado sustanciador resolvió inadmitir la demanda radicada con el número D-13912 y conceder a los demandantes 3 días hábiles, contados a partir de la notificación de la providencia, para que la corrigieran en los términos anotados.

1. Mediante Auto del 17 de octubre de 2020 se admitió la demanda presentada por los ciudadanos, de acuerdo con dos de los escritos de corrección allegados oportunamente a la Secretaría General de la Corte.² En virtud del principio pro actione, el magistrado sustanciador consideró que los términos en que fue planteada la subsanación permitían generar dudas sobre la inconstitucionalidad de las normas demandadas. En consecuencia, el Magistrado sustanciador: (i) ordenó fijar en lista por el término de 10 días para dar la oportunidad a los ciudadanos de impugnarla o defenderla; (ii) ordenó comunicar el inicio del proceso a la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios del Interior y de Hacienda, al Director del Departamento Nacional de Planeación y a la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; (iii) ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las Facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Javeriana, Sergio Arboleda, Santo Tomás, Externado de Colombia, Norte de Barranquilla, Nacional, Libre de Bogotá, Los Andes, De Cartagena y el Rosario, para que, si lo consideran conveniente, intervengan en el presente proceso con el propósito de impugnar o defender la disposición acusada; (iv) dio traslado al Procurador General de la Nación, y (v) fijó en lista con el fin de otorgar a los ciudadanos la oportunidad de impugnarlas o defenderlas.

1. El escrito de demanda está estructurado en función del artículo acusado, así, los accionantes proponen argumentos de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8 y 9 de la Ley 2038 de 2020. Dado que los reproches formulados contra varias disposiciones se basan en argumentos idénticos, es posible identificar en la demanda cuatro cargos de inconstitucionalidad, así: (i) existencia de una omisión legislativa relativa por no haberse señalado la entidad a la que estaría adscrito el Fondo de Sustentabilidad Pro Cartagena. (ii) Afectación de la autonomía de las entidades territoriales, el principio democrático y la reserva de ley orgánica por cuanto, a juicio del accionante, solapa las competencias propias de las autoridades del orden territorial y asigna la toma de decisiones de planeación y gasto público a una Junta Directiva no elegida democráticamente, mediante un plan de dinamización que no corresponde al plan de desarrollo territorial. (iii) Vulneración del principio de unidad de materia por cuanto el título de la ley define el objeto del fondo en términos de erradicación de la pobreza, pero los artículos 1, 4 y 8 incluyen dentro de sus objetivos la conservación de recursos naturales del medio ambiente. Por último, (iv) desconocimiento de lo previsto en el artículo 150.10 para la asignación de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

1. Por razones metodológicas, el contenido de los cargos, el análisis de su aptitud sustantiva en los eventos en que haya suscitado dudas a los intervinientes o a la Sala, y las intervenciones ciudadanas formuladas en relación con cada uno serán analizados por la Corte por separado en el orden de los cargos como fueron identificados.

Intervenciones

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron catorce (14) escritos de intervención. Es preciso anotar que no hubo coincidencia entre todos los intervinientes sobre el número de cargos de la demanda, por lo que los argumentos de cada uno, dependiendo del asunto sobre el que recaigan, serán expuestos en el marco de los cargos mencionados. A continuación, se presenta un cuadro que resume el sentido de las intervenciones:

Concepto

Interviniente

Pretensión subsidiaria

Inhibición

1

Departamento Administrativo de Prosperidad Social3

Exequibilidad

2

Senador Fernando Araujo Rumié4

No presenta ninguna

3

Ciudadano Felipe De Vivero Arciniegas5

Exequibilidad condicionada

4

Universidad Santo Tomás6

Exequibilidad

5

Ciudadano Erik Manuel Puello Villalba7

Ciudadano Andrés Felipe Guzmán Barrios8

7

Ciudadano Alberto Javier Vélez Baena⁹

8

Ciudadano Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez¹⁰

Cargos 1 y 2: Inhibición

Cargos 3 y 4: Exequibilidad

9

Universidad de Cartagena¹¹

Exequibilidad cargo 1

Cargos 1 y 2: Inexequible

Cargo 3: Exequible

Cargo 4:

Inhibición

10

Universidad Externado de Colombia¹²

Inexequible¹³

11

Mesa directiva del Consejo Territorial de Planeación del Distrito de Cartagena¹⁴
(coadyuvancia)

No presentan ninguna

12

Red de Empoderamiento de Mujeres de Cartagena y Bolívar¹⁵ (coadyuvancia)

13

Ciudadano Nixon Torres Cárcamo¹⁶ (coadyuvancia)

14

Ciudadano y Concejal de Cartagena Javier julio Bejarano¹⁷ (coadyuvancia)

Concepto del Procurador General de la Nación

1. El concepto del Ministerio público fue allegado en escrito del 14 de enero de 2021. Sin perjuicio del análisis detallado de los argumentos propuestos en torno a los cargos formulados, se advierte que el señor Procurador solicita a la Corte Constitucional pronunciarse únicamente respecto del cargo por la presunta violación del principio de unidad de materia, y declarar exequibles los artículos demandados. En contraste, considera que los demás cargos propuestos no superan el examen de aptitud y, por ende, que la Sala Plena debe inhibirse de decidirlos.

I. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la controversia planteada según la competencia conferida por el artículo 241.4 de la Constitución Política, en cuanto se trata de una acción de inconstitucionalidad promovida por un grupo de ciudadanos contra disposiciones de rango legal.

Estructura de la decisión

1. Al estudiar los cargos identificados por la Sala en contra de la Ley 2038 de 2020, la Corte expondrá: (i) los argumentos propuestos por los accionantes para fundamentar cada cargo; (ii) las razones propuestas por los intervinientes para impugnarlo o coadyuvarlo; (iii) el concepto del Procurador General de la Nación; (iv) la cuestión previa de la aptitud sustantiva de la demanda; (v) el problema jurídico y la ruta de decisión; y, (vi) finalmente, resolverá el problema jurídico formulado, según la estructura anunciada en cada caso.

Primer cargo. Omisión legislativa relativa

La demanda

1. Los accionantes alegan que en el artículo 2 de la Ley 2038 de 2020 existe una omisión legislativa relativa, en tanto que no se determina a qué entidad se encuentra adscrito el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años (en adelante el Fondo o Pro-Cartagena), y que eso vulnera los artículos 1, 209, 210 y 211 de la Constitución.

1. De acuerdo con los accionantes, la Constitución prevé una organización estatal unitaria, cuya función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de descentralización, delegación y desconcentración, consagrados en los artículos 1, 209, 210 y 211 de la misma Constitución. A su juicio, en dichos preceptos constitucionales “están depositados los mecanismos que permiten el adecuado funcionamiento del Estado en todos sus niveles, de forma tal que ninguna entidad u organismo oficial pueda escapar la necesidad del funcionamiento reglado al sistema de controles que caracteriza a una democracia constitucional.”¹⁸

1. Para los demandantes, Pro-Cartagena es un fondo-cuenta que, en virtud de lo previsto en los artículos 1, 209, 210 y 211 de la Constitución Política debe ser adscrito por la ley a una entidad del Estado.¹⁹ Señalan que en la Sentencia C-438 de 2017, la Corte Constitucional indicó que los fondos-cuenta carecen de personalidad jurídica, por lo que, no es posible su creación como autónomos de una entidad a la que deben encontrarse “vinculados”, en tanto

que no modifican la estructura de la administración pública (a diferencia de los fondos-entidad). Agregan que, el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998 exige que el acto de constitución de los organismos consultivos o coordinadores debe señalar el Ministerio o el Departamento Administrativo al cual quedarán adscritos.

1. Los demandantes destacan, además, que la omisión legislativa descrita supone la inexistencia del control de tutela sobre las actividades del fondo, en tanto la falta de adscripción legal del Fondo a un Ministerio o Departamento Administrativo implica la inexistencia de un superior jerárquico que verifique sus actuaciones.²⁰

1. Por otra parte, afirman que en este caso se acreditan los supuestos que la jurisprudencia constitucional exige para la configuración de una omisión legislativa relativa,²¹ con base en los siguientes argumentos:

“En el sub lite está claro que (i) existe una norma respecto de la cual se predica el cargo de la ‘omisión legislativa’, esto es, el artículo 2º de la ley 2038 de 2020 y por esa vía los textos constitucionales contenidos en los artículos 1, 209, 210 y 211 de la Constitución Política de Colombia; (ii) el precepto denunciado omite incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la carta (sic); (iii) la exclusión de este ‘ingrediente’, que en nuestro caso es la determinación de la entidad a la cual estará adscrita el fondo, carece de razón suficiente o explicable; y (iv) la omisión es un resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador, consistente en integrar a la administración pública el fondo mediante su adscripción a un ministerio o departamento administrativo.”²²

1. Por último, el 17 de febrero de 2021, cuando ya estaba vencido el término de fijación en lista y se había recibido el concepto del señor Procurador, los demandantes allegaron un escrito mediante el cual aportan nuevos elementos para la declaración de inexecutable de los artículos 2 y 9 de la Ley 2038 de 2020.²³ En concreto, resaltan que el 10 de febrero de

2021 el Viceministro General del Ministerio de Hacienda dirigió un oficio a la Representante a la Cámara, María José Pizarro Rodríguez, en el que menciona que el Gobierno debe expedir la reglamentación para el adecuado funcionamiento del Fondo Pro-Cartagena, “sin embargo, [la ley] no estableció en cabeza de qué sector de la rama ejecutiva quedaría esta tarea.”²⁴ Para los actores este oficio da cuenta de las consecuencias prácticas que tiene la omisión del legislador.

Intervenciones

1. La mayoría de los intervinientes consideran que la Corte debe inhibirse para decidir el primer cargo formulado por omisión legislativa relativa,²⁵ pues no se satisfacen los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

1. Para algunos de los intervinientes, el planteamiento de los actores se fundamenta en argumentos de conveniencia que escapan al debate constitucional, cuya consideración corresponde a la órbita funcional del Legislador.²⁶ En este entendido, señalan, no se identifica un mandato constitucional claramente omitido por el artículo 2 de la Ley 2038 de 2020²⁷ y consideran, incluso, que el problema propuesto por los accionantes en relación con la adscripción del fondo corresponde a una interpretación sistemática de rango legal.²⁸ También indican que la afirmación de los actores de que de la omisión resulta una carencia de control de tutela y control fiscal se fundamenta en razones vagas y subjetivas²⁹ ya que, como resultado de una interpretación sistemática, es posible considerar que el Fondo está sujeto a tales controles. En efecto, de acuerdo con el artículo 267 de la Constitución, la Contraloría vigila la gestión fiscal, incluso, la que cumplen los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.³⁰ El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (en adelante DPS) agrega que, por medio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, es posible determinar la adscripción del Fondo a un Ministerio o Departamento Administrativo.³¹

1. Adicionalmente, precisan que las demandas por omisión legislativa relativa tienen una carga argumentativa superior, en la medida en que el reproche constitucional no recae sobre un texto explícito legal, sino sobre la inexistencia del precepto que implica el incumplimiento de un mandato constitucional. A su juicio, en esta oportunidad la demanda no cumple la carga argumentativa especial que exige la jurisprudencia para que se habilite la competencia de la Corte Constitucional para juzgar una omisión legislativa relativa.³²

1. La posibilidad de declarar la exequibilidad de la norma, fue planteada como una solicitud subsidiaria por algunos de los intervinientes.³³ A su juicio, el artículo 2 de la ley acusada se ajusta a la Constitución, dado que Pro-Cartagena “es un fondo especial tipo cuenta que no modifica la estructura administrativa, (...) permite un amplio margen de libertad al legislador (...) para crearlo y reglamentarlo.”³⁴

1. Por su parte, el ciudadano Felipe De Vivero Arciniegas plantea la posibilidad de proferir una decisión de exequibilidad condicionada. Al respecto, indica que “una imprecisión de técnica legislativa no podría implicar desconocer que se creó un vehículo para enfrentar una finalidad constitucionalmente imperiosa: (...) la pobreza extrema en una ciudad como Cartagena.”³⁵ En tal sentido, al considerar que es un “error menor de técnica legislativa”,³⁶ plantea la posibilidad de que la Corte condicione el entendimiento de la norma, de manera que el Fondo se entienda adscrito al Ministerio de Hacienda. Sobre todo, en la medida que durante el trámite legislativo ya se había propuesto su adscripción a dicho Ministerio (Gacetas del Congreso 542 y 930 de 2018, y 223, 239 y 776 de 2019). En todo caso, anota que la norma no es inconstitucional pues el Gobierno, podría definir el asunto mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en los numerales 11 y 17 del artículo 189 de la Constitución.

1. Por último, la Universidad Externado de Colombia solicitó la declaratoria de inexequibilidad de las normas acusadas. Para tal efecto, con base en lo señalado en la Sentencia C-352 de 2017, argumenta que, una vez se verifique la aptitud del cargo, será posible concluir que la

disposición es inconstitucional. Primero, el artículo 2 de la Ley 2038 de 2020 no señala el ministerio o departamento administrativo al que se encuentra adscrito el Fondo Pro-Cartagena; segundo, los artículos 1, 209 y 210 de la Constitución “establecen que (...) la Administración Pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley y que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta, con fundamento en los principios que orientan la función administrativa.”³⁷ De estos mandatos se deriva el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1997, que prevé la obligación de determinar la adscripción de los órganos consultivos o coordinadores en su acto de creación. Tercero, la exclusión de ese ingrediente carece de razón suficiente, pues “si bien es cierto que el Fondo pro Cartagena 500 años se crea como un sistema de manejo de recursos públicos sin personería jurídica que no altera la estructura de la administración del Estado, también lo es que omitir a que entidad se encuentra adscrito implica una reducción o desaparición del control de tutela, al tiempo que hace nugatorio el ejercicio del control fiscal o de otros tipos.”³⁸

Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Procurador sostiene que este cargo no cumple con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Afirma que el escrito de los accionantes no cumple la exigencia de una mayor carga argumentativa en demandas por omisión legislativa relativa, ya que no se precisa el mandato constitucional expresamente derivado de los artículos 1, 209, 210, 211 Superiores, cuyo cumplimiento fue supuestamente omitido por el artículo 2 de la Ley 2038 de 2020³⁹. En otras palabras, dice, no hay un reproche constitucional verificable.

1. La Vista Fiscal destaca que, con esta iniciativa, el Congreso hizo uso de la amplia competencia legislativa que le reconoce la Constitución en materia financiera, y creó un fondo especial con el cual “pretendió habilitar un vehículo financiero para la ejecución de planes, programas y proyectos tendientes a erradicar la pobreza extrema en dicho distrito, mediante la constitución de un patrimonio autónomo ‘de carácter fiduciario’, temporal, sin

personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y administrado por una Junta Directiva”.⁴⁰ En su opinión, la decisión del Congreso de no incluir expresamente la adscripción del Fondo a una entidad, se dio con el objeto de que “quedara en cabeza de las entidades territoriales en las cuales va a impactar el proyecto”.⁴¹ Al respecto, cita la Gaceta 301 de 2020 del Congreso, contentiva del Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes.⁴²

Cuestiones previas

1. Dado que la mayoría de los intervinientes y el Procurador General de la Nación señalaron la ineptitud sustantiva de este cargo, corresponde evaluar si el cargo formulado por omisión legislativa relativa cumple la carga argumentativa mínima requerida para generar un juicio de constitucionalidad. Para el efecto, se reiterará el precedente constitucional relativo a los requisitos que deben cumplir los cargos de constitucionalidad, en particular se hará referencia a la carga especial que exigen los cargos por omisión legislativa relativa para, finalmente, analizar si este cargo es apto para que la Corte se pronuncie de fondo sobre el reproche formulado.

Requisitos de las demandas de constitucionalidad

1. El artículo 241 de la Constitución le confía a la Corte Constitucional “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo” especificando, en el numeral 4, que deberá “[d]ecidir 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”. A su vez, el artículo 242 de la Constitución señala que los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional son regulados por la ley, según los parámetros previstos en la Constitución.

1. Los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991⁴³ prescriben un conjunto de requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad. Así, en el artículo 2 se advierte que la demanda debe presentarse por escrito y en duplicado y que, en su contenido, el demandante está llamado a: (i) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) indicar los preceptos constitucionales que considera infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichas normas se estiman violadas; (iv) precisar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en el cual éste fue desconocido (siempre que se trate de un vicio en el proceso de formación de la norma); y, (v) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda. El artículo 6 dispone que, además de los anteriores requisitos, la demanda debe incluir “las normas que deberían ser demandadas para que el fallo no sea en sí mismo inocuo”⁴⁴.

1. En cuanto al requisito de presentar las razones por las cuales se consideran violadas las normas constitucionales, la Corte ha reiterado que las demandas deben satisfacer unas condiciones mínimas de argumentación a efectos de posibilitar el control de constitucionalidad.⁴⁵ Según la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–⁴⁶ y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

1. Así, las razones que sustentan la violación deben ser: (i) claras, esto es, que siguen una exposición comprensible y presentan un razonamiento de fácil entendimiento; (ii) ciertas, es decir, que recaen directamente sobre el contenido de la disposición demandada, no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, ni sobre interpretaciones puramente subjetivas o caprichosas; (iii) específicas, al mostrar de forma diáfana la manera como la norma demandada vulnera la Carta Política, lo cual excluye argumentos vagos o genéricos; (iv) pertinentes, es decir, que planteen un problema de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, (v) suficientes, de forma que contengan elementos fácticos y probatorios que susciten por lo

menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado.⁴⁷

1. En sus pronunciamientos, la Corte ha enfatizado que las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la guardiana de la Constitución pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas en esta materia por la Constitución Política.⁴⁸

1. Con todo, la Corte también ha aceptado que cuando la Constitución hace referencia a la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, “la acción de inconstitucionalidad, dado su carácter público, está regida por el principio pro actione que obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes de la inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte, dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional.”⁴⁹

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado de forma pacífica que la omisión legislativa relativa se origina cuando “al regular determinada materia, el legislador lo ha hecho de manera incompleta y que de ello se deriva una violación de la Constitución.”⁵⁰ La formulación de un cargo de este tipo impone al accionante una carga argumentativa más exigente, en tanto que el cargo recae sobre los efectos jurídicos de una exclusión que se estima contraria a la Constitución. En uno de los más recientes pronunciamientos de la Corte contenido en la Sentencia C-122 de 2020, se recogieron los supuestos que debe acreditar el demandante en estos casos, a saber:

“El primero, que la omisión se le atribuya a una norma específica y concreta, pues una censura general sobre la inactividad del Legislador cuestionaría una omisión legislativa absoluta y no existiría objeto de control. El segundo, que la norma excluya de sus efectos

casos que debía incluir por ser asimilables a los que sí reguló, u omita un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, resulta imperativo. El tercero, que la omisión demandada sea injustificada o carezca del principio de razón suficiente. El cuarto, que la omisión cuestionada genere un trato desigual e injustificado para los sujetos excluidos. El quinto, que la omisión sea la consecuencia del incumplimiento de un deber impuesto por la Carta Política al Legislador.”⁵¹

Ineptitud sustantiva del cargo formulado por presunta omisión legislativa relativa

1. El cargo formulado por omisión legislativa relativa carece de la aptitud sustantiva mínima para generar un juicio de constitucionalidad, en tanto (i) no cumple la carga argumentativa calificada exigida a los cargos por omisión legislativa relativa, y (ii) carece de pertinencia, especificidad y suficiencia. Veamos:

1. Primero, no se acredita el cumplimiento de los criterios especiales reseñados en el párrafo 33 supra. Si bien es claro que el cargo recae sobre una disposición específica y concreta, esto es, el artículo 2 de la Ley 2038 de 2020 en la cual no se precisa la entidad a la que quedaría adscrita el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años, lo cierto es que no identifican un mandato constitucional del cual se derive un deber expreso impuesto por el Constituyente al Legislador para fijar tal adscripción en la ley.

1. Los accionantes afirman que el deber de adscribir los “fondos-cuenta” a un ministerio o departamento administrativo se deriva de la lectura conjunta de los artículos 1,⁵² 209,⁵³ 210⁵⁴ y 211⁵⁵ de la Constitución. A su juicio, estas disposiciones constitucionales determinan los lineamientos para el funcionamiento del Estado democrático regido por un sistema de controles a las entidades públicas. A su juicio, el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998⁵⁶ y lo dicho por la Corte en la Sentencia C-438 de 2017,⁵⁷ reconocen que, en cumplimiento de dicha norma, al crear un fondo cuenta, que no tiene la virtud de modificar la estructura de la administración pública, el legislador debe indicar a qué entidad

se adscribirá.

1. Contrario a lo afirmado en la demanda, la Sala advierte que de los artículos 1, 209, 210 y 211 de la Constitución no se deriva de manera expresa la obligación a la que se refieren los demandantes. En efecto, (i) el artículo 1 se refiere a la definición del eje axial o temático sobre la forma territorial del Estado colombiano al señalar que es de carácter unitario; (ii) los artículos 209 y 210, como complemento de lo previsto en los artículos 150-7 y 206 a 208 de la Carta, se refieren a algunos de los principios que deben guiar tanto la organización estatal, como el ejercicio de la función administrativa, esto es, los principios de descentralización y desconcentración, así como los principios de delegación, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, respectivamente; y, (iii) el artículo 209 prevé las reglas para la delegación de funciones públicas de las cuales es titular el Presidente de la República y los efectos que de la misma se derivan tanto para el delegante como para el delegatario. A estos últimos se ha referido esta Corporación en múltiples oportunidades en las que ha precisado el contenido y alcance de los precitados artículos.

1. En efecto, en la Sentencia C-561 de 1999, la Corte determinó que el artículo 209 de la Constitución “establece los principios, objeto y el control de la función administrativa, distinguiéndolos como lo ha señalado esta Corporación, entre principios finalísticos, funcionales y organizacionales.” Por su parte, la Sentencia C-805 de 2006 señaló que, en virtud de esta norma “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y que en todos sus órdenes la administración tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” En esa misma sentencia, la Corte explicó que el artículo 210 de la Constitución “prevé que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa y que, igualmente, corresponde a la ley determinar el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidente, directores o gerentes.” Así mismo, la Sala Plena indicó que de los artículos 150.7, 209 y 210 de la Constitución se desprende que el Legislador tiene “(...) la potestad de configuración de la estructura de la

administración nacional la cual comporta no solo la posibilidad de determinación de las características de los órganos y entidades que la conforman sino también de las funciones generales de las mismas (...)"'. Por otro lado, en la Sentencia C-372 de 2002 se precisó el alcance de la facultad de delegación que la Constitución otorga al Presidente y las autoridades administrativas, en particular en lo relativo a las responsabilidades que persisten a cargo del delegante.⁵⁸

1. Así, la Sala Plena no encuentra razones que sustenten la lectura dada por los accionantes a los artículos constitucionales referidos. Tampoco advierte que el contenido que la jurisprudencia constitucional ha reconocido a estas disposiciones se relacione en manera alguna con el reproche formulado contra el artículo 2 de la Ley 2038 de 2020. Los demandantes buscan reforzar su argumento con base en lo expresado por la Corte en la Sentencia C-438 de 2017 en relación con los fondos-cuenta. Sin embargo, la Sala observa que, aunque en esta providencia, al describir los fondos cuenta la Corte señaló que estos se encuentran adscritos a algún Ministerio o entidad de la administración pública, de esta afirmación no se sigue que la Corte haya concluido que existe un mandato constitucional que obligue al legislador a prever tal adscripción cuando crea un fondo que no corresponde a un fondo-entidad.

1. Aunque lo dicho hasta aquí sería suficiente para desestimar la aptitud del cargo, lo cierto es que los demandantes tampoco cumplen los demás requisitos definidos en la jurisprudencia para formular un cargo por omisión legislativa relativa. Así, los actores tampoco indican por qué la exclusión de la determinación de la adscripción del Fondo a una entidad "carece de razón suficiente o explicable", ni cómo se configuró el supuesto incumplimiento por el Congreso de la República.

1. Segundo, en relación con este cargo la Sala estima que no se cumplen los requisitos de pertinencia, especificidad y suficiencia necesarios para suscitar un juicio de constitucionalidad. Si, como lo afirman los demandantes el Pro-Cartagena es un fondo

cuenta, el cargo carecería de pertinencia en tanto los demandantes no identificaron los preceptos constitucionales que obligan al legislador a definir la adscripción del fondo en la ley que lo crea. Por el contrario, propusieron un debate en torno al incumplimiento del mandato legal previsto en el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998 que, como es evidente, ni constituye parámetro de constitucionalidad, ni se refiere a ninguna clase de fondos, por cuanto su contenido, como sucede con todo ese artículo, hace relación a entidades públicas que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, tanto en el nivel central como en el nivel descentralizado funcionalmente y/o por servicios.

1. Así mismo, el cargo carece de especificidad en tanto parte del presupuesto de que la supuesta omisión del Legislador en esta oportunidad supone una carencia de control de tutela y control fiscal en relación con el Fondo. Lo cierto es que el control de tutela se hace exigible respecto del ejercicio de funciones y atribuciones públicas, lo cual no ocurre en el panorama que es objeto de demanda en esta oportunidad. Los fondos que se crean como patrimonios autónomos, son cuentas que se crean como resultado de un contrato de administración celebrado previa autorización legal, cuyos recursos o bienes se administran de acuerdo a lo fijado por la ley.

1. En esa línea, tal y como lo mencionaron algunos de los intervinientes, la afirmación de los actores no toma en consideración que el artículo 267 de la Constitución dispone que la vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República se extiende a “todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos”, esto sin importar la naturaleza público o privada de quienes manejen los recursos o bienes públicos.⁵⁹ Así, el cargo se funda sobre una interpretación personal de la disposición demandada y desconoce la existencia de otras normas que eliminan el riesgo advertido por los accionantes.

1. En adición, el cargo carece de certeza, dado que los accionantes parten de una lectura equivocada de la norma, esto es, que el Fondo Pro-Cartagena es un fondo-cuenta. En

contraste, una lectura literal del artículo 2 de la Ley 2038 de 2020 permite concluir sin ningún esfuerzo interpretativo que se trata de un patrimonio autónomo, lo cual excluye la posibilidad de que sea considerado como un fondo-cuenta o fondo especial. Así, al surgir de un contrato de fiducia mercantil, el funcionamiento del fondo no exige de su adscripción legal a ninguna entidad del Estado.

1. De todo lo anterior, se deriva la falta de suficiencia del cargo, en tanto que no despierta ninguna duda sobre la posible inconstitucionalidad del artículo demandado en este punto.

1. En consecuencia, la Sala considera que este cargo tampoco cumple con la carga argumentativa necesaria para habilitar un examen de constitucionalidad, pues carece de pertinencia, especificidad y suficiencia; además de incumplir los requisitos especiales que habilitan la competencia de la Corte para juzgar presuntas omisiones legislativas relativas.

1. En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para decidir el cargo propuesto contra el artículo 2 de la Ley 2038 de 2020 por la presunta existencia de una omisión legislativa relativa.⁶⁰

Segundo cargo: Vulneración de la autonomía de las entidades territoriales, el principio democrático y la reserva de ley orgánica.

La demanda

1. A juicio de los accionantes, los artículos 3, 7 y 8 de la Ley 2038 de 2020 vulneran los artículos 1, 3, 4, 40, 103, 113, 150.7, 151, 287, 313 y 315 de la Constitución. Lo anterior, dado que las funciones asignadas a la Junta Directiva del Fondo invaden el ámbito de competencias del alcalde, así como del Concejo Distrital, en tanto relativas a la toma de

decisiones estructurales sobre asuntos de inversión pública e infraestructura. El argumento se diferencia respecto de los artículos 3 y 8, y el artículo 7, como pasa a exponerse.

1. (a) La preocupación de los actores surge porque, a su juicio, las funciones atribuidas a la Junta Directiva como órgano de dirección y administración del Fondo en los numerales 2 y 3 del artículo 3 y los contenidos del Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo previstos en el artículo 8 de la Ley 2038 de 2020,⁶¹ “corresponden a competencias que la Constitución y la ley asignan a concejos (artículo 313 C.P.) y alcaldes (artículo 315 C.P.).”⁶² En opinión de los accionantes, la posibilidad de dictar el Plan de Dinamización faculta a la Junta Directiva para adoptar una medida que tendrá vigencia por 13 años o más, y que determina el contenido de los planes de desarrollo territoriales, en virtud de la carga de armonización que impone la ley. De igual forma, parecería que la posibilidad de fijar cronogramas de acción para las autoridades distritales en la ejecución de los planes y proyectos que la misma Junta indique, irrumpe el ámbito de competencia de dichas autoridades.

1. Este panorama, señalan, le otorga a la Junta “un papel protagónico en la arquitectura y perfilamiento de las políticas, planes, programas y proyectos que se construyan en la ciudad de Cartagena de Indias para erradicar uno de sus peores males (sic) como es la pobreza extrema”.⁶³ De igual forma, los demandantes advierten que no es claro si tal facultad se extiende también al presupuesto distrital, ni las limitaciones que supone esa labor de coordinación, sino que “queda al “prudente” criterio de la Junta Directiva del fondo”.⁶⁴

1. En general, los actores consideran que la ley “no supera el test de razonabilidad ni siquiera en su motivación más leve”. Para explicar dicho test citan apartes de la Sentencia C-673 de 2001. Sobre el caso concreto, anotan que la creación del fondo-cuenta no es idóneo para cumplir con el objetivo de la ley (combatir la pobreza en el Distrito de Cartagena), dado que (i) supone la usurpación de competencias del alcalde y no cumple las condiciones para tal efecto; y, (ii) no es “adecuado (...) para la superación de la pobreza, la cual es bien

reconocida en el estudio del Banco de la República.”⁶⁵

1. Adicionalmente, señalan que lo advertido supone una afectación del principio democrático porque no se permite a los representantes del pueblo ejercer sus funciones constitucionales, sino que estas se trasladan a otro órgano que, además, no cuenta con representación de la ciudadanía. Así mismo, en el entendido que se presenta una alteración de la estructura de la administración territorial y de su asignación de competencias, se vulnera también la reserva de ley orgánica.

1. (b) Por otra parte, frente al artículo 7 de la Ley 2038 de 2020, establecen que “al determinarse (...) que el fondo podrá identificar, estructurar y gestionar iniciativas, no existe duda que los centros de toma de decisión en cuanto a los proyectos que interesan al bienestar de un buen número de cartageneros, se traslada de las entidades establecidas en la Constitución, como lo son el Concejo y la Alcaldía, hacia este nuevo organismo creado por la ley 2038 de 2020”. En concreto, se refieren a que se invaden las siguientes funciones: (i) del Concejo la de “[a]doptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas” (art. 313.2 de la Constitución), y, (ii) del alcalde facultad de “[p]resentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas” (art. 315.5 de la Constitución).

1. A su vez, los accionantes afirman que la posibilidad que brinda el artículo 7 de la ley demandada de manejar el presupuesto del Fondo a la Junta Directiva, desconoce la democracia representativa a partir de la cual “los ciudadanos votamos por unos candidatos para que [tomen] dichas decisiones, y no por una Junta Directiva.”⁶⁶

Intervenciones

1. La mayoría de los intervinientes solicitan una decisión inhibitoria en relación con el segundo cargo. Al respecto, alegan que el cargo carece de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

1. Consideran que los argumentos surgen de una inferencia de los demandantes que no se desprende del texto de las normas acusadas, y que no hay una línea argumentativa coherente de la cual se pueda inferir cuál es la afectación de los artículos 313 y 315 de la Constitución. En ese sentido, señalan, no hay una formulación de un cargo de inconstitucionalidad.⁶⁷ Por el contrario, desconocen el real alcance de las normas accionadas, esto es, que el Fondo “se limita a la administración de los recursos que le sean apropiados o destinados, y no a todas las actuaciones, competencias o recursos que les corresponde a las autoridades territoriales en virtud de la Constitución y la Ley.”⁶⁸

1. De igual forma, advierten que no es razonable afirmar que el deber de armonización al que se refiere el artículo 8 de la Ley 2038 de 2020, suponga que el Plan de Dinamización reemplace a los Planes de Desarrollo Distrital, de Ordenamiento Territorial o a los planes y programas de desarrollo económico y social de la ciudad.⁶⁹ Específicamente, el DPS explica que las funciones atribuidas a la Junta Directiva del Fondo se enmarcan en “el manejo y gestión de los recursos que administra”,⁷⁰ por lo que no corresponde con las de planeación de las autoridades locales.

1. Por otra parte, algunos intervinientes apuntan que con la creación del Fondo no se altera la estructura territorial, ya que su naturaleza es de fondo especial bajo la clase de cuenta, y no tiene personería jurídica ni estructura administrativa,⁷¹ por lo que el reproche de los demandantes encaminado a una supuesta vulneración de la reserva de ley orgánica carece de fundamento.⁷²

1. Igualmente mencionan que no existe afectación alguna al principio de participación, en

tanto que en la integración de la Junta Directiva del Fondo se incluyen representantes de las entidades territoriales y de la sociedad civil.⁷³

1. La Universidad de Cartagena fue la única en manifestarse sobre los argumentos expuestos por los demandantes en relación con el artículo 7 de la Ley 2038 de 2020. En concreto, indicó que el cargo carecía de certeza, pues se fundamenta en inferencias deducidas por el demandante, como lo es, por ejemplo, que los planes y proyectos del Fondo no responden a los intereses de la comunidad, sino a los de los integrantes de su Junta Directiva.

1. Ahora bien, de manera subsidiaria, la Universidad Santo Tomás solicita la declaratoria de exequibilidad bajo el argumento que no se transgrede el principio de autonomía territorial. A su juicio, la función de armonización no se traduce en una imposición por parte de la Junta Directiva, sino de un trabajo de coordinación. Así mismo, la supuesta irrupción a las funciones del alcalde y el Concejo se desvirtúa “al tener claro que la naturaleza del Fondo cuenta es pública y será administrado por una sociedad fiduciaria, la cual no afectará la autonomía del Distrito de Cartagena, teniendo en cuenta que es facultativo del Distrito Turístico incluir en su presupuesto partidas presupuestas con destino al fondo cuenta.”⁷⁴

1. Por su parte, la Mesa Directiva del Consejo Territorial de Planeación del Distrito Especial de Cartagena de Indias solicita la declaratoria de inexecuibilidad de las disposiciones acusadas en este cargo, pues considera que hay un desconocimiento de los principios de autonomía territorial y descentralización administrativa, así como del rol constitucional asignado a ese Consejo en el artículo 340 de la Constitución. Anota que la función de armonizar el Plan de Dinamización con los Planes de Desarrollo, Ordenamiento y Financiero “socava y destruye todo el sistema de planeación participativa”⁷⁵ de la Constitución.

1. En esta misma línea, el Concejal de Cartagena Javier Julio Bejarano afirma que la Junta cuenta entonces con facultades “exorbitantes”.⁷⁶ Por su parte, la Universidad Externado

advirtió que las funciones de los numerales 2 y 3 del artículo 3 de la ley acusada usurpa funciones propias de los concejos y las alcaldías consagradas en los artículos 313 y 315 de la Constitución, ya que se trata de facultades que “van más allá de las (...) que la ley asigna a las sociedades fiduciarias que administran patrimonios autónomos, al punto que dicha Junta tiene la capacidad de expedir un instrumento de política pública denominado “plan de dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo”, que impacta el diseño constitucional y legal señalado en la Carta Política y en las Leyes 768 de 2002 y 1617 de 2013 para determinar el régimen jurídico aplicable a Distritos como la ciudad de Cartagena de Indias.”⁷⁷ Además, señala este interviniente, la ley no podía crear un patrimonio autónomo, ya que para ello se requiere haber celebrado un contrato de fiducia, de conformidad con la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones, lo cual es, a su vez, contradictorio a que se cree como un fondo cuenta.

1. A juicio de otros intervinientes, esta Ley afecta el principio democrático, pues la Junta no cuenta con participación ciudadana,⁷⁸ y omite una perspectiva de género y étnico-racial.⁷⁹ Adicionalmente, señalan, es una Junta en la que no media elección democrática, por lo que no tiene la legitimación para adoptar decisiones relativas a la “ejecución de la inversión pública”.⁸⁰

1. Específicamente, el ciudadano Nixon Torres Cárcamo consideró que se había afectado la reserva de ley orgánica, en la medida en que se alteran las responsabilidades constitucionales de las autoridades locales.

Concepto del Procurador General de la Nación

1. En lo relativo a la afectación de los principios de autonomía de las entidades territoriales y de participación ciudadana, el Procurador General de la Nación observa que los demandantes infieren una lectura de la norma que no corresponde a su contenido. Por el contrario, “la ley dispone con claridad su limitado objeto y la subordinación a los planes vigentes, sin interferir en las facultades constitucionales de las autoridades distritales”.⁸¹ Para el Procurador, las gacetas en las que consta el trámite legislativo dan cuenta de la finalidad restringida de la

ley. En la Gaceta 301 de 2020 se establece que “el Fondo no pretende tener una prioridad sobre los Planes de Desarrollo. Así, para que no se presenten dualidades, es necesario incluir un mecanismo en el sentido de que cada 4 años el Plan de dinamización se armonice como el Plan de Desarrollo y así evitar la división del esfuerzo presupuestal y administrativo entre el gobierno local de Cartagena y el objeto del fondo.”

Cuestiones previas

1. En el segundo cargo, el reproche central recae en que algunas de las funciones que se le atribuyeron a la Junta Directiva del Fondo invaden el ámbito de competencias del Alcalde o del Concejo del Distrito de Cartagena. Los actores proponen argumentos diferentes para sostener el cargo en relación con los artículos 3 y 8, y el artículo 7 de la Ley 2038 de 2020. El análisis de procedencia atenderá a esa misma distinción.

1. La Sala considera que el cargo propuesto contra los artículos 3 y 8 supera la carga argumentativa exigida para suscitar un pronunciamiento de fondo. En efecto, los demandantes logran construir un argumento a partir de la contrastación entre las tareas asignadas a la Junta Directiva del Fondo -sobre todo relacionadas con el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo (en adelante “Plan” o “Plan de Dinamización”), y las asignadas a los concejos y alcaldes en materia de planeación en los artículos 313 y 315 de la Constitución. El reproche es claro: a su juicio, el Plan de Dinamización es un instrumento de planeación y ejecución de gasto público cuyo diseño y aprobación está reservado por la Constitución a las autoridades territoriales mediante procedimientos que garantizan la participación democrática y la representación de los ciudadanos, con lo cual las disposiciones demandadas desplazan el centro de la toma de decisión a un cuerpo no elegido democráticamente, al que, por lo mismo no le es dable adoptar decisiones de esta naturaleza.

1. La Corte observa que los intervinientes que propusieron la inhibición formularon también

argumentos de fondo para controvertir las afirmaciones de los demandantes. Sus razones parten de una interpretación acerca del alcance de las disposiciones demandadas que las armonizan con los mandatos constitucionales señalados como vulnerados en la demanda. En el mismo sentido, los intervinientes que apoyaron la solicitud de inexecutable formularon razones relativas al alcance del principio democrático y las competencias de las autoridades territoriales en materia de definición y ejecución del gasto público que dan cuenta de la existencia de una verdadera controversia constitucional suscitada por los demandantes. Si bien es cierto la prosperidad del cargo dependerá de la validación del alcance que demandantes e intervinientes dan a las disposiciones, esta es materia propia del juicio de constitucionalidad propiamente dicho, que no del análisis de aptitud sustantiva de los cargos. Por lo tanto, la Sala concluye que el cargo propuesto contra los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020 debe ser estudiado de fondo por la Corte.

1. Por otro lado, la Sala estima que el reproche propuesto contra el artículo 7 de la Ley 2038 de 2020 carece de certeza, en tanto no se dirige al contenido normativo de la disposición demandada sino a la interpretación personal de los demandantes sobre los riesgos de su ejecución. Así, los accionantes señalan que la disposición no ofrece garantías de que los planes y proyectos que se financien con los recursos del Fondo correspondan a los intereses de los cartageneros, y por el contrario genera el riesgo de que sirvan únicamente a los intereses de la Junta Directiva del Fondo. Una lectura simple de lo previsto en el art. 7 demandado permite concluir que el reproche formulado nada tiene que ver con lo allí reglado. En efecto, este artículo se limita a señalar qué tipo de recursos pueden ser apropiados para el Fondo. Se trata de una medida estrictamente instrumental en relación con las fuentes de financiación del Fondo que no asigna funciones a la Junta Directiva, ni determina qué tipo de proyectos se pueden financiar con los recursos que sean asignados al Fondo. En este sentido, los argumentos propuestos por los demandantes no proveen los elementos necesarios para suscitar un juicio de constitucionalidad en tanto parten de una base que no corresponde al contenido normativo de la disposición acusada. Por lo tanto, el análisis de este cargo tendrá por objeto únicamente lo previsto en los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020.

1. Adicionalmente, la Sala estima que el argumento relativo a la supuesta afectación de la reserva de ley orgánica carece de claridad, especificidad y suficiencia.

1. Primero, la falta de claridad se presenta pues en la demanda no se advierte cuál es la relación de una supuesta afectación de la reserva de ley orgánica, ya que el reproche central de los actores se dirige en contra del principio de autonomía territorial, la supuesta usurpación de funciones al Alcalde y al Concejo, así como el incumplimiento al principio democrático, en lo que respecta a las funciones de planeación. Es decir, frente a este punto se rompe la cadena argumentativa que bien tejieron los actores en el presente cargo, y no es de fácil entendimiento la conexión que pretenden.

1. Segundo, frente a la especificidad, cabe anotar que, aun cuando el artículo 288 de la Constitución establece que existirá una ley orgánica de ordenamiento territorial en la que se dispondrá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, tal planteamiento desconoce que no cualquier asunto que recaiga sobre las entidades territoriales debe ser tramitado por vía de esta ley especial. La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que el legislador en una ley ordinaria puede determinar asuntos del régimen jurídico de la actividad de las entidades territoriales cuando ello no invada la posibilidad de gestionar sus propios intereses.⁸² De ahí que, este argumento relativo a la garantía de ley orgánica no explica cómo el hecho de crear un nuevo instrumento de dirección económica y más precisamente de planeación -como lo es el Plan de Dinamización-, afecte o cambia la asignación de competencias en el ámbito municipal. No es razonable inferir que el efecto de los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020 es que el Concejo o el Alcalde dejen de cumplir sus funciones relativas a asuntos de planeación y presupuestales contenidas en el artículo 313 y 315 de la Constitución. Por el contrario, como ya se adelantaba, los actores apuntan a determinar si al contrastar la competencia de la Junta Directiva con las atribuciones de los Concejos y los Alcaldes, existe una afectación de los principios de autonomía de las entidades territoriales y democrático, cuando desde el Congreso se crea un mecanismo alternativo de ejecución y gestión de recursos, el cual envuelve también el ejercicio de planeación para lograr la erradicación de la pobreza

extrema en Cartagena.

1. De lo anterior, la Sala considera que no se evidencian elementos que susciten una duda mínima sobre la supuesta inconstitucionalidad del precepto impugnado frente a una supuesta afectación de la reserva de ley orgánica, por lo que tampoco se acredita la suficiencia.

1. En consecuencia, se procederá a plantear el problema jurídico y la ruta de resolución respecto del cargo sobre la autonomía de las entidades territoriales y el principio democrático respecto de los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020.

Planteamiento del problema jurídico y ruta de solución

1. Como se anunciaba, el presente cargo supone, esencialmente, contrastar las funciones atribuidas en la Ley 2038 de 2020 al órgano de dirección del Fondo, respecto de aquellas que la Constitución asigna a los alcaldes y los concejos, en particular, en lo relativo a la planeación local. Así, corresponde a la Sala definir si los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020 desconocen el principio democrático dispuesto en los artículos 3, 40 y 103 de la Constitución Política, el principio de autonomía de las entidades territoriales previsto en los artículos 1 y 287 constitucionales, y en los artículos 313 y 315 de la Constitución, al determinar la composición de la Junta Directiva del Fondo y asignarle funciones de aprobación, ejecución y armonización del Plan de Dinamización que, a su vez, está compuesto por planes, programas y acciones concretas de inversión y ejecución de recursos públicos y privados para el mejoramiento de la infraestructura, la conservación ambiental y la erradicación de situaciones de extrema pobreza en el Distrito Especial de Cartagena de Indias.

1. Para el efecto, la Corte: (i) reiterará la jurisprudencia relativa a los principios de autonomía de las entidades territoriales, (ii) especialmente, frente al derecho de administrar sus propios

recursos, para luego (iii) referirse a la función de planeación en el ámbito local. Por otra parte, (iv) señalará las diferencias entre las figuras de los Fondos especiales, Fondos cuenta, Fondos entidad y patrimonio autónomo. Posteriormente, (v) analizará el contexto en el que formuló la Ley 2038 de 2020, para (vi) caracterizar el Fondo Pro-Cartagena, su naturaleza, y las funciones asignadas a su Junta Directiva. Finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

La autonomía de las entidades territoriales

1. La Constitución Política de 1991 representó un importante avance en materia de ordenamiento territorial, pues supuso el tránsito de un esquema de centralización política y descentralización administrativa, a un modelo de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.⁸³ En efecto, el artículo 1 de la Constitución Política prevé que “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.” El principio de autonomía de las entidades territoriales se concreta en lo previsto en el artículo 287 Superior⁸⁴ que reconoce a las entidades territoriales derechos para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Así, el principio de autonomía territorial tiene dos dimensiones: (i) una que limita las competencias de las entidades territoriales y las supedita a las decisiones que adopte el Legislador para la gestión de intereses nacionales o que sobrepasan lo local; y, (ii) otra que garantiza ciertos contenidos mínimos que deben ser respetados por el Legislador y por las autoridades nacionales, en sus relaciones con las entidades territoriales.⁸⁵

1. El reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales no supone para estas un poder absoluto, soberano e ilimitado, ni de tipo federativo,⁸⁶ sino que se trata de una “afirmación de lo local, lo seccional o regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior”⁸⁷, que se encuentra restringida por el modelo del Estado Unitario,⁸⁸ según el cual, todos los órganos de derecho público, incluidos los de los niveles territoriales de la administración pública, “hacen parte de la unidad política del Estado”⁸⁹ o, lo que es lo

mismo, integran un solo Estado. Esa es la diferencia esencial con el Estado compuesto el cual está integrado por varios Estados y cuyo modelo puede ser de corte federal o de corte confederal. A su vez, en el Estado unitario, ciertas potestades corresponden única y exclusivamente a las autoridades del orden nacional, por ejemplo, el ejercicio de las funciones legislativa y jurisdiccional; el manejo de las relaciones internacionales; el ejercicio de la soberanía monetaria y con ella la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito; la formulación de la política macroeconómica; y, el ejercicio de las funciones de seguridad y defensa nacional.⁹⁰ Así, la Constitución y la ley han fijado exclusivamente en cabeza de las autoridades del orden nacional la competencia para tramitar o decidir sobre algunos asuntos, por lo que, las entidades territoriales carecen de cualquier tipo de función en ese ámbito.⁹¹ Precisamente en la Sentencia C-119 de 2020 se mencionan algunas de las disposiciones superiores en las que la organización territorial debe atender a lo definido en el orden jurídico nacional (artículos 285, 286, 288, 289, 290, 293, 295, 298, 300, 305, 313, 315, 344 y 352 de la Constitución Política).⁹²

El derecho de las entidades territoriales a la administración de sus bienes y recursos (art. 287-3 de la Constitución Política)

1. Las entidades territoriales tienen derecho a administrar sus bienes y recursos que integran su patrimonio para el cumplimiento de sus funciones. Esto incluye la competencia para elaborar, dentro de los límites de la ley, su plan de desarrollo, sus planes de inversiones públicas y sus presupuestos anuales, instrumentos todos para administrar los ingresos y gastos de la entidad territorial.⁹⁵ En efecto, la función de planeación como ámbito de la autonomía fiscal de las entidades territoriales se reconoce en los artículos 300, numerales 2, 3 y 12; 305 numeral 4, 306, 311, 312 numeral 2, 315 numeral 5, 318, 319, 322, 325, 330 y 339 inciso in fine, de la Constitución a las diferentes autoridades del orden regional, departamental, metropolitano, distrital, municipal y local. Por la controversia sobre la que se ocupa la Sala en esta oportunidad, se precisan únicamente aquellas atribuidas al Concejo distrital y al alcalde distrital, según lo dispuesto por los artículos 313 y 315 constitucionales, aplicables a los distritos especiales. A su vez, las funciones relacionadas con la aprobación de

los presupuestos anuales y los instrumentos para administrar los ingresos y gastos de las entidades territoriales están previstas, entre otros, en los artículos 287 numerales 3 y 4; 300 numerales 4, 5 y 12; 313 numerales 4 y 5; 315 numerales 5 y 9; 318, 319, 324, 352, 353, 356, 357, 360, 361 y 362 de la Constitución.

1. En tal virtud, los concejos distritales y municipales, y las asambleas departamentales pueden “expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”,⁹⁶ así como decidir sobre los “tributos y gastos locales”⁹⁷ de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la ley. Por su parte, el alcalde también tiene la posibilidad de presentar oportunamente al Concejo proyectos sobre, entre otras cosas, el presupuesto anual de rentas y gastos⁹⁸, así como “[o]rdenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto”⁹⁹. En todo caso, el ejercicio de esta competencia está sujeto a los límites que defina la ley, para cuya adopción el legislador tiene ámbitos de libertad diferentes en función de la naturaleza del recurso regulado.

1. No se pierda de vista que, igualmente, según lo ordena el artículo 303 de la Constitución, en cada uno de los departamentos, el Gobernador, quien es el jefe de la administración seccional y representante legal del mismo, es igualmente agente del Presidente de la República tanto para el mantenimiento del orden público como para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Así mismo, según lo previsto en el artículo 305 de la Carta, a este funcionario le corresponde, entre otros, dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes; dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República; presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos; y, velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.

1. Así, la disposición de recursos exógenos puede ser objeto de mayor regulación legislativa en tanto en ella podrían confluír intereses nacionales, en particular cuando se trata del gasto de rentas cedidas de la Nación, la inversión de regalías, o bien la ejecución de recursos entregados por la Nación a título de cofinanciación. En contraste, la libertad de configuración legislativa se reduce tratándose de la disposición de recursos endógenos que, por regla general, son de libre disposición por parte de las autoridades locales, sin perjuicio de que admitan algún ámbito de regulación cuando su ejecución compromete intereses nacionales.¹⁰⁰

1. Así, por ejemplo, con la Sentencia C-579 de 2001 se declararon exequibles varios artículos de la Ley 617 de 2000 respecto de los cuales se presentaban debates en torno a la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales, toda vez que introducían limitaciones al manejo de ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. Al respecto, la Corte consideró que los recursos en cuestión, a pesar de ser una fuente endógena, tenían efectos macroeconómicos en la estabilidad económica del país, por lo que su manejo no se restringía a un asunto de interés local. En este sentido, se abría la posibilidad excepcional de que un asunto relativo a un ingreso con carácter endógeno fuese regulado por una ley de la República, pues la medida era necesaria y proporcionada.¹⁰¹

1. Por su parte, en la Sentencia C-346 de 2017, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de dos disposiciones que regulaban la celebración de APP por entidades territoriales: la primera, limitaba la celebración de este tipo de contratos en el último año de gobierno de un mandatario local; la segunda, limitaba la posibilidad de que las entidades territoriales pudieran retribuir a un inversionista privado con derechos reales sobre inmuebles de propiedad de la entidad territorial, no requeridos para la prestación del servicio para el cual se desarrolló el proyecto. En esta ocasión al reiterar el alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales la Corte estimó que la primera restricción era válida, mientras que la segunda excedía las potestades regulatorias del legislador para intervenir en el ejercicio de las competencias reconocidas a las autoridades locales.

1. Así, entonces, la Corte estimó que la limitación para la celebración de contratos de APP en el último año de gobierno local garantizaba dos principios generales del presupuesto: la anualidad y la planeación. Estos principios fijan pautas generales y, en ese sentido, constituyen limitaciones ex ante para el ejercicio de la autonomía territorial en materia presupuestal cuya determinación le corresponde a la ley. En este punto, la Corte reiteró que el Legislador tiene mayor potestad regulatoria para intervenir en la administración territorial en materia presupuestal, ya que, de conformidad con el artículo 334 de la Constitución, la dirección general de la economía corresponde al Estado. Son las leyes las que “fijan las políticas macroeconómicas de la Nación, por lo que la autonomía de las entidades territoriales no puede imposibilitar el adecuado diseño de tales políticas.”¹⁰² En este orden de ideas, frente a la función de definir el presupuesto de gastos e inversiones, “el Legislador tiene injerencia en el ejercicio del derecho de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos”. Además, la Corte consideró que la restricción era razonable para garantizar el principio de autogobierno de los mandatarios siguientes.

1. En contraste, en esa misma sentencia, la Sala Plena declaró inexecutable la expresión “del orden nacional” contenida en el párrafo 4 del artículo 37 de la Ley 1753 de 2015¹⁰³, al considerar que afectaba de manera injustificada la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus recursos. En concreto, explicó que “la norma (...) limita la disposición de derechos reales para la retribución a inversionistas privados y de ese modo ignora que por regla general el Congreso carece de potestad para definir la destinación de los recursos endógenos de las entidades territoriales, y en este caso no existía ninguna razón que justificara su injerencia en la disposición de los bienes propios de las entidades locales.”¹⁰⁴

1. En la Sentencia C-1098 de 2001 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de varias normas, entre ellas la contenida en el literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000 que imponía a las entidades territoriales la obligación de constituir una fiducia de administración y pagos como condición para que la Nación garantizara los créditos que

aquellas solicitaran al sector financiero para reestructurar sus pasivos. En esa ocasión, los demandantes señalaban que la definición legal del mecanismo que debían utilizar las entidades territoriales para administrar sus recursos violaba el artículo 287 de la Constitución al imponerles una limitación excesiva al ejercicio de la autonomía reconocida en la Constitución para administrar sus recursos. La Corte declaró exequible la disposición acusada por cuanto estimó que: (i) la constitución de una fiducia de administración y pagos es una limitación menor a la autonomía de las entidades territoriales pues, en todo caso, la entidad contratante imparte instrucciones al fiduciario para la administración del recurso, en particular fija las prioridades de gasto y lo ordena en el marco del contrato; (ii) las entidades territoriales podían decidir si solicitar o no la garantía de la Nación, de manera que la constitución de la fiducia era el resultado de una decisión autónoma de la entidad territorial; y, (iii) la condición de constitución de la fiducia perseguía un fin legítimo consistente en proteger el patrimonio de la Nación que garantizaba los créditos de las entidades territoriales, que de otra forma no habrían podido acceder a los recursos necesarios para reestructurar sus pasivos.

1. En suma, las entidades territoriales gozan de autonomía para administrar sus recursos la cual se debe ejercer dentro de los límites que fijan la Constitución y las precisas reglas que determina la ley, en particular en materia económica y presupuestal. La ley puede fijar condiciones ex ante para el ejercicio de las competencias presupuestales y de planeación de las entidades territoriales (art. 151 constitucional), y puede imponer limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales cuando su ejercicio comprometa intereses que exceden lo local y se trasladan al plano nacional. Dicho de otro modo, el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos puede ser limitado a través de la ley por instrucción expresa de la Constitución, o bien cuando se compruebe que la disposición de los recursos impacta intereses de orden nacional como, por ejemplo, la política macroeconómica o la protección del tesoro nacional. La libertad de configuración legislativa será mayor o menor en función de la naturaleza de los recursos cuya disposición se limita, así habrá mayor capacidad de injerencia si se trata de recursos exógenos, y menor cuando se regula el uso de recursos endógenos.

Autonomía territorial en materia de planeación

1. Uno de los grandes avances que contiene el régimen económico de la Constitución Política de 1991, es el relacionado con la regulación del sistema de planeación, el cual es un instrumento de dirección de la economía a cargo del Estado, de carácter indicativo para los particulares, pero imperativo para las autoridades, en la medida en que, a partir de los objetivos que se prevén en los Planes de Desarrollo -nacional y territoriales-, se deben concretar sendos planes de inversiones públicas para financiar y ejecutar los programas que permitan alcanzar tales objetivos en el corto, mediano y largo plazo; por tratarse del uso de recursos de carácter público, la Constitución garantiza la participación de todos en la discusión de la formulación de tales planes a través de los Consejos Nacional y territoriales de planeación previstos en el artículo 340 y desarrollados por la Ley orgánica 152 de 1994. La planeación es “un instrumento mediante el cual se definen las políticas a implementar para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, señalando los elementos indispensables para la ordenada ejecución de las obras y la prestación de los servicios en un período determinado, evitando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles.”¹⁰⁵ Así las cosas, la “planificación económica y social, como instrumento para el direccionamiento de la política administrativa a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al logro de la efectividad de los derechos, es concebida como uno de los fundamentos del Estado social de derecho postulado en la Constitución Política de 1991.”¹⁰⁶

1. La Constitución de 1991 introdujo un modelo de planeación participativa y vinculante que se distancia de las experiencias de planeación previas que solo tuvieron por objeto moldear programas de gobierno como sucedió, a partir de la Ley 19 de 1958, con los planes y programas gubernamentales adoptados entre 1960 y 1994, en cuya formulación, discusión y aprobación no participó la sociedad ni siquiera a través de sus representantes en las distintas corporaciones públicas de elección popular. En tal sentido, véase el Plan Decenal de los Gobiernos de los Presidentes Alberto Lleras Camargo, Guillermo León Valencia; el Plan de las Cuatro Estrategias del Gobierno del Presidente Misael Pastrana Borrero; el Plan para Cerrar la Brecha del Gobierno del Presidente Alfonso López Michelsen; el Plan de Integración Nacional del Gobierno del Presidente Julio César Turbay Ayala; el Plan Cambio con Equidad del

Gobierno del Presidente Belisario Betancur Cuartas; el Plan de Economía Social del Gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas; y, el Plan la Revolución Pacífica del Gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo.

1. En la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 1 de 1979, se introdujo el modelo de planeación concertada que fue luego desarrollado por la Ley 3 de 1980, orgánica de la planeación que, sin embargo, no fue implementado porque dicha reforma fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 3 de noviembre de 1981, motivo por el cual durante su vigencia no se expidió ningún plan de desarrollo.

1. El sistema de planeación adoptado en la Constitución Política de 1991 resulta innovador “en cuanto: a) propicia la transparencia b) incrementa la participación de las entidades territoriales y los diferentes sectores económicos, sociales y culturales; y, c) prevé herramientas para hacer realidad los instrumentos de planeación, esto es, los planes y programas de desarrollo y la institucionalidad requerida para su formulación, aprobación, ejecución y evaluación”.¹⁰⁷ Con fundamento en lo previsto en los artículos 339 y 341 de la Constitución, el Plan Nacional de Inversiones debe estar contenido en una ley, cuya elaboración, presentación, discusión y trámite, aprobación y ejecución se somete a las reglas previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Planeación a la que se refieren los artículos 151 y 342 de la Carta. En aplicación de tales disposiciones se expidió la Ley 188 de 1995 que aprobó el Plan “El Salto Social” del Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano; la Ley 588 de 1999 que aprobó el Plan “Cambio para Construir la Paz” del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango; las Leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007 que aprobaron los Planes “Hacia un Estado Comunitario” y “Estado Comunitario, Desarrollo para Todos” del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez; las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015, aprobaron los Planes “Prosperidad para Todos” y “Todos por un Nuevo País” del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón y la Ley 1955 de 2019 aprobó el Plan “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” del Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez. En cada una de las entidades territoriales -departamentos, distritos y municipios-, también desde 1994 se han expedido planes de inversiones públicas territoriales en cada administración.

1. La planeación así concebida y materializada en los planes de inversiones públicas orienta el gasto público en tanto, en los términos previstos en el artículo 346 de la Constitución Política, no podrá integrarse al presupuesto partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Estas normas se aplican igualmente en el orden territorial por expreso mandato del artículo 351 superior.

1. La implementación del proceso de planeación en el nivel territorial facilita la participación de diversos actores públicos y privados, y contribuye a garantizar que las políticas y metas de la administración realmente respondan a las tan diversas realidades del territorio nacional.¹⁰⁸ Para el efecto, el sistema de planeación previsto en la Constitución está conformado por distintos tipos de herramientas que se articulan de manera armónica con el fin de contribuir a la consecución de los fines del Estado.

1. Así, el artículo 339 de la Constitución prevé que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán sus planes de desarrollo de manera concertada¹⁰⁹ con el Gobierno nacional para asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. En forma similar a lo previsto para el Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución prevé que los planes territoriales están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo (art. 339). Así mismo, asigna al alcalde la responsabilidad de presentar oportunamente al Concejo “los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.”; y al Concejo municipal o distrital la competencia para adoptar los “planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”¹¹⁰, y “dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.”¹¹¹

1. Además de lo previsto en la Constitución, el ejercicio de estas competencias debe considerar lo aprobado en el plan nacional de desarrollo¹¹², y sujetarse a los principios previstos en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994¹¹³, en particular los de concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, coordinación y consistencia.¹¹⁴ Lo anterior no implica una limitación excesiva de la autonomía territorial en tanto la Constitución garantiza la participación de sus representantes en el Consejo Nacional de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación.¹¹⁵

1. Así mismo, el Legislador, como una de las autoridades llamadas a determinar la dirección del Estado en la economía, puede optar por otro tipo de iniciativas que, de manera razonable y proporcionada y atendiendo al marco constitucional vigente, permita la realización de fines propios del Estado, incluso, para la solución de problemáticas en el nivel territorial. Esta posibilidad se fundamenta tanto en el amplio margen de configuración legislativa que se tiene en materia de planeación y presupuesto como en la cláusula general de competencia,¹¹⁶ para determinar los fines sociales, políticos o económicos a los que se debe orientar el gasto público.

1. Ahora bien, el ejercicio de la actividad de planeación como instrumento de dirección del Estado en la economía, no se limita a la elaboración del Plan de Desarrollo y con él del Plan Nacional de Inversiones, sino que se extiende a su ejecución y ulterior evaluación. Lo propio sucede en el orden territorial de carácter distrital o municipal, el cual comprende dos dimensiones distintas pero complementarias, a saber: la ordenación física del territorio mediante la expedición de Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial y la planeación territorial mediante la expedición de Planes de Desarrollo que contengan planes de inversiones públicas.

1. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, la reglamentación del suelo se somete a determinantes, que son normas jerárquicamente superiores, las cuales deben ser tomadas como referentes para expedir el POT. Esta disposición da cuenta “de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que sobrepasan lo meramente local.”¹²⁰ En esta medida, “[e]l Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial”¹²¹, por lo que resulta ajustado a la Constitución la participación de diferentes autoridades del orden nacional y territorial sin que ello implique definir directamente los usos del suelo.¹²²

1. Lo propio sucede con los planes de desarrollo que como lo autoriza el inciso final del artículo 339 de la Constitución Política, pueden ser elaborados y adoptados por las entidades territoriales de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

1. Todo lo anterior, sin perjuicio de que el Estado, en ejercicio de su función de intervención en la economía pueda y deba, por mandato de la ley, adoptar medidas especiales para promover el desarrollo de determinadas entidades territoriales o resolver problemas para atender a las necesidades básicas en determinados sectores de la sociedad.

1. En efecto, el artículo 334 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2011, determina que el Estado 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, señala la citada norma constitucional, “deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del

Estado Social de Derecho” y, de manera concreta señala que “la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.” (El énfasis no corresponde a la cita original)

1. Así mismo, la citada norma constitucional determina que el Estado, de manera especial, “intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.” (el énfasis no corresponde a la cita original). En cualquier caso, ordena, el gasto público social será prioritario.

1. La Constitución no limita la acción del Congreso en ejercicio de la función legislativa para dictar mandatos de intervención para racionalizar la economía en el plano nacional, sino que lo habilita igualmente para hacerlo en el plano territorial -lo cual incluye los planos departamental, metropolitano, distrital, municipal y local-, 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, así como para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos, lo mismo que para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

1. De los mandatos constitucionales y los principios y disposiciones legales referidos se advierte con claridad cómo el sistema de planeación dispuesto por la Constitución, como instrumento de dirección del Estado en la economía y cómo la intervención que debe cumplir éste, por mandato de la ley, funcionan como un engranaje de competencias encaminado al uso eficiente de los recursos para el efectivo cumplimiento de los fines estatales.

1. En suma, la Constitución de 1991 prevé instrumentos de dirección e intervención que deben aplicarse a nivel nacional y territorial que respondan al objetivo de armonizar y garantizar coherencia entre de la Nación y las entidades territoriales para el logro efectivo de las metas estatales. Además, en ejercicio de la libertad de configuración en materia de dirección e intervención, mediante el uso de los sistemas de planeación y de presupuesto, el Legislador puede crear otros instrumentos de planeación e intervención que, de manera razonable y proporcionada, sirvan a fines públicos específicos, sin contrariar los mandatos constitucionales sobre la materia.

Los Fondos especiales, Fondos cuenta, Fondos entidad y patrimonios autónomos

1. Dado que los demandantes y los intervinientes afirmaron que la Ley 2038 de 2020 creó un Fondo especial o un Fondo cuenta,¹²³ la Corte considera necesario ahora precisar el tratamiento que el ordenamiento jurídico le ha dado a las distintas figuras de Fondos especiales, Fondos cuenta, Fondos entidad y el patrimonio autónomo a fin de fijar el alcance de las disposiciones demandadas.

1. Los Fondos especiales hacen parte del Presupuesto General de la Nación. En efecto, el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 que compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto ¹²⁴ dispone que el Presupuesto Nacional está compuesto por el presupuesto de rentas, el de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales. Por su parte, el presupuesto de rentas está integrado por: “la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional”.¹²⁵ (Subraya fuera del original)

1. Específicamente, el artículo 30 del citado Decreto 111 de 1996, prevé que “[c]onstituyen

fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.”¹²⁶ Esto quiere decir, que los fondos son un tipo de renta estatal, que se clasifica en la categoría de “otros ingresos”, que no corresponde con los ingresos corrientes, ni con las contribuciones parafiscales y que constituye una de las excepciones al principio de unidad de caja, por lo que “su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador”.¹²⁷ Existen dos modalidades de fondos especiales: (i) los ingresos definidos para la prestación de un servicio público específico, y (ii) los ingresos de fondos sin personería jurídica que sean creados por el Congreso.¹²⁸

1. Por otra parte, la Corte se ha referido a Fondos-cuenta y Fondos-entidad.¹²⁹ Los Fondos cuenta son un sistema de manejo de cuentas sin personería jurídica, adscritos a una entidad del orden nacional, y su naturaleza puede coincidir con la de un fondo especial. En este se pueden incluir recursos tanto públicos como privados que tengan como finalidad cumplir con el objetivo fijado en la ley que lo crea o autoriza su creación.¹³⁰ De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 42 de 1993, estos componen el presupuesto general del sector público.¹³¹

1. Por su parte, los Fondos-entidad sí tienen personería jurídica y, por ende, su creación supone una determinación y/o modificación de la estructura de la Administración Pública. En esa medida, en virtud de los artículos 150-7 y 154 de la Constitución, corresponde al Congreso su creación con iniciativa del Gobierno Nacional.¹³²

1. Por su parte, el patrimonio autónomo surge de la celebración de un contrato de fiducia mercantil. Este, se remonta a la figura del trust en el derecho anglosajón, y se encuentra regulada en los artículos 1226 y siguientes del Código de Comercio, que la definen como: “un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en

provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. // Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario. // Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.”

1. De lo anterior, se desprende que las partes que celebran este contrato son el fiduciante, quien transfiere uno o más bienes a otra denominada fiduciario, para el cumplimiento de una finalidad específica, en beneficio del mismo fiduciante o de un tercero beneficiario o fideicomisario.¹³³ De acuerdo con lo dicho por esta Corte en las Sentencias C-086 de 1995 y C-368 de 2012, los elementos esenciales de la fiducia mercantil son:

a. La transferencia de dominio sobre los bienes fideicomitidos y la constitución de un patrimonio autónomo.¹³⁴ Esta característica distingue al encargo fiduciario de la fiducia mercantil que genera la creación de un patrimonio autónomo. Así, cuando hay transferencia de la propiedad, se constituye un patrimonio autónomo y, por ende, se encuentra en el marco de un negocio de fiducia mercantil. En el caso en que se trate de una mera entrega de bienes con objetivos de administración, o administración y pagos se trata de un encargo fiduciario.

Con la creación del patrimonio autónomo, se atiende a “la necesidad de que los bienes afectados mediante el negocio fiduciario, se encuentren a salvo respecto de los demás negocios o gestiones que adelante el fiduciario como fruto del giro ordinario de sus asuntos.”¹³⁵ Por tal razón, se derivan dos exigencias propias del contrato:“(i) los bienes objeto de la fiducia no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida (Art. 1227 ejusdem); y (ii) dentro de los deberes del fiduciario está invertir los bienes provenientes del negocio fiduciario en la forma y con los requisitos previstos en el acto constitutivo, salvo que se le haya permitido obrar del modo que más conveniente le parezca (Art. 1234-3).”¹³⁶

Esta característica asegura “que los recursos del patrimonio autónomo se usen

exclusivamente para los propósitos legales del Fondo.”¹³⁷

a. La figura de la confianza otorgada a la sociedad fiduciaria habida cuenta de su experiencia o good will, en el marco de la cual se le otorga una finalidad a los bienes o recursos que conforman el patrimonio autónomo.

a. Este negocio jurídico tenía una limitación temporal de 20 años que fue derogada expresamente por el artículo 101 de la Ley 1328 de 2009,¹³⁹ por lo que, ya no es un elemento del contrato de fiducia mercantil.

1. Este contrato propio del derecho privado, también se distingue del de fiducia pública y encargo fiduciario regulado por el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.¹⁴⁰ Las diferencias son evidentes en tanto que, de acuerdo con la Corte, la fiducia pública es “un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo), al que le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, “en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley”.¹⁴¹ Teniendo en cuenta lo anterior, el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece que “los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán únicamente por objeto la administración y manejo de recursos vinculados a contratos que tales entidades celebren. Asimismo, como se advirtió, esa normatividad prohibió pactar la remuneración con cargo a rendimientos del fideicomiso, así como la posibilidad de delegar en las sociedades fiduciarias los contratos que las entidades estatales celebren (...)”.¹⁴²

1. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el Estado puede disponer por medio de

normas legales la creación de patrimonios autónomos para la consecución de fines específicos. Por ejemplo, en la Sentencia C-396 de 2020, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto legislativo 810 de 2010 “[p]or el cual se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia, Económica, Social y Ecológica”. Entre otras consideraciones, la Corte aceptó la necesidad del Gobierno para disponer la creación de esta figura en aras de garantizar la efectividad en la respuesta del Estado para mitigar los efectos adversos que está generando la pandemia sobre la vida de las personas, especialmente de las mujeres. De igual forma, explicó que para su creación era necesario un trámite legislativo ordinario, sin embargo, que, en el marco de la urgencia para iniciar con las gestiones correspondientes, era posible su regulación por medio de un decreto legislativo.

1. En esta providencia, la Sala también explicó que la creación del patrimonio autónomo no desconocía el artículo 355 de la Constitución, de acuerdo con el cual se prohíbe decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, en tanto que su finalidad está encaminada a promover, financiar y apoyar el emprendimiento y la formalización de las mujeres en Colombia.

1. Ahora bien, en algunas sentencias esta Corporación ha declarado la exequibilidad de normas que crean fondos que tienen la naturaleza de una cuenta especial sin personería jurídica y que su administración se lleva a cabo a través del patrimonio autónomo. Este es el caso, por ejemplo, de las Sentencias C-368 de 2012¹⁴³ y C-438 de 2017.¹⁴⁴ No obstante, la Sala estima necesario precisar que cada una de las figuras hasta aquí descritas tiene características que las diferencian una de la otra.

1. Sin perjuicio de que todas las figuras descritas tienen como objeto el manejo de recursos dispuestos para cumplir un fin específico, ya sea fijado por una norma o un contrato, en los que pueden confluir recursos tanto de naturaleza pública como privada (escenario que no es posible en el marco del Presupuesto General de la Nación). Más allá de las coincidencias que

se pueden evidenciar entre los Fondos especiales, los Fondos cuenta y los patrimonios autónomos, es preciso aclarar que se trata de figuras diferenciables con regímenes jurídicos específicos. Aunque el mecanismo de administración de los recursos de un fondo cuenta o un fondo especial pueda ser una fiducia pública, un encargo fiduciario o una fiducia mercantil, el patrimonio autónomo es un mecanismo independiente de ejecución de recursos cuya constitución demanda autorización legal.

1. La utilización de este tipo de instrumentos para el manejo de recursos de origen público hace parte de las decisiones que sobre la dirección o mandatos de intervención de la economía debe adoptar el Legislador, en ejercicio de su amplio margen de configuración en materia económica. Esta determinación debe responder a un fin legítimo de orden constitucional, respecto del cual el medio sea eventualmente adecuado para alcanzarlo bajo criterios de razonabilidad. Lo anterior, en tanto que la creación o la autorización de figuras como las descritas puede traducirse en limitaciones a otros principios como la autonomía de las entidades territoriales, o mandatos constitucionales como que el manejo de los recursos públicos debe realizarse por regla general en el marco del Presupuesto General de la Nación, y mediante la aplicación del régimen de contratación pública.

1. En conclusión, la Corte observa que los Fondos Cuenta, los Fondos especiales, los Fondos entidad y los patrimonios autónomos son figuras para el manejo de recursos destinados a un fin específico, cuya creación debe darse en virtud de la ley. Como se ha precisado hasta el momento, cada una de estas figuras tiene una naturaleza distinta, salvo los fondos especiales y los fondos-cuenta los cuales podrían eventualmente coincidir. La Sala precisa que la creación legal de un patrimonio autónomo excluye necesariamente su calificación como un Fondo cuenta o un Fondo especial. Cuando el legislador autoriza la creación de un patrimonio autónomo con recursos del Presupuesto General de la Nación y otras fuentes no está haciendo nada diferente a autorizar la ejecución presupuestal mediante un mecanismo especial que transfiere la propiedad de los bienes fideicomitidos.

1. El Legislador puede adoptar decisiones de esta naturaleza en ejercicio de su libertad de configuración siempre que para el efecto medien finalidades constitucionales legítimas, y la elección atienda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad de manera que no se desconozcan otros mandatos constitucionales.

1. A continuación, se presenta un cuadro en el que se resumen las características principales de los conceptos jurídicos contrastados en este capítulo:

Fondo especial

Fondo cuenta

Fondo entidad

Patrimonio autónomo

Hace parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación.

Corresponden al orden nacional.

Existen dos modalidades: (i) ingresos definidos para la prestación de un servicio público específico, y (ii) ingresos de fondos sin personería jurídica que sean creados por el Congreso.

Hace parte del Presupuesto General de la Nación.

Es un mecanismo para el manejo, gestión y distribución de recursos.

No tiene personería jurídica.

Su creación puede ser por ley o autorización de la ley.

Deben estar adscritos a una entidad del orden nacional.

Puede coincidir con la naturaleza de una de las modalidades del Fondo especial.

Es un mecanismo para el manejo de recursos que sí modifica la estructura del Estado.

Tienen personería jurídica.

Su creación debe ser por vía legal y con iniciativa del Gobierno Nacional (art. 150-7 y 154 de la Constitución).

Surge del contrato de fiducia mercantil, propio del derecho privado.

Hay un mandato de confianza

Al ser un contrato por fuera de la autorización general de contratación, debe ser autorizado o creado por el Legislador.

Lo administra una sociedad fiduciaria, para la consecución del fin para el que fue creado por la ley.

Puede integrarse por distintos tipos de recursos públicos y privados.

Contexto de la Ley 2038 de 2020.

1. El Distrito Especial de Cartagena de Indias es la sexta ciudad que más aporta al PIB en Colombia. Su vocación portuaria, industrial y turística explican el importante peso que tiene en el valor agregado del Departamento de Bolívar y el crecimiento sostenido de su economía durante las primeras dos décadas del siglo XXI.¹⁴⁵

Ciudad

Valor agregado por municipio a precios corrientes (miles de millones de pesos) - 2018

Bogotá

227,062.69

Medellín

55,082.30

Cali

40,703.28

Barranquilla (zona metropolitana)

34,357.35

Bucaramanga (zona metropolitana)

24,948.29

Cartagena

20,959.81

Elaboración propia. Fuente: geoportal DANE¹⁴⁶

1.

1. Las actividades económicas que mueven el desarrollo en la ciudad han generado una alta inversión pública y privada que se materializa en construcción y mantenimiento de infraestructura, creación y fortalecimiento del sector empresarial, y construcción de unidades habitacionales, comerciales e industriales.¹⁴⁷ Así, entre 2006 y 2018 Cartagena experimentó picos de crecimiento mayores al de las otras cinco ciudades principales del país.

Tomado de Meisel-Roca, Aguilera Díaz (2020)¹⁴⁸

1. A pesar de que el crecimiento económico de la ciudad se ha traducido en la reducción de sus índices de pobreza monetaria y pobreza extrema, el desempeño de la ciudad en materia social es inferior al de ciudades con sectores productivos más débiles y menor inversión pública y privada.¹⁴⁹ En 2019, 345.304 personas habitantes en Cartagena se encontraban en condiciones de pobreza monetaria, mientras que 30.212 sufrían pobreza monetaria extrema¹⁵⁰. La situación resulta más grave después del primer año de la emergencia sanitaria por la Covid-19: para 2020, 140.862 personas se sumaron a la población pobre, para un total de 486.166 personas en pobreza, y 98.065 personas engrosaron la población en extrema pobreza en Cartagena, que asciende a un total de 128.277 personas¹⁵¹. Los indicadores de pobreza multidimensional y exclusión social dan cuenta de que el problema social de Cartagena excede lo estrictamente monetario. Así, el índice de pobreza

multidimensional en Cartagena para 2019 ascendió al 19.9%¹⁵², que corresponde al peor desempeño de las 6 ciudades principales del país.

Elaboración propia. Fuente: Terridata. DNP¹⁵³

Fuente: Documento de diagnóstico para la formulación del plan de desarrollo Cartagena 2020-2023¹⁵⁶

1. Para explicar la inconsistencia entre el crecimiento económico de la ciudad y sus indicadores sociales, los estudios han apuntado, entre otras razones, a una crisis sostenida de gobernabilidad derivada del cambio. Entre 2001 y 2019, Cartagena de Indias tuvo 12 alcaldes, 7 elegidos y 5 nombrados en interinidad por el Presidente de la República en razón a la suspensión y posterior destitución de 4 de los alcaldes elegidos. La inestabilidad en el Gobierno local, sumado a otras dificultades en la administración distrital, dificultó el cumplimiento de los planes de desarrollo territoriales y generó el incumplimiento del apoyo financiero a las operaciones de las entidades descentralizadas del Distrito.¹⁵⁷

1.

1. Al comparar el desempeño de Cartagena de Indias por el indicador de Medición de Desempeño Municipal desarrollado por el DNP,¹⁵⁸ su resultado es el más bajo, tanto en el componente de gestión como en el de resultados. Analizado este resultado, Meisel-Roca y Aguilera-Díaz¹⁵⁹ señalan que la dimensión con peor desempeño entre 2016 y 2018 fue la ejecución de los recursos del sistema general de participación (SGP) que bajó del 88,9% en 2017 a 57,5% a 2018, y el resultado más bajo en materia de gestión se obtuvo en el instrumento de ordenamiento territorial donde la tasa efectiva de recaudo cayó en 2018. En

todo caso, estos investigadores observan que, en el periodo observado, en el componente de resultados empeoraron los indicadores de educación, tanto en cobertura como en calidad medida a través de las pruebas saber de matemáticas y lenguaje, y los servicios básicos en las coberturas de agua y alcantarillado.

Tomado de Meisel-Roca y Aguilera Díaz (2020)160

1. Según el documento “Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033”¹⁶¹, la superación de la pobreza extrema en la ciudad demanda una intervención integral para (i) identificar, reubicar y proteger la población que vive en zonas de riesgo no mitigable; (ii) ampliar la cobertura de servicios públicos esenciales como acueducto y alcantarillado; (iii) mejorar la calidad y cantidad de la oferta educativa; y (iv) mejorar el empleo y reducir la informalidad laboral. Las inversiones necesarias superarían la capacidad financiera del Distrito y demandarían la conjunción de esfuerzos presupuestales de la Nación y el sector privado, no solo para su financiación sino para su correcta ejecución.

1. En conclusión, Cartagena de Indias es una ciudad en la que el crecimiento económico de las últimas dos décadas no se ha traducido en el mejoramiento equitativo de la calidad de vida de sus habitantes. En consecuencia, se trata de una ciudad con un dinamismo económico superior al de otras ciudades comparables, que aun así presenta indicadores de pobreza y exclusión social cuya solución demanda una agresiva intervención estatal. Aunque los problemas que aquejan a una ciudad son multidimensionales, las investigaciones apuntan a que la debilidad de la acción pública se debe a un déficit en la gobernanza territorial que ha debilitado la ejecución de los planes de desarrollo territoriales y que se ve reflejado en bajos índices de desempeño y resultados de la gestión pública.

1. En ese contexto, se presentó y tramitó el Proyecto de Ley 017 de 2018 (senado), que culminó en la expedición de la Ley 2038 de 2020. En la exposición de motivos de esta iniciativa se señala que ella tenía como objetivo buscar una respuesta institucional eficiente,

oportuna, sostenible e integral para resolver la exclusión social en la ciudad de Cartagena de Indias mediante la creación de un fondo que financiaría proyectos en el Distrito Especial. La exposición de motivos resalta que, sin perjuicio de que la ciudad había presentado un dinamismo en el crecimiento de su economía después del 2010, ello no ha representado “un mayor bienestar de manera proporcional en toda su población. Por el contrario, como lo demuestra el estudio del Banco de la República, (...) Cartagena ocupa el primer lugar entre las trece principales ciudades en materia de exclusión social, que es un concepto que comprende la inhabilidad que tiene una persona o un grupo para participar en las actividades económicas y sociales básicas de la vida”.¹⁶²

1. Para sustentar la necesidad de adopción de la ley, en la exposición de motivos se cita la obligación internacional adquirida por el Estado colombiano para lograr un avance significativo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁶³ y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.¹⁶⁴ De acuerdo con un estudio del DNP, también citado en la exposición de motivos de dicho proyecto de ley, se indica que resultaba urgente “fortalecer la coordinación interinstitucional para promover acciones transversales”¹⁶⁵ en todos los niveles de la administración, lo cual supone la creación de instrumentos de la política tanto a nivel nacional como territorial para una ciudad que además ha sido declarada por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Esto exige un “esfuerzo institucional conjunto entre la Nación y el territorio para asegurar acciones en materia institucional, de planeación y presupuestales que permitan avanzar en el cumplimiento de la agenda 2030.”¹⁶⁶

1. La iniciativa resaltó que uno de los factores que acrecientan la precaria situación social de la ciudad de Cartagena de Indias es “el crecimiento de la población urbana en los últimos años, el desplazamiento, la migración y la falta de controles institucionales en estos frentes, [que] ha conllevado a un desbordado crecimiento de asentamientos informales en Cartagena, los cuales se construyen con viviendas inadecuadas (ilegales, materiales precarios, con hacinamiento, etc.). Esto, con el agravante de que estas familias se ubican en: i) zonas en las cuales no se garantizan los servicios públicos de acueducto, alcantarillado,

salud, educación, electricidad, o vías, y ii) en entornos con altos índices de inseguridad y violencia (Banco de la República, 2017).”¹⁶⁷ Adicionalmente, se destacan las carencias frente a la infraestructura,¹⁶⁸ prestación de los servicios públicos de alcantarillado y acueducto,¹⁶⁹ la atención efectiva en salud,¹⁷⁰ la informalidad del empleo¹⁷¹ y garantía de la educación.¹⁷²

1. Bajo este panorama, la creación del Fondo Pro-Cartagena se propuso como un “mecanismo institucional y de planeación idóneo para trazar las líneas de acción, programas, inversiones, asuntos financieros y legales para erradicar la pobreza extrema en Cartagena”,¹⁷³ que permitiera la conjunción de esfuerzos públicos y privados del orden nacional y territorial, con capacidad para ejecutar un Plan de Sostenibilidad y Desarrollo de largo plazo, cuyo cumplimiento pudiera ser independiente de los ciclos electorales de la ciudad.

Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años. Naturaleza, recursos y funciones de su Junta Directiva

1. Con la Ley 2038 de 2020, se crea el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años, con la finalidad de garantizar que el Distrito Especial Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cuente con “recursos de inversión pública y privada en materia de infraestructura ambiental, sanitaria y vial”,¹⁷⁴ de manera que sea posible la erradicación de la pobreza extrema para el año 2033, así como la conservación de los recursos naturales del medio ambiente.¹⁷⁵

1. Como se expuso, esta es una figura del derecho comercial privado que facilita la consecución de fines específicos, a partir del conocimiento y experiencia de una sociedad fiduciaria para administrar los recursos o bienes que se transfieren y con los cuales se crea un patrimonio independiente. Esta figura supone la transferencia del dominio de los recursos y bienes a una sociedad fiduciaria para la creación de un patrimonio independiente, el cual

será utilizado para el cumplimiento de la meta determinada por la ley. Esto se contrapone a lo dispuesto por los accionantes y los intervinientes en el proceso, quienes entendían que el Fondo Pro-Cartagena tenía la naturaleza de un Fondo cuenta. En este sentido, acertó el Ministerio de Hacienda al solicitar durante el primer debate que se eliminara la adscripción del fondo a dicha entidad.¹⁷⁶ Habría resultado incompatible su carácter de patrimonio autónomo con la adscripción a un ministerio, elemento propio de un Fondo cuenta.

1. La duración del fondo está inicialmente fijada hasta el 31 de diciembre del año 2033, y podrá ser prorrogado hasta “la terminación de la ejecución de los programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para el efecto.”¹⁷⁷

1. Según lo previsto en el artículo 7 de la Ley 2038 de 2020, el fondo “se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes: “a) Los recursos que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Departamento de Bolívar dispongan en sus Planes de Desarrollo y los que provengan de recursos propios u operaciones de crédito público celebradas por el Distrito o por el Departamento con la banca multilateral, entidades de fomento o gobiernos extranjeros; b) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo; c) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo, y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo; d) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.”

1. El Plan de Dinamización es el instrumento mediante el cual se definen las líneas de acción y programas que se deberán seguir durante el tiempo de vigencia del Fondo, con miras a lograr el cumplimiento del objetivo propuesto en la Ley. El Plan se debe armonizar “conforme a los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental que se encuentren vigentes, respecto de la temporalidad y el cumplimiento del objeto del Fondo.”¹⁷⁸

1. Esta es la herramienta más importante con la que cuenta el Fondo para cumplir con los objetivos para los que fue creado,¹⁷⁹ ya que es “la hoja de ruta de la implementación de los planes, programas e inversiones que se requieran para erradicar la pobreza extrema en Cartagena para el 2033, junto con sus medidas presupuestales, administrativas y financieras.”¹⁸⁰ Por ello, al delimitar su contenido mínimo, el artículo 8 de la Ley 2038 de 2020 dispuso que en el plan de dinamización se tendrán que fijar:

“1. Cronogramas de acción a las autoridades distritales y departamentales para la implementación de planes y programas, acompañados de acciones concretas en materia de apropiación de recursos y contractuales

“2. Criterios de evaluación y seguimiento periódico al estado de avances de los proyectos y programas.

“3. Medidas financieras para que la inversión pública y privada mejore la infraestructura y la conservación ambiental del Distrito, así como la erradicación de situaciones de extrema pobreza y la conservación de los recursos naturales medio ambientales, desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta la duración del fondo.

“4. Medidas administrativas que permitan armonizar los elementos que componen los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental con los Planes de Ordenamiento Territorial, y el ejercicio constitucional al derecho de propiedad privada en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para sus habitantes.

“5. Otras medidas especiales que podrán estar en el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo o introducirse a través de modificaciones parciales: a) Pautas para la renegociación de contratos que afecten las condiciones de liquidez, disponibilidad presupuestal para la aplicación de recursos del Fondo; y b) Criterios para la terminación de los contratos del Fondo, su ampliación o su renegociación.”

1. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2038 de 2020, el Fondo cuenta con un órgano de dirección y administración denominado junta directiva. Sin embargo, la Sala estima necesario

precisar, dado el carácter de patrimonio autónomo del Fondo, que su administración corresponde a una sociedad fiduciaria, de manera que el artículo 3 citado debe interpretarse en el entendido que la Junta Directiva cumple únicamente funciones de dirección, y no de administración como lo establece el artículo 3 de la Ley 2038 de 2020. La Junta está compuesta por:

“a) Dos (2) delegados del Presidente de la República;

“b) Dos (2) delegados de la Gobernación del Departamento de Bolívar.

“c) Dos (2) delegados del Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

“d) Tres (3) representantes de la sociedad civil designados para periodos de tres (3) años sin derecho a reelección.

“e) Dos (2) representantes, si los hubiere, de los aportantes al Fondo.”¹⁸¹

1. Así, la Junta refleja la conformación presupuestal del Fondo y reconoce asiento a 11 miembros, 4 de los cuales son delegados de los mandatarios locales (Gobernador de Bolívar y Alcalde de Cartagena), 2 son delegados del nivel nacional (Presidente de la República), 3 representan a la sociedad civil y 2 a los privados que aporten al fondo. De manera que la mayoría está representada por miembros que conocen las necesidades locales y pueden tomar decisiones en función de su satisfacción.

1. Con la asignación de las funciones a la Junta en los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020, se pretende que este órgano brinde la orientación que sea necesaria para velar por la efectiva consecución de los objetivos propuestos para el Fondo en el Plan de Dinamización. Para lo anterior, puede estructurar planes de ruta y supervisar las labores de administración por parte de la sociedad fiduciaria. Esta naturaleza de la Junta se encuentra plasmada en el tipo de funciones que se le asignaron en los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020,¹⁸² las cuales no son de administración sino de dirección. Incluso, debe realizar seguimiento a las actividades de la sociedad fiduciaria, resolver los posibles conflictos de interés que surjan en

el desarrollo del Fondo y, entre otras cosas, “[p]roponer estrategias financieras, rutas administrativas y reglas de contabilidad pública transparente que realicen de forma simultánea la consolidación de los superávits presupuestales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el empleo de estos recursos en la ejecución de los programas y proyectos.”¹⁸³

1. En resumen, el Fondo Pro-Cartagena es un patrimonio autónomo creado mediante la Ley 2038 de 2020 como un mecanismo para canalizar y ejecutar recursos de diferentes fuentes públicas y privadas con el objetivo de erradicar la pobreza extrema en Cartagena y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente. La realización de este objetivo será guiado y supervisado por una Junta Directiva como órgano encargado de la dirección del Fondo, conformada por representantes de los aportantes al fondo y de la sociedad civil que se beneficiará de la ejecución de estos recursos. Mientras que la administración del Fondo corresponderá a una sociedad fiduciaria que sea elegida para tal efecto. Dentro de los mecanismos con los que cuenta la Junta Directiva aparece el Plan de Dinamización, que se compone por planes, programas y acciones concretas de inversión y ejecución de los recursos del fondo para el mejoramiento de la infraestructura, la conservación de los recursos naturales y la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito de Cartagena. El plan en todo caso debe ser armonizado con los instrumentos de planeación del nivel territorial vigentes.

Solución del segundo cargo

1. Según lo hasta aquí expuesto, con base en lo cual se hará a continuación un desarrollo más amplio, los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020 no vulneran el principio de autonomía de las entidades territoriales, la asignación de competencias a Concejos y Alcalde, ni el principio democrático.

1. En primer lugar, la Ley 2038 de 2020 no impone un mandato de destinación de recursos distritales o departamentales al Fondo, sino que provee un instrumento de movilización y ejecución de recursos de diversas fuentes para atender problemas sociales cuya solución es inherente al Estado Social de Derecho, y por lo mismo constituye un deber de todas las autoridades públicas. Así, con la creación del Fondo, el Legislador no ha limitado la autonomía de las entidades territoriales en lo relativo a la administración de sus recursos o la gestión de sus intereses.

1. En efecto, ninguno de los artículos de la Ley 2038 de 2020 contiene una orden y por lo tanto una decisión imperativa o una obligación a cargo del Departamento de Bolívar o del Distrito Especial de Cartagena de Indias para proveer recursos al Fondo. En contraste, el artículo 7 señala que los recursos que aporten estas entidades territoriales serán los que dispongan en sus planes de desarrollo. En el mismo sentido, el párrafo del artículo está redactado en términos facultativos, de forma que las entidades territoriales podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo. En consecuencia, las funciones asignadas a la Junta Directiva del Fondo, y los contenidos previstos para el Plan de Dinamización corresponden a disposiciones instrumentales para garantizar la ejecución de los recursos que las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía, decidan destinar al Fondo en tanto correspondan con las metas, planes y programas contenidos en los planes de desarrollo que hayan sido aprobados en el marco de sus competencias.

1. Es preciso advertir que el Fondo se financia con recursos de cinco fuentes, dos son de naturaleza endógena al provenir tanto del Distrito de Cartagena, como del Departamento de Bolívar (art. 7, literal a), y tres tienen naturaleza exógena pues provienen del Presupuesto General de la Nación (art. 7, literal c) o por aportes de terceros (art. 7, literales b y d).¹⁸⁴ Esto, de conformidad con la regla explicada previamente (veáse supra 83), supone para el Legislador un margen más amplio de regulación para establecer lo correspondiente a la administración y disposición de este tipo de recursos.

1. No es cierto, entonces, que las funciones de la Junta Directiva solapen las competencias de deliberación, planeación, ejecución y seguimiento del gasto que la Constitución Política reconoce a las autoridades elegidas democráticamente en las citadas entidades territoriales.

1. En segundo término, el Plan de Dinamización: (i) no tiene la posibilidad de sustituir los planes de desarrollo territoriales sino que tiene que armonizarse conforme a estos; (ii) es aprobado por una Junta Directiva que tiene amplia participación de las autoridades del nivel territorial; y, (iii) en todo caso, en virtud del principio de legalidad del gasto, para que el Departamento y el Distrito puedan apropiar recursos del nivel territorial para aportarlos al Fondo deben prever estas inversiones en sus respectivos planes de desarrollo. En efecto, tal como se explicó en la sección “autonomía territorial en materia de planeación” (cfr., párrafos 90 a 108 supra), los planes de desarrollo del nivel territorial materializan la función de planeación, y son mucho más que una simple autorización de gasto, pues comprenden una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo que contiene “los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio”. En ese contexto, el plan de dinamización que orienta la ejecución de recursos aportados al Fondo no tiene la virtud de sustituir en manera alguna los planes de desarrollo territoriales y, por el contrario, debe ser armonizado con estos en función de su temporalidad y el cumplimiento de los objetivos del fondo.

1. Por su parte, al definir la conformación de la Junta Directiva, el artículo 3 garantiza que en ésta se vean representadas las entidades territoriales mediante la participación de delegados de las máximas autoridades administrativas del nivel territorial que, asociadas, corresponden al 40% de los miembros de la Junta y tienen la capacidad de incidir de forma directa en las decisiones que esta adopte, en particular la aprobación y seguimiento del plan de dinamización.

1. Por último, es preciso advertir que, en todo caso, la apropiación de recursos del nivel territorial para ser aportados al Fondo no es una decisión discrecional e inconsulta que pueda adoptar la Junta Directiva del Fondo, ni los mandatarios locales. Todo lo contrario; en virtud del principio de legalidad del gasto público, la posibilidad de ejecutar gasto mediante la apropiación y aporte de recursos para el Fondo exige que estas inversiones hayan sido previamente propuestas y aprobadas en el plan de desarrollo de las entidades territoriales, proceso en el cual se materializan los principios de autonomía de estas entidades y se garantiza el principio democrático mediante la participación de los representantes elegidos por los ciudadanos que habitan estos territorios.

1. A su turno, la fijación de funciones para la Junta Directiva y la creación misma del Fondo persiguen un fin constitucional legítimo, es idóneo y no afecta de ninguna manera los principios de autonomía territorial ni la participación democrática. En efecto, las funciones atribuidas a la Junta Directiva del Fondo y los componentes del Plan de Dinamización, persiguen la materialización del objeto del Fondo Pro-Cartagena, que no es otro que erradicar la pobreza extrema para el año 2033 en el Distrito Especial, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y conservar sus recursos naturales. Esta finalidad, además de ser constitucionalmente legítima, es imperativa en tanto materializa los fines esenciales del Estado dentro de los que se encuentra la promoción de la prosperidad general (art. 1 de la Constitución), el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la solución de necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, agua potable y saneamiento ambiental (art. 366 Constitucional), la protección de la diversidad e integridad del ambiente (art. 79 de la Constitución), la racionalización de la economía en el plano territorial 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, así como para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos, lo mismo que para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (art. 334).

1. La conformación de la Junta Directiva y la atribución de funciones para la dirección del Fondo, así como la aprobación del plan de dinamización son medidas idóneas para el logro de las finalidades descritas en el párrafo precedente. En el mismo sentido, los componentes del plan de dinamización son evidentemente medidas instrumentales para facilitar la ejecución de los recursos del Fondo, y por esa vía garantizar el cumplimiento de su objeto. Tanto el plan de dinamización, como la composición y funciones de la Junta Directiva son medidas que razonablemente brindan garantías de transparencia en el manejo de los recursos que financiará el fondo. En ejercicio de su libertad de configuración, el Legislador consideró necesario contar con una Junta Directiva para dirigir el Fondo que se encargará de supervisar y orientar los programas y planes que deberá ejecutar la sociedad fiduciaria, siendo esta una medida para procurar un ejercicio eficiente del mandato de confianza otorgado a la sociedad fiduciaria elegida para la administración del patrimonio autónomo.

1. La idoneidad de la creación de un órgano de dirección y de un plan de dinamización, se confirma en que, como fue expuesto (véase supra 129 y ss), el Distrito de Cartagena enfrenta una crisis de gobernabilidad que ha profundizado los problemas sociales y de inequidad de la ciudad, razón por la cual, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 de la Constitución), es válido que el Legislador adopte medidas que reduzcan la incidencia de la crisis en el desarrollo económico y social de la ciudad. Este tipo de medidas van más allá de la sola creación de un mecanismo de intervención del Estado en la economía.

1. Por último, las disposiciones que regulan la Junta Directiva del Fondo y los contenidos del Plan de Dinamización no afectan los principios de autonomía de las entidades territoriales, y de participación democrática, en tanto que:185

a. Al contar con dos representantes del Alcalde de Cartagena de Indias y dos del Gobernador de Bolívar, la medida reconoce que son estas autoridades las que cuentan con mayor conocimiento para abordar y proponer soluciones que contribuyan de la mejor manera

posible a superar las problemáticas sociales, económicas, ambientales y/o de infraestructura que se presenten en la ciudad de Cartagena de Indias. De ahí que, se articula de manera razonable el amplio margen de configuración con el principio de autonomía de las entidades territoriales.

a. A su vez, los dos delegados del Presidente de la República permiten garantizar la articulación y coordinación de los planes del Fondo con los intereses nacionales, tal como lo exige el principio del Estado unitario.

a. Por su parte, los tres representantes de la sociedad civil contribuyen a materializar el principio de participación democrática, de acuerdo con el cual todas las personas tienen derecho a participar en la definición de asuntos de interés de su comunidad, como lo es lograr la erradicación de la pobreza extrema para el caso apremiante de la ciudad de Cartagena de Indias.

a. Los dos representantes de los aportantes al Fondo, podrán velar por el uso eficiente y efectivo de los recursos para garantizar el cumplimiento efectivo del fin para el que fue creado el Fondo.

a. La obligación de armonización del plan de dinamización con los planes de desarrollo territoriales, prevista en el artículo 8 de la Ley 2038 de 2020, reduce el riesgo de que el primero desconozca lo que las entidades territoriales, en ejercicio de sus competencias, consideran como la ruta correcta para la gestión de sus intereses y el ejercicio de sus competencias. Como lo destacó el Procurador General de la Nación en este proceso, el deber de armonización no se agota en una sola oportunidad, sino que demanda la comunicación y coordinación constante entre las autoridades locales y la Junta Directiva del Fondo.

a. La posibilidad de que en el Plan de Dinamización se fijen planes de acción o cronogramas para que las autoridades territoriales cumplan con los programas del Fondo no contradice ni irrumpe sus funciones. Una interpretación razonable de esta disposición en el contexto de nuestro ordenamiento constitucional obliga a concluir que este componente del plan de dinamización, armonizado con los planes de desarrollo territoriales, maximiza la eficiencia y eficacia del fondo sin que ello suponga que la Junta Directiva sea un órgano con mayor poder o que puede determinar las actuaciones de las autoridades regionales. Así, la función de armonización permite sumar esfuerzos para que los programas sociales que se implementen en el Distrito, realmente permitan erradicar la pobreza extrema, a partir de la coordinación de las entidades territoriales y el órgano de dirección del Fondo.

1. De todo lo anterior se infiere con claridad que las competencias de la Junta frente al Plan de Dinamización no invaden aquellas relativas a adoptar los planes o programas de desarrollo económico y social, ni de la ejecución del gasto, sino que, se complementan.

1. En consecuencia, la Corte Constitucional declarará exequibles los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020, por los argumentos desarrollados en este apartado de la sentencia.

Tercer cargo: Afectación al principio de unidad de materia

La demanda

1. Los demandantes consideran que los artículos 1, 2, 3, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020¹⁸⁶ afectan los artículos 158 y 169 de la Constitución, puesto que, a su juicio, tales disposiciones no tienen conexidad temática ni teleológica con el tema central de la iniciativa legislativa. A su juicio, el título de la ley define con claridad que su objetivo primordial es la erradicación de la pobreza extrema en Cartagena para el año 2033, de manera que los preceptos orientados a intervenir en una multiplicidad de contextos como la infraestructura ambiental, sanitaria y vial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente, exceden el objeto de la ley.

1. Como fundamento, exponen que el DANE define pobreza monetaria como “el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada”,¹⁸⁷ y pobreza monetaria extrema como “el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente una canasta de bienes alimentarios”.¹⁸⁸ De ahí que, la conservación de los recursos naturales del medio ambiente en nada se relaciona con tales conceptos. Por el contrario, la función de protección se encuentra regulada por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), y otras normas con las Leyes 768 de 2002 y 1617 de 2013.

Intervenciones

1. Los ciudadanos Erik Manuel Puello Villalba, Andrés Felipe Guzmán Barrios, Alberto Javier Vélez, Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez, y Felipe De Vivero Arciniegas, el DPS, el Senador Fernando Araujo Rumié, el ciudadano Felipe De Vivero Arciniegas y la Universidad Santo Tomás solicitaron a la Corte inhibirse para decidir este cargo por incumplimiento de los requisitos de especificidad, certeza, claridad y suficiencia. En su opinión, la demanda no justificó por qué la conservación del medio ambiente no tiene relación con la finalidad de erradicación de la pobreza.¹⁸⁹

1. De forma subsidiaria, los intervinientes solicitan que se desestime el cargo y se declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Señalan que, desde el ámbito internacional, es evidente la conexidad entre el medio ambiente y la eliminación de la pobreza¹⁹⁰ entendida como una situación compleja que excede el criterio exclusivamente monetario, pues, entre otras cosas, las poblaciones en extrema pobreza son las más afectadas por el cambio climático.¹⁹¹ Resaltan que la conservación de los recursos naturales del medio ambiente, así como la infraestructura ambiental, sanitaria y vial, tienen una íntima relación con la finalidad de enfrentar la pobreza extrema. Indican también que en el ámbito internacional se ha reconocido la conexidad entre la pobreza y lo ambiental.

1. Las Universidades de Cartagena y Externado de Colombia consideran que las normas acusadas son exequibles, ya que “los temas de infraestructura ambiental, sanitaria y vial, la conservación de los recursos naturales están inescindiblemente ligados a la erradicación de la pobreza.”¹⁹² En efecto, esta es “una medida que busca armonizar medidas económicas con el entorno de la población vulnerable en cumplimiento de distintos compromisos internacionales adquiridos por Colombia respecto a lo que se ha denominado como “Desarrollo sostenible”.¹⁹³

1. Por su parte, el Concejal de Cartagena, Javier Julio Bejarano, requiere declarar la inexequibilidad de las normas, al considerar que no se acredita el principio de unidad de materia. Agrega que “lo que se busca con esta iniciativa es instrumentalizar la pobreza extrema que padece una gran masa de la población cartagenera, con el fin de monopolizar y manejar la contratación de las grandes obras que han sido postergadas en la ciudad por diversas razones.”¹⁹⁴

Concepto del Procurador General de la Nación

1. En relación con este cargo, el Procurador General de la Nación precisó que la Corte debe entenderlo dirigido contra los artículos 1, 3, 4 y 8 de la Ley 2030 de 2020. A su juicio, las disposiciones deben ser declaradas exequibles en tanto desde el inicio del trámite legislativo, se pretendió crear un fondo para financiar proyectos en la ciudad de Cartagena como una respuesta institucional para afrontar las precarias condiciones sociales de un sector de la población cartagenera. Para el efecto, se consideraron los principales retos del desarrollo (asociados, entre otros, a la pobreza, salud, sostenibilidad ambiental, y el fomento de un ambiente propicio para el desarrollo), y la importancia de su articulación con los respectivos planes de desarrollo (nacional y distrital) mediante un Plan de Dinamización. Para concluir señala que las disposiciones acusadas “no son ajenas a la cuestión regulada y apuntan de manera razonable a la consecución del fin previsto.”¹⁹⁵

Cuestiones previas

1. Como se anunciaba, en este cargo el reproche de los accionantes se dirige en contra de los artículos 1, 2, 3, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020, y apunta a (i) que existe falta de conexidad temática y teleológica de los preceptos demandados con el asunto central de la ley, y (ii) que los artículos orientados a intervenir en una multiplicidad de contextos como la infraestructura ambiental, sanitaria y vial de Cartagena, así como a la conservación de los recursos naturales del medio ambiente, exceden el objeto de la ley fijado en su título, esto es la erradicación de la pobreza extrema para el año 2033.

1. La Sala estima que de la demanda se desprende un reproche constitucional por la presunta afectación del principio de unidad de materia que sigue una exposición comprensible, y que suscita una duda mínima de constitucionalidad, en particular, de los artículos 1, 4 y 8 como pasa a indicarse.

1. Los accionantes identifican de forma razonable que, según el título de la ley, su finalidad es lograr la erradicación de la pobreza en la ciudad de Cartagena de Indias para el año 2033. Así, acusan los artículos 1, 4 y 8 de desconocer el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política al incluir dentro del objeto de la ley, el objeto del Fondo y el plan de dinamización otros asuntos que, en principio, parecerían exceder el ámbito de la pobreza extrema, como lo es el mandato para la ejecución de recursos en materia “infraestructura ambiental, sanitaria y vial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (...) y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente.”¹⁹⁶ En consecuencia, la Sala procederá a realizar un estudio de fondo, estrictamente, sobre los artículos 1, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020.

1. No obstante, la Sala se abstendrá de elaborar un juicio de constitucionalidad de los artículos 2 y 3 acusados en la demanda por violación del principio de unidad de materia, en tanto el reproche formulado en relación con estas disposiciones carece de suficiencia. En

efecto, los artículos 2 y 3 disponen la creación del Fondo como patrimonio autónomo y la integración y funciones de su Junta Directiva como órgano directivo, asuntos cuya conexidad con el título de la ley no es discutida por los accionantes. En esa medida, la Sala observa que el argumento propuesto por los actores para fundamentar la aparente violación del principio de unidad de materia en este cargo no tiene la capacidad de generar una duda mínima de constitucionalidad que habilite un pronunciamiento de la Corte.

1. Así las cosas, en este punto, le corresponde a la Corte definir si los artículos 1, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020¹⁹⁷ desconocen el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, en tanto incluyen dentro del objeto de la ley y del Fondo Pro-Cartagena, y dentro de los contenidos del plan de dinamización, planes y programas orientados a la conservación de los recursos naturales y del ambiente en Cartagena, pese a que el título de la ley indica que el Fondo de Sustentabilidad pro Cartagena 500 años se crea para la erradicación de la pobreza extrema.

1. Para resolver el problema planteado, la Sala: (i) reiterará su jurisprudencia en relación con el alcance del principio de unidad de materia, en particular en lo relativo a la conexidad que deben guardar el título de la ley y las disposiciones que la conforman. (ii) Revisará el alcance de la categoría pobreza reconocido en la literatura especializada y la jurisprudencia constitucional. (iii) Analizará de forma breve la relación entre la pobreza y el deterioro ambiental. Por último, (iv) solucionará el cargo propuesto.

El principio de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia.

1. El artículo 158 de la Constitución Política prevé que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. A su turno, el artículo 169 de la Constitución, prescribe que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”. Estos contenidos normativos integran el principio de unidad de materia, que ha sido descrito por la

jurisprudencia constitucional como un instrumento de transparencia y racionalidad del proceso legislativo, que permiten hacer efectivo el principio de seguridad jurídica¹⁹⁸ y el principio democrático.¹⁹⁹

1. Recientemente, en la Sentencia C-507 de 2020 la Corte señaló que “[d]esde la perspectiva de la racionalización de los procesos de aprobación legislativa, la exigencia de coherencia material tiene como propósito que los debates que se surten en el Congreso de la República como instancia de representación democrática, se concentren en materias acotadas y definidas desde el inicio del proceso legislativo, para que, así demarcadas, sean objeto de un proceso deliberativo propio de un debate democrático. Dado que la dispersión, la incongruencia y la incoherencia temática constituyen un obstáculo a este objetivo, el constituyente dispuso que los contenidos de un mismo cuerpo normativo deben enmarcarse en una misma problemática.”²⁰⁰

1. En la misma sentencia, la Corte reiteró que la finalidad del principio de unidad de materia es exigir del proceso legislativo un mínimo de coherencia y congruencia, en cuya virtud los enunciados contenidos en un proyecto de ley, introducidos al inicio del trámite legislativo o en el transcurso de aquel,²⁰¹ tengan conexión con la materia principal del proyecto. Así, las disposiciones extrañas e inconexas deben ser declaradas inexecutable por configurar un auténtico vicio material.²⁰²

1. En atención al amplio margen de configuración legislativa, el ejercicio del control de constitucionalidad encaminado a verificar el cumplimiento de este principio se caracteriza por ser flexible.²⁰³ En la Sentencia C-015 de 2016 reiterada en la Sentencia C-507 de 2020, la Corte señaló que para identificar el núcleo de la ley -conexidad temática- y la finalidad perseguida por el legislador con la expedición de la norma -conexidad teleológica-, el juez está facultado para revisar, entre otras fuentes que considere pertinentes, los antecedentes legislativos²⁰⁴ o el título de la ley.²⁰⁵ También puede efectuarse, para este mismo propósito, una lectura integral de la norma -conexidad sistemática-, bajo el supuesto de que

aquella constituye un todo, en principio ordenado. Y, puede revisar que las razones que dieron nacimiento a la ley, en su conjunto, sean las mismas que justifican la inclusión de cada uno de sus artículos -conexidad causal-, esto es, que cada disposición, leída por separado, sirva al mismo propósito general buscado por la ley.²⁰⁶ Finalmente, es dable verificar si los efectos de la disposición demandada coindicen con los efectos esperados de la ley -conexidad consecuencial-.²⁰⁷

1. Ahora bien, el principio de unidad de materia está compuesto también por la exigencia contenida en el artículo 169 de la Constitución, según el cual el título de las leyes debe corresponder a su contenido.²⁰⁸ El título de las leyes recoge el contenido central, y aunque carece de valor normativo, “sirve como criterio de interpretación de los preceptos contenidos en el cuerpo normativo, de manera que “un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o de toda una ley no conforme con el estatuto superior”.”²⁰⁹

1. Al respecto, esta Corporación ha entendido que las leyes deben tener un título adecuado y congruente, sujeto a unos parámetros generales, a saber:

“(i) no puede ser discriminatorio, esto es, basarse en criterios que la propia Constitución menciona como prohibidos para diferenciar entre personas, como son la raza, el sexo, el pensamiento político y religioso, etc.; (ii) tampoco pueden sustituir el número y la descripción general del contenido de la misma, ya que tales requisitos están establecidos de manera explícita en la Ley Orgánica del reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), parámetro de constitucionalidad en materia de vicios de procedimiento; (iii) no puede carecer de relación de conexidad en relación con el contenido de la misma, en virtud del principio de unidad de materia que no sólo se predica del contenido normativo, sino también del contenido de la ley, según lo disponen los artículos 169 de la Constitución y 193 de la Ley 5ª de 1992; y (iv) no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, por ser una materia propia de las leyes de honores (C. P. art. 150-15).”²¹⁰

1. Desde la Sentencia C-026 de 1993, esta Corporación ha entendido que es suficiente que en el epígrafe se señalen los temas generales que serán objeto de regulación, pues constituye un exceso exigir que el título comprensa todas y cada una de las disposiciones que integran el compendio normativo. Por esto, el Legislador puede acudir a frases como “y se dictan otras disposiciones”.²¹¹

1. En concreto, la jurisprudencia constitucional ha advertido que los artículos 158 y 169 de la Constitución prevén “requisitos interdependientes”, toda vez que el último es una reiteración de la regla según la cual todo el proyecto de ley debe referirse a una misma materia, así como de los criterios para su cumplimiento.²¹² Incluso, esta Corporación ha manifestado que es posible acudir al título de la ley como criterio para verificar la conexidad temática.²¹³

La pobreza como una situación multidimensional de afectación de derechos

1. La pobreza ha sido reconocida como la “condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”²¹⁴. Así, la pobreza excede el déficit o privación de ingresos, y constituye una violación de derechos humanos en tanto las personas que viven en pobreza sufren privaciones que se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente como contar con trabajos precarios, habitar viviendas insalubres, carecer de alimentos nutritivos, experimentar limitaciones para el acceso a la justicia, y a la prestación de servicios de salud y educación que los sumergen en un ciclo de perpetuación de la pobreza y les impiden gozar efectivamente de sus derechos.²¹⁵

1. El constituyente colombiano reconoció que el reconocimiento normativo de libertades fundamentales carece de eficacia cuando sus titulares sufren la insatisfacción de sus necesidades básicas.²¹⁶ Así se justificó la adopción del Estado Social de Derecho como forma de organización política,²¹⁷ orientada a la satisfacción de las necesidades básicas de

la población y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. El artículo 356 de la Constitución Política prevé que los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán a ampliar la cobertura del servicio educativo, de salud, y los servicios públicos, en especial el agua potable y saneamiento básico con énfasis en la población en situación de pobreza.

1. La pobreza, entendida como una condición de vulneración sistemática de derechos humanos tiene el poder de deshumanizar a quienes la sufren y privarlos del ejercicio pleno de su autonomía. Este problema no se limita a la carencia de ingresos económicos; si así fuera, la acción estatal podría limitarse también a la provisión de transferencias monetarias para que las personas pudieran acceder a una canasta básica que los ubicara apenas por encima de la línea de pobreza. En contraste, aunque la Constitución Política no se compromete con una definición de pobreza, sí confía tareas más ambiciosas al Estado y reconoce expresamente dentro de sus fines la provisión de servicios públicos, la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, y la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución. Sin duda, en el modelo constitucional colombiano la superación de la pobreza comprende el acceso a bienes y servicios necesarios para que las personas puedan florecer, explotar sus potencialidades y gozar de su dignidad humana en la triple dimensión que le ha reconocido la jurisprudencia constitucional.²¹⁸

Pobreza y daño ambiental

1. Los Objetivos del Desarrollo Sostenible adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 proponen en primer lugar la superación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Para 2030, la meta es garantizar que todas las personas, ya sea en situación de pobreza o de vulnerabilidad “tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales (...)”; reducir la exposición y vulnerabilidad que sufren las personas en situación de pobreza “a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.”²¹⁹

1. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la conservación de un ambiente sano es un derecho fundamental que no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas, y a su vez es un deber estatal.²²⁰ La garantía de un ambiente sano es condición para el ejercicio de la dignidad humana y el goce efectivo de los derechos de las personas. Así mismo, es requisito para el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.²²¹

1. La literatura especializada ha reconocido que existe una relación entre el medio ambiente y la pobreza. El concepto del nexo medio ambiente-pobreza (environment-poverty nexus) sostiene que esta es una relación de doble vía en la que la pobreza contribuye a la degradación ambiental, al tiempo que los problemas ambientales obstaculizan la lucha contra la pobreza y aumentan el riesgo de incidencia. Así, el ambiente afecta la pobreza en tres dimensiones distintas: (a) mediante la provisión de recursos para la población en situación de pobreza; (b) porque afecta su salud; y (c) porque incrementa su vulnerabilidad. Por otro lado, la pobreza afecta el ambiente en tanto: (d) fuerza a las personas a degradar el ambiente para sobrevivir; (e) induce a las sociedades a subestimar los problemas ambientales, o a priorizar la destinación de sus recursos a la lucha contra la pobreza y no a la solución de problemas ambientales.²²²

1. Aunque la relación entre pobreza y medio ambiente está marcada por el contexto específico en cada caso, es posible afirmar que la literatura económica ha reconocido que la degradación ambiental produce riesgos mayores para las poblaciones más vulnerables. Así, las poblaciones rurales enfrentan mayores riesgos por inundaciones, desertificación y cambio climático en tanto su supervivencia depende de la provisión de bienes por la naturaleza (alimento, combustible, agua, etc.) y suelen tener menor cobertura de los esquemas de prevención del riesgo y protección social.

Solución del tercer cargo

1. La Sala Plena estima que los artículos 1, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020²²³ no desconocen el principio de unidad de materia en tanto la conservación de los recursos naturales y del ambiente en Cartagena guarda conexidad teleológica y sistemática con el objetivo de erradicación de la pobreza extrema en Cartagena para el año 2030 señalado en el título de la ley. Esto, por cuanto: (i) es razonable que el Legislador prevea mecanismos para la solución de la pobreza extrema que excedan lo puramente monetario y atiendan a sus posibles causas, o prevengan los factores que inciden en su permanencia; y (ii) en el caso de Cartagena la población en extrema pobreza está localizada en zonas de alto riesgo ambiental, por lo que es razonable que el Legislador haya previsto la mitigación del riesgo ambiental mediante la conservación de los recursos naturales como un mecanismo idóneo para la erradicación de la pobreza.

1. Primero, al formular su cargo los demandantes asumen que la erradicación de la pobreza extrema no guarda relación con la conservación ambiental. La Sala se aparta de esa presunción, y en contraste considera que, dado que la pobreza es un problema multidimensional de privación de derechos, es razonable que el Legislador prevea mecanismos para su solución que excedan lo puramente monetario y atiendan a las posibles causas de la pobreza, o prevengan los factores que inciden en su permanencia. Tal como se explicó en precedencia (ver sección la pobreza como una situación multidimensional de privación de derechos) la población que sufre pobreza, o pobreza extrema está privada de las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, por regla general habitan espacios insalubres, altamente expuestos al riesgo ambiental o derivan su sustento de la explotación primaria de recursos naturales cuya conservación es esencial para su supervivencia.

1. A la luz de la Constitución, es válido que el legislador gestione mecanismos para la solución de la pobreza que excedan el plano puramente económico y se orienten a la garantía de los derechos de las personas que sufren esta condición, entre ellos el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano, y el derecho a participar de forma equitativa en los beneficios del desarrollo en clave de desarrollo sostenible.

1. Así, no es irrazonable que el legislador considerara que la conservación de los recursos naturales del medio ambiente prevista dentro del objeto de la Ley y del Fondo, apunta al objetivo de erradicación de la pobreza extrema anunciado en el título de la Ley. La Corte no encuentra razones para concluir que la inclusión de este objetivo dentro de las disposiciones estudiadas desconoce la racionalidad y coherencia que debían orientar al legislador en el proceso de formación de la ley. Por el contrario, desde el inicio del proceso legislativo el ponente manifestó que su iniciativa estaba relacionada con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible fijados por la Asamblea General de las Naciones Unidas que comprenden dentro de la meta de superación de la pobreza la garantía del derecho a gozar de los recursos naturales y la reducción de la exposición a los fenómenos extremos y los desastres ambientales que sufren aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad.

1. Segundo, tal como se expuso en la sección “Contexto de la Ley 2038 de 2020” (cfr., párrafos 125 a 136 supra) en Cartagena de Indias la pobreza y la pobreza extrema están concentradas en zonas espaciales claramente identificables que, además están más expuestas a riesgos ambientales. Así, varias investigaciones y la administración local actual²²⁴ coinciden en señalar que la pobreza en Cartagena se concentra en tres zonas, que a su vez enfrentan el mayor riesgo de deslizamiento e inundaciones porque son zonas no aptas para la construcción de vivienda: (i) El área de influencia que circunda a la Ciénaga de la Virgen, (ii) las laderas del Cerro de la Popa y (iii) el sector sur oriental de la ciudad.

1. Dado que los esfuerzos para la erradicación de la pobreza que adelante el Fondo podrían verse frustrados si la población objetivo de sus planes y programas sufre un golpe por un desastre ambiental, es razonable que el legislador previera dentro del objeto de la ley y del Fondo actividades de conservación ambiental. En particular, la ciudad de Cartagena de Indias, por ser una ciudad costera, está especialmente expuesta al riesgo de inundaciones por la subida del nivel del mar, y como puerto está expuesta a daños medio ambientales que podrían reducir la disponibilidad de recursos que el mar provee a los más vulnerables que derivan su sustento de la pesca.²²⁵ La atención al riesgo ambiental mediante la inversión de

recursos en la conservación es una medida idónea para el logro del fin último del Fondo, esto es la erradicación de la pobreza extrema para 2030. Así, estas actividades guardan conexidad sistemática con el texto de la ley y, por lo mismo, su inclusión en el objeto de la ley y del fondo, y su previsión en el plan de dinamización garantizan el cumplimiento del principio de unidad de materia.

1. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 1, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020 por el cargo de presunta violación al principio de unidad de materia.

Cuarto cargo: Incompetencia para la asignación de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

La demanda

1. Para los accionantes, el artículo 9 de la Ley 2038 de 2020 vulnera el artículo 150.10 de la Constitución, en la medida en que el Gobierno Nacional no solicitó expresamente al Congreso que lo revistiera de facultades extraordinarias para tal efecto. Lo anterior, toda vez que la iniciativa del proyecto fue de un congresista.

1. Adicionalmente, en el escrito remitido por los accionantes en el trámite del proceso (17 de febrero de 2021), reiteraron la inconstitucionalidad del artículo 9, con el mismo argumento, y advirtieron que la reglamentación que realice el Gobierno tendrá como fundamento el artículo 189 de la Constitución.

Intervenciones

1. En cuanto al cuarto cargo, la mayoría de los intervinientes señalan que la Sala Plena debería inhibirse de conocer sobre este asunto, en tanto que no se acreditan los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia. Para los intervinientes es claro que el artículo 9 de la Ley 2038 de 2020 se refiere a la potestad reglamentaria que, en virtud del artículo 189.11 de la

Constitución, se encuentra en cabeza del Presidente de la República.²²⁶ Por esta misma razón, la Universidad de Cartagena solicita la declaratoria de exequibilidad.²²⁷

1. Adicionalmente, el ciudadano Felipe de Vivero Arciniegas solicita de manera subsidiaria que declare la inexequibilidad. Afirma que la determinación de los 6 meses que dispone el artículo 9, no conlleva a que la norma suponga las facultades extraordinarias para el Presidente, pues la facultad reglamentaria del Presidente no tiene restricción temporal (Sentencia C-1005 de 2008). La lectura acertada de la norma es que se trata de una sugerencia al Gobierno para que cumpla con su papel en este tiempo.

1. Por otra parte, el ciudadano Nixon Torres Cárcamo coadyuva la demanda, en el entendido que el artículo otorga funciones extraordinarias al Presidente para definir aspectos como la designación de los tres representantes de la sociedad civil, cómo se desarrollarán las funciones del Fondo, las asignaciones de personal requerido para su funcionamiento, así como la forma en que se desarrollarán los planes de dinamización.

Concepto del Procurador General de la Nación

1. Para la Vista Fiscal, este cargo no se funda en argumentos que demuestren que la norma otorgó facultades extraordinarias al Presidente. A su juicio, lo discutible es que el Congreso otorgó un término para el ejercicio de su función de reglamentación, lo cual, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es permanente.²²⁸

Cuestiones previas

1. La Sala considera que es posible analizar de fondo el reproche presentado por los accionantes, en virtud del principio *pro actione*,²²⁹ toda vez que de la simple lectura de la norma resulta razonable la preocupación manifestada por los demandantes. En concreto,

pues sin perjuicio de que se hace referencia a la facultad de reglamentación por parte del Presidente de la República, lo cierto es que la determinación de los 6 meses podría dar lugar a considerar que el Congreso delegó su función legislativa en el Presidente. En concreto, dado que el artículo 150.10 de la Constitución expresamente se refiere a que el tiempo máximo para revestir al Presidente de facultades extraordinarias es de 6 meses. De lo anterior se deriva un juicio constitucional en el que se suscita una mínima duda de inconstitucionalidad, a partir de la cual es posible realizar un examen de fondo.

Planteamiento del problema jurídico y ruta de solución

1. De acuerdo con los accionantes, se presenta una duda constitucional respecto al mandato legal del artículo 9 de la Constitución. Para la Sala, el análisis que debe realizar supone determinar, por un lado, si esta disposición estaba encaminada a delegar en el Presidente de la República facultades legales para regular el asunto, o si, por el otro, simplemente se refería al ejercicio de la facultad reglamentaria. En este último caso, habrá que explorar si al imponer un término de 6 meses para tal efecto, se vulnera el artículo 189.11 de la Constitución.

1. Para tal efecto, la Corte (i) reiterará la jurisprudencia en torno a las facultades reglamentaria y extraordinarias del Presidente de la República, y ii) resolverá el caso concreto.

Las facultades reglamentaria y extraordinarias en cabeza del Presidente de la República

1. Las funciones relacionadas con la creación de normas en el Estado son la reformatoria de la Constitución, la legislativa y la reglamentaria. Para el asunto que ocupa a la Sala en esta oportunidad, se hará referencia a las dos últimas.

1. La competencia legislativa, de hacer las leyes o de regular una materia se encuentra, por regla general, en cabeza del Congreso de la República (art. 150 de la Constitución), y corresponde al Presidente de la República “[e]jercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.” (artículo 189.11 de la Constitución).²³⁰ Excepcionalmente el Presidente puede ser revestido de la función legislativa (i) para expedir decretos con fuerza de ley “cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”²³¹, y (ii) para proferir decretos legislativos en los escenarios a los que se refieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.²³²

1. La concesión de facultades extraordinarias a la que se refiere el artículo 150.10 de la Constitución está sujeta a unos supuestos: (i) es temporal y no puede exceder de 6 meses; (ii) los asuntos que podrá regular el Presidente deben ser fijados de manera clara y precisa por el Congreso en la ley habilitante, y no podrán ser para decretar impuestos, ni expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas o marco; (iii) se podrán otorgar cuando “la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”; (iv) debe haber solicitud expresa por parte del Gobierno; y (v) su aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras.²³³

1. Los actos administrativos que en virtud de la facultad reglamentaria expida el Presidente deben únicamente desarrollar el contenido de la ley, sin suprimir ni modificar el sentido de lo ha sido fijado por el Legislador. En palabras de esta Corporación: “la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad “el enunciado abstracto de la ley[...] [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real.””.²³⁴ Por tal razón, su ejercicio no es absoluto y se restringe a las fronteras que marcan la Constitución y la ley.²³⁵

1. A diferencia de lo que ocurre con la determinación de facultades extraordinarias en cabeza del Presidente para proferir decretos con fuerza de ley, la potestad reglamentaria no está

sujeta a ninguna limitación de orden temporal, sino que se extiende durante el tiempo de vigencia de la ley.²³⁶ Al resolver casos en los que el legislador ha impuesto términos para el ejercicio de esta competencia, la Corte ha optado por dos vías de solución.

1. Por una parte, se observa que la jurisprudencia constitucional ha considerado que imponer un límite de tiempo al ejercicio de la facultad reglamentaria supondría desconocer lo establecido en el artículo 189. 11 de la Constitución.²³⁷ Por ejemplo, en la Sentencia C-022 de 1994, la Sala Plena declaró la inexecutable de un aparte del artículo 142 de la Ley 30 de 1992²³⁸ en el cual se limitaba a 6 meses la posibilidad de que el Gobierno Nacional expidiera normas reglamentarias relativas a la reestructuración del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y de la Universidad Nacional de Colombia. Lo anterior, en el entendido que la potestad reglamentaria es una “atribución constitucional permanente” que “no tiene límite temporal alguno.”²³⁹

1. En la misma línea, en la Sentencia C-066 de 1999, además del examen sobre otras disposiciones, se declaró inexecutable el parágrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996,²⁴⁰ en el cual se otorgaba al Gobierno el término de 6 meses para reglamentar. Lo anterior, al considerar que esta competencia en cabeza del Presidente, no está sujeta a limitación temporal alguna en el artículo 189.11 de la Constitución.

1. En este mismo sentido, en la Sentencia C-1005 de 2008, esta Corporación conoció sobre una acción pública de inconstitucionalidad promovida en contra de algunos artículos de la Ley 1106 de 2006.²⁴¹ Uno de los preceptos demandados disponía: “ARTÍCULO 19. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará esta ley en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.” Al analizar el caso concreto, la Sala consideró que se había afectado el artículo 189.11 de la Constitución al limitar a un plazo el ejercicio de la facultad reglamentaria. En consecuencia, se declaró la inexecutable del aparte del artículo que establecía 6 meses para cumplir con dicha función.

1. Por otro lado, la Corte ha advertido que sin perjuicio de que la competencia para reglamentar se extiende a todo el tiempo de vigencia de la ley y podría ejercerse en cualquier tiempo, ello no se traduce en que el Legislador carezca de la posibilidad de “darle al Gobierno un tiempo determinado para que expida la reglamentación, término que, una vez cumplido, no lo inhabilita para ejercer la potestad reglamentaria”.²⁴² Esto se enmarca en los lineamientos constitucionales a partir de los cuales se busca procurar la efectividad de la legislación y del ejercicio de las funciones de los órganos del Estado.²⁴³

1. Por ejemplo, en la Sentencia C-805 de 2001 se declararon infundadas las objeciones presidenciales realizadas en torno al Proyecto de Ley N° 182/99 Senado y 004/00 Cámara²⁴⁴, entre otras cosas, dado que se imponía un límite temporal a la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Al respecto, la Corte decidió declarar la exequibilidad de la norma, “en el entendido de que dicho término no constituye una restricción de tal potestad, de manera que la misma puede ejercerse, en cualquier tiempo, con plenitud de competencia, pero que impone al Presidente el deber de expedir una reglamentación dentro del plazo señalado en la ley, sin perjuicio de que pueda modificarla, adicionarla o derogarla en el futuro.”²⁴⁵ En esta oportunidad, la Corte Constitucional señaló que existen escenarios en los que para la aplicación de una ley sea imprescindible la expedición de su reglamentación, no es contrario al orden Superior que el Legislador imponga un plazo, siendo que este se origina en la necesidad de lograr la efectividad de la aplicación de la ley.²⁴⁶

1. Por su parte, en las Sentencias C-508 de 2002²⁴⁷ y C-823 de 2011²⁴⁸ se reiteró lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-805 de 2001, y se declaró la exequibilidad condicionada de los artículos analizados en los que se limitaba a un tiempo determinado la potestad reglamentaria, en la medida que dicho término tenía como finalidad incentivar al Presidente a ejercer su función en un tiempo prudencial dada la urgencia de la reglamentación en la implementación del mandato legal.

1. Luego, y como precedente más reciente, en la Sentencia C-345 de 2019 se declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “El Gobierno nacional dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley reglamentará la materia”, contenida en el artículo 32 de la Ley 1915 de 2018,249 “EN EL ENTENDIDO de que, una vez cumplido este plazo, el Gobierno no pierde competencia para ejercer la potestad reglamentaria, bien sea para adoptar el respectivo reglamento, para expedir uno nuevo o para modificar, adicionar o derogar el reglamento dictado.” En esa sentencia la Corte reseñó la jurisprudencia respecto de la imposición de límites temporales al ejercicio de la facultad reglamentaria y concluyó que, si bien esta es permanente por disposición constitucional, el Legislador puede fijar términos para su ejercicio en razón a que estos podrían contribuir a alcanzar la efectividad de la legislación, por ejemplo, porque habilitan el ejercicio de la acción de cumplimiento.

1. Con todo, tal y como la Corte lo señaló en la Sentencia C-1005 de 2008, el Congreso no tiene facultad alguna para regular la potestad reglamentaria, establecer límites o condiciones y mucho menos para imponer o exigir límites temporales para su ejercicio, razón por la cual, la disposición acusada deberá ser declarada inexecutable.

Solución del cuarto cargo

1. La Sala considera que el artículo 9 de la Ley 2038 de 2020 se refiere al ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente, pues la sola determinación de un plazo no demuestra que se trate de la aplicación del artículo 150.10 de la Constitución, mucho menos cuando la posibilidad de revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias surge de la solicitud expresa que eleve el Gobierno Nacional al Congreso de la República y, en este caso, eso no ocurrió, al tiempo que no existe análisis y decisión alguna acerca de la necesidad y la conveniencia de solicitar y otorgar, respectivamente, dichas facultades ni constancia alguna de la mayoría requerida para conferirles. La iniciativa de la ley es de carácter congresarial y no se encuentra ninguna constancia en ese sentido en las gacetas en las que consta el trámite legislativo.

1. Por lo demás, en el texto de la iniciativa legislativa, no se incluía el artículo en cuestión. Este fue introducido en la ponencia para segundo debate en el Congreso, al considerar que el articulado debía reducirse a la creación del fondo “y que por medio de reglamentación se [pudiera] entrar en mayor detalle con todo lo pertinente que requiere el fondo para su funcionamiento y Administración.”²⁵⁰ Sin embargo, hasta la fecha, el Gobierno no ha proferido ninguna reglamentación y el Fondo no ha empezado a funcionar, por lo que, parecería que tal desarrollo sería necesario para la efectividad del mandato legal.

1. En este sentido, la Corte observa que el Congreso no se extralimitó al determinar un tiempo en el que debía ejercerse la función reglamentaria, en tanto que su intención apuntaba a garantizar el pronto funcionamiento del mecanismo creado. Igualmente, este corto término se justifica en la urgencia de poner a funcionar un mecanismo que tiene como finalidad procurar y ejecutar los recursos necesarios para desarrollar proyectos que permitan la erradicación de la pobreza extrema en Cartagena de Indias para el año 2033 y la conservación de sus recursos naturales.

1. En todo caso, la Sala insiste en que la posibilidad del Presidente de reglamentar este asunto no se reduce al tiempo de 6 meses determinado en el artículo 9 de la Ley 2038 de 2020. Por el contrario, la facultad del Presidente está sujeta a la vigencia de ley. En consecuencia, la Sala estima que la determinación de los 6 meses para el ejercicio de la facultad reglamentaria atribuida al Presidente no vulnera el artículo 189.11 de la Constitución en el entendido que el Presidente de la República podrá ejercer su potestad reglamentaria incluso después de cumplidos los 6 meses fijados en el artículo 9 de la Ley 2038 de 2020.

Síntesis de la decisión

1. En este caso, la Corte conoció sobre la demanda formulada por unos ciudadanos en contra de la mayoría de los artículos de la Ley 2038 de 2020, mediante la cual se creó el Fondo de

Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años. La Sala determinó que del escrito de demanda podían abstraerse cuatro cargos.

1. Primero, la Sala examinó el cargo formulado en contra del artículo 2 de la Ley 2038 de 2020 por una presunta omisión legislativa relativa, en tanto que no se había establecido la entidad a la que el Fondo se encontraba adscrito. Al respecto, consideró que no se acreditaron ni los requisitos especiales de carga argumentativa exigidos en este tipo de cargos, así como que no cumplía con la certeza, pertinencia, suficiencia y especificidad. Principalmente, dado que no identificaron el mandato constitucional expreso que presuntamente había sido omitido por el Legislador al crear el Fondo. De igual forma, se advirtió una evidente la carga de certeza, pues los accionantes desconocían que la verdadera naturaleza del Fondo era de un patrimonio autónomo, y no como fondo-cuenta o fondo especial.

1. Segundo, los demandantes alegaron que los artículos 3, 7 y 8 de la ley acusada afectaban la autonomía de las entidades territoriales, dado que las funciones relativas al Plan de Dinamización invadían el ámbito de competencia de las autoridades territoriales en materia de planeación. La Corte se pronunció de fondo sobre los artículos 3 y 8, en tanto que el reproche formulado contra el artículo 7 no cumplía el requisito de certeza.

1. En el análisis sustantivo, la Sala reiteró el contenido del principio de autonomía de las entidades territoriales que, en todo caso, se ejerce con fundamento en las limitaciones que la Constitución establece. Evaluó el contexto de pobreza de la ciudad de Cartagena al que pretende responder la ley acusada. Precisó que la naturaleza del Fondo era la de un patrimonio autónomo, a diferencia de lo afirmado por los accionantes. Debido a ese carácter, explicó cómo su estructura y funcionamiento observan el principio de autonomía de las entidades territoriales, además de otros principios constitucionales como el Estado unitario, la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos y la participación ciudadana. En concreto, estimó que el cargo no podía prosperar en tanto ninguna de las disposiciones acusadas

comprende un mandato obligatorio de disposición de recursos propios de las entidades territoriales a favor del Fondo, la conformación de la Junta Directiva del Fondo garantiza la participación de las máximas autoridades territoriales y refleja la composición presupuestal del fondo, y por último, la adopción y ejecución del plan de dinamización exige la armonización con los planes de desarrollo del nivel territorial. Además, la Corte encontró que la atribución de funciones a la Junta Directiva del Fondo y la determinación del contenido del Plan de Dinamización eran medidas idóneas para el logro de fines constitucionalmente legítimos, y no afectan el principio de autonomía de las entidades territoriales.

1. Tercero, la Sala analizó si se había afectado el principio de unidad de materia respecto de los artículos 1, 4 y 8 de la ley demandada. Al respecto, señaló que estas disposiciones no desconocen el principio de unidad de materia en tanto la conservación de los recursos naturales y del ambiente en Cartagena guarda conexidad teleológica y sistemática con el objetivo de erradicación de la pobreza extrema en Cartagena para el año 2030 señalado en el título de la ley.

1. Cuarto, la Corte consideró que el artículo 9 se refería a una expresión de la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, y que, de acuerdo con la jurisprudencia, la determinación del término de 6 meses para ejercerla no era inconstitucional, toda vez que dicho plazo buscaba incentivar la pronta actuación del Gobierno en aras de procurar la efectividad de la medida creada por la ley. Sin perjuicio de ello, la Sala decidió precisar en la resolutive de la sentencia que el Presidente puede ejercer su función por fuera del término fijado en la norma.

1. Por las razones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará (i) la exequibilidad de los artículos 1, 2, 3, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020, y (ii) la exequibilidad condicionada del artículo.

I. 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:

PRIMERO.- DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 1, 3, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020 “Por medio de la cual se crea el Fondo de Sustentabilidad pro Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el año 2033”, por los cargos estudiados en esta sentencia.

SEGUNDO.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 9 de la Ley 2038 de 2020 en el entendido que, cumplido el plazo dispuesto en la ley, el Presidente de la República no pierde competencia para ejercer la potestad reglamentaria y puede modificar, diseñar o derogar el reglamento correspondiente.

Notifíquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA C-158/21

Referencia:

Sentencia C-158 de 2021

Magistrado ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

1. Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. En mi criterio, la Sala Plena ha debido inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en relación con el cargo por vulneración del principio de unidad de materia o, en su defecto, declarar la exequibilidad de los artículos 1, 4 y 8 cuestionados por este cargo, habida cuenta de la conexidad directa entre las finalidades de la Ley 2038 de 2020 y el contenido normativo de dichos artículos.

1. En relación con lo primero, considero que el cargo por vulneración del principio de unidad de materia no es apto, por cuanto no satisface las cargas mínimas de especificidad y suficiencia. Por un lado, la demanda carece de especificidad, porque el demandante fundó su acusación en argumentos vagos y genéricos. En su criterio, las disposiciones acusadas “incurren en la vulneración del principio de unidad temática al incluir en los textos normativos, con una ambigüedad inaceptable en términos de técnica legislativa y constitucional, temas que NO tienen conexidad específica y clara con el propósito central de erradicar la pobreza extrema en la ciudad”. Sin embargo, el demandante omitió precisar (i) en qué consiste la aludida ambigüedad y, en particular, (ii) por qué las disposiciones demandadas carecen de conexidad con las finalidades que persigue dicha ley. A mi juicio, esto es necesario para examinar si, en concreto, no existe conexidad entre las finalidades de la ley y el contenido de los contenidos normativos demandados. Por otro lado, la demanda carece de suficiencia, porque, habida cuenta de lo anterior, no genera dudas siquiera mínimas de inconstitucionalidad en relación con la disposición demandada.

1. En cuanto a lo segundo, considero que, en gracia de discusión, de considerarse que dicho argumento sí configura cargo de inconstitucionalidad, el examen del principio de unidad de materia ha debido ser directo entre las finalidades de la Ley 2038 de 2020 y el contenido normativo de los artículos demandados. Esto, en lugar de llevar a cabo dicho examen entre el contenido de estos artículos y el enfoque multidimensional que subyace a la situación de pobreza extrema. Así las cosas, la Sala Plena debió concluir que, en el asunto sub examine, no se vulnera el principio de unidad de materia, porque, desde el inicio del trámite legislativo, el legislador pretendió crear un fondo para financiar proyectos en la ciudad de

Cartagena como mecanismo institucional para afrontar las precarias condiciones sociales de un sector de la población que, entre otras, se refieren a la “salud, sostenibilidad ambiental y fomento de un ambiente propicio para el desarrollo”. Por lo demás, es importante precisar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, “el objetivo del principio de unidad de materia es garantizar la correspondencia de contenidos normativos, que no el sometimiento formal de aquel al título o al epígrafe elegidos por el Legislador”²⁵¹.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 La demanda fue nuevamente radicada por los ciudadanos el 17 de septiembre de 2020. Se identificó que correspondía a un documento con el mismo contenido del inicialmente remitido a esta Corporación.

2 El día 9 de octubre de 2020 se recibieron tres escritos de corrección. Uno de ellos firmado por el señor Danilo Jesús Contreras Guzmán, y los dos restantes por Carmenza Morales Brid y Giancarlo Barbastefano Morales. En relación con uno de estos últimos, fue allegado a las 20:40, esto es, por fuera del término de ejecutoria. De conformidad con el artículo 109 del Código General del Proceso: “ (...) Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término. (...)” En el mismo sentido, el artículo 26 del Acuerdo PCSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2021 del Consejo Superior de la Judicatura: “Horario para la recepción virtual de documentos en los despachos judiciales y dependencias administrativas. Las demandas, acciones, memoriales, documentos, escritos y solicitudes que se envíen a los despachos judiciales, después del horario laboral de cada distrito, se entenderán presentadas el día hábil siguiente; los despachos judiciales no confirmarán la recepción de estos mensajes de correo electrónico por fuera de las jornadas laborales sino hasta el día hábil siguiente.”

3 Escritos del 23 y 27 de noviembre, y del 7 de diciembre de 2020.

4 Escritos del 22 de noviembre de 2020.

5 Escrito del 23 de noviembre de 2020.

6 Escritos del 20 y 23 de noviembre de 2020.

7 Escrito del 23 de noviembre de 2020.

8 Escrito del 23 de noviembre de 2020.

9 Escrito del 2 de diciembre de 2020.

10 Escrito del 23 de noviembre de 2020.

11 Escrito del 20 de noviembre de 2020.

12 Escrito del 23 de noviembre de 2020.

13 Cabe advertir que las intervenciones de quienes se indican en los numerales 11 a 14 del presente cargo, no se pronunciaron respecto de todos los cargos, sino que su solicitud de inexequibilidad se dirige solo a ciertos artículos de la Ley 2038 de 2020.

14 Escritos del 6 y 9 de noviembre de 2020.

15 Escrito del 11 de noviembre de 2020.

16 Escrito del 23 de noviembre de 2020.

18 Expediente digital D-13912: "D0013912-Corrección de la Demanda-(2020-10-09 16-12-05)", p. 12.

19 Expediente digital D-13912: "D0013912-Presentación de la Demanda-(2020-09-07 11-43-39)", p. 13. Esta es una exigencia extensible al "FONDO DE Sustentabilidad PRO-CARTAGENA 500 AÑOS un "organismo" jurídico creado bajo la fórmulas de "fondo - cuenta" encargado de la coordinación de recursos y esfuerzos tendientes a la superación de la pobreza extrema en Cartagena".

20 Expediente digital D-13912: "D0013912- Corrección de la Demanda -(2020-09-07

17-08-33)", p. 7.

21 "(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador" Expediente digital D-13912: "D0013912-Presentación Demanda-(2020-09-07 11-43-39)", p. 13.

22 Expediente digital D-13912: "D0013912-Presentación Demanda-(2020-09-07 11-43-39)", p. 13.

23 Expediente digital D-13912: "D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2021-02-17 19-20-32)", p. 1.

24 Expediente digital D-13912: "D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2021-02-17 19-20-32)", p. 1.

25 Véanse las intervenciones del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, Senador Fernando Araujo Rumié, el ciudadano Felipe De Vivero Arciniegas, la Universidad Santo Tomás y de los ciudadanos Erik Manuel Puella Villalba, Andrés Felipe Guzmán Barrios, Alberto Javier Vélez, Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez.

26 Intervenciones del ciudadano Felipe De Vivero Arciniegas y la Universidad Santo Tomás.

27 De acuerdo con el ciudadano Felipe De Vivero Arciniegas, "[l]os demandantes se limitan a indicar que, en su opinión, el Fondo no es una medida adecuada para enfrentar la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena. Sin embargo, no se establece un precepto normativo específico que se desconozca." Expediente D-13912: "D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 11-29-44)", p. 6.

28 Intervenciones de los ciudadanos Erik Manuel Puello Villalba, Andrés Felipe Guzmán Barrios, Alberto Javier Vélez, Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez.

29 “En lo relacionado con la desaparición del control de tutela por falta de adscripción del fondo cuenta a un organismo administrativo, la demanda no precisa, ni plantea ninguna línea argumentativa de la cual se infiera que los fondos cuenta están obligados por mandato constitucional a contar con un control de tutela en la forma como está previsto en las normas con fuerza de ley para las entidades descentralizadas por servicios.” Expediente digital D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-20 15-56-47)”, p. 10.

30 Intervenciones del Departamento Administrativo de Prosperidad Social y el Senador Fernando Araujo Rumié.

31 Intervención del Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

32 Véanse las intervenciones del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, la Universidad de Cartagena y la Universidad Santo Tomás.

33 Intervenciones de la Universidades de Cartagena y Santo Tomás.

34 Intervención de la Universidad de Cartagena, Expediente digital D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-20 09-18-44)”. p. 10. En esta misma línea se pronunció la Universidad Santo Tomás. Lo anterior, en tanto que “la no adscripción del Fondo no constituye por sí sola una vulneración de norma alguna de la Constitución Política, en la medida que la ley que se controvierte determinó una forma de organización y administración del fondo precisamente con la finalidad de que sus actividades y ejecución de proyectos tengan articulación con los planes de desarrollo y cuenten con un control fiscal” (Expediente digital D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-20 15-56-47)”, p. 11).

35 Expediente D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 11-29-44)”, p.16.

36 Expediente D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 11-29-44)”, p.16.

37 Expediente D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 17-29-53)”, p.

10.

38 Expediente digital D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 20-52-37)”, p. 10.

39 Para fundamentar lo anterior, en la Intervención de la Universidad Santo Tomas, se manifiesta que “durante la etapa de admisión el Magistrado sustanciador indicó que los actores “no demostraron en qué medida la disposición demandada (al no haber determinado la entidad de la administración pública a la cual estaría adscrito el Fondo) no armoniza con la Constitución”, ni “que hubiese un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador de definir a qué entidad u organismo de la administración deben adscribirse los fondos especiales tipo cuenta como el creado por la norma censurada” , aunque en los escritos de corrección se reforzó la argumentación y se generaron “dudas sobre la compatibilidad entre las normas demandadas y la Constitución”. Expediente digital D-13912: “D0013912-Concepto del Procurador General de la Nación-(2021-01-14 18-12-49)”, p. 10.

40 Expediente digital D-13912: “D0013912-Concepto del Procurador General de la Nación-(2021-01-14 18-12-49)”, p. 11.

41 Expediente digital D-13912: “D0013912-Concepto del Procurador General de la Nación-(2021-01-14 18-12-49)”, p. 11.

42 Gaceta 301 de 2020: “(...) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, radica concepto negativo (...) considera que la iniciativa conllevaba un riesgo de inconstitucionalidad por violación del principio autonomía de las entidades territoriales (sic) y, por la inconveniencia que generan sus propuestas en razón a los costos fiscales. (...) // Reconociendo la importancia de la iniciativa y su propósito loable; así como los conceptos elevados por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República, y; teniendo en cuenta lo acordado en la Mesa Técnica, los ponentes presentamos un pliego de modificaciones (...): 1. Por iniciativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se hace la propuesta de articulado, la cual consiste en conservar el fondo no adscrito al Ministerio de Hacienda, sino en cabeza de las entidades territoriales en las cuales va a impactar el proyecto. 2. El articulado se reduce con el propósito de que la ley únicamente cree el fondo y, que por medio de reglamentación se pueda entrar en mayor detalle con todo lo pertinente que requiere el fondo para su funcionamiento y Administración (...).”

43 Decreto Extraordinario 2067 del 4 de septiembre de 1991, “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

44 Sobre este punto, la Corte ha señalado que la facultad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional y solo procede cuando: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones; o, (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional. (Consultar, entre otras, las sentencias C-128 de 2018 y C-392 de 2019).

46 Cfr., Corte Constitucional, Auto 300 de 2008 y Sentencia C-089 de 2020.

47 En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sistematizó las condiciones mínimas reseñadas supra.

48 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014, entre otras.

49 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-542 de 2007 y C-372 de 2009.

50 Corte Constitucional, Sentencia C-045 de 2006.

51 Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2020. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-045 de 2006, C-192 de 2006, C-833 de 2006, C-352 de 2017, C-306 de 2019

52 Constitución Política de 1991: “ARTICULO 1o. 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.”

53 Constitución Política de 1991: “ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. // Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se

ejercerá en los términos que señale la ley.”

54 Constitución Política de 1991: “ARTICULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. // Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley. // La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.”

55 Constitución Política de 1991: “ARTICULO 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. // La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. // La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.”

56 Ley 489 de 1998: “ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: // 1. Del Sector Central: // a) La Presidencia de la República; // b) La Vicepresidencia de la República; // c) Los Consejos Superiores de la administración; // d) Los ministerios y departamentos administrativos; // e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. (...) // PARAGRAFO 2o. Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1o. del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.”

57 Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2017: “(...) Esta clase de fondos no modifican la estructura de la administración pública, pues el hecho de no tener el atributo de la

personalidad jurídica, no les permite crear una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. (...)”

58 Corte Constitucional, Sentencia C-693 de 2008: “Al analizar el artículo 211 de la Constitución se observa que cuando el superior delega total o parcialmente funciones contractuales de aquellas previstas en el Estatuto General de la Contratación Pública, a un inferior suyo, no es que se esté autorizando al delegante a que se desprenda totalmente de la responsabilidad de coordinar y dirigir las funciones que le corresponden a la entidad y concretamente a su Despacho, pues cuando delega tiene el poder permanente de instrucción, y la responsabilidad de revisar el uso adecuado que el delegatario esté dando a las funciones que recibe, ya que son competencias que la ley en principio le asigna a su Despacho, y es él quien debe velar con sumo celo por su ejercicio. Por eso el artículo 211 constitucional dispone que el delegante podrá siempre reformar o revocar los actos del delegatario, reasumiendo la competencia bajo su responsabilidad.”

59 Constitución Política de 1991: “ARTICULO 267. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)”

60 En la Sentencia C-110 de 2020, esta Corporación decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, al advertir que la demanda, aun cuando acreditaba los requisitos generales de procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, no se identificó el mandato constitucional que había sido presuntamente omitido por el Legislador.

61 Ley 2038 de 2020: “ARTÍCULO 3º. ÓRGANO DE DIRECCIÓN DEL FONDO. (...) La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones: (...) 2. Aprobar el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo con vigencia hasta el año 2033, el cual se articulará de forma armónica con los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental, los

Planes de Ordenamiento Territorial y el ejercicio constitucional al derecho de propiedad en Cartagena de Indias para sus habitantes. // 3. Ejecutar las medidas contenidas en el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. (...) ARTÍCULO 8. PLAN DE DINAMIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DESARROLLO SOCIAL Y EQUITATIVO. El Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo contendrá al menos: // 1. Cronogramas de acción a las autoridades distritales y departamentales para la implementación de planes y programas, acompañados de acciones concretas en materia de apropiación de recursos y contractuales. (...) PARÁGRAFO. La Junta Directiva del Fondo armonizará el Plan de Dinamización conforme a los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental que se encuentren vigentes, respecto de la temporalidad y el cumplimiento del objeto del Fondo.”

62 Expediente digital D-13912: “D0013912-Presentación de la Demanda-(2020-09-07 11-43-39)”, p. 22.

63 Expediente digital D-13912: “D0013912-Presentación de la Demanda-(2020-09-07 11-43-39)”, p. 26.

64 Expediente digital D-13912: “D0013912-Presentación de la Demanda-(2020-09-07 11-43-39)”, p. 25.

65 Expediente digital D-13912: “D0013912-Presentación de la Demanda-(2020-09-07 11-43-39)”, p. 15-18. En concreto, los demandantes refieren que “el fondo que se pretende estructurar con los recursos indicados en la ley técnicamente no va a resolver el entuerto de la pobreza extrema en Cartagena de Indias, es una falacia que puede generar que el remedio sea peor que la enfermedad, por colocar en manos de tan reducido grupo directivo unos recursos valiosos que bien puede ser racionalizados y absorbidos por la estructura administrativa del Distrito con control social y amplia participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas que así lo ameriten.” P. 18.

66 Expediente digital D-13912: “D0013912-Presentación de la Demanda-(2020-09-07 11-43-39)”, p. 39.

67 Intervención de la Universidad Santo Tomás.

68 Intervención del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social. Expediente digital D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 17-24-14)”, p. 8.

69 Intervenciones del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, y de los ciudadanos Erik Manuel Puello Villalba, Andrés Felipe Guzmán Barrios, Alberto Javier Vélez, Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez.

70 Expediente D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 17-24-14)”, p. 14. Estos argumentos también son esencialmente presentados por el Senador Fernando Araujo Rumié.

71 Intervenciones del Senador Fernando Araujo Rumié.

72 Intervenciones del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, de las Universidades de Cartagena y Santo Tomás, y de los ciudadanos Erik Manuel Puello Villalba, Andrés Felipe Guzmán Barrios, Alberto Javier Vélez, Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez.

73 Intervenciones de la Universidad Santo Tomás, y de los ciudadanos Felipe De Vivero Arciniegas, Erik Manuel Puello Villalba, Andrés Felipe Guzmán Barrios, Alberto Javier Vélez y Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez.

74 Expediente digital D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-22 22-56-25)”, p. 16.

75 Expediente digital D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-06 11-48-20)”, p. 5.

76 Expediente D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 17-27-46)”, p. 4.

77 Expediente digital D-13912: “D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 20-52-37)”, p. 11.

78 Intervenciones de la Mesa Directiva del Consejo Territorial de Planeación del Distrito de Cartagena y del ciudadano Nixon Torres Cárcamo

79 Intervención de la Red de Empoderamiento de Mujeres de Cartagena y Bolívar.

80 Expediente digital D-13912: "D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 11-37-46)", p.17.

81 Expediente digital D-13912: "D0013912-Concepto del Procurador General de la Nación-(2021-01-14 18-12-49)", p. 12.

82 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1051 de 2001, C-346 de 2017, C-189 de 2019 y C-119 de 2020.

83 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 1994.

84 Constitución Política de 1991: "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."

85 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019.

86 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 1994.

88 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020.

89 Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019.

90 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-189 de 2019 y C-119 de 2020.

91 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-189 de 2019 y C-119 de 2020.

92 Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020: ""Así, entre otras normas, el artículo 287 de la Constitución dispone que los entes territoriales disponen de autonomía "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Aparte de la división territorial prevista en la Constitución, "habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado" (artículo 285 de la Constitución) y "La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley" (artículo 286 de la Constitución). Es la Ley orgánica de ordenamiento territorial la

que distribuye las competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 de la Constitución). Los programas de cooperación e integración que los departamentos y municipios ubicados en zona fronteriza, deberá adelantarse “por mandato de la ley” (artículo 289 de la Constitución). Los exámenes de los límites de las entidades territoriales se deben realizar “con el cumplimiento y formalidades que señale la ley” (artículo 290 de la Constitución). Es la Ley de la República la que determina las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión períodos de sesiones, faltas, causas de destitución y formas de llenar vacantes de quienes ejerzan funciones públicas de elección popular, en las entidades territoriales (artículo 293 de la Constitución). La facultad de las entidades territoriales para emitir títulos y bonos de deuda pública deberá ejercerse “de conformidad con la ley que regule la materia” (artículo 295 de la Constitución). Los servicios que prestan los departamentos son los “que determinen la Constitución y las leyes” y “la ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga” (artículo 298 de la Constitución). Las funciones de las asambleas departamentales se supeditan a la ley (artículo 300 de la Constitución), lo mismo que las de los concejos municipales (artículo 313 de la Constitución) y dentro de la primera función de los gobernadores y alcaldes, se encuentra la de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, a más de las normas expedidas por sus respectivas corporaciones públicas (artículos 305 y 315 de la Constitución). También, el artículo 352 prevé que la Ley Orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales. Igualmente, el numeral 4 del artículo 300 de la Constitución estableció que los tributos y contribuciones que decreten las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas, para el cumplimiento de las funciones departamentales, deberán de ser establecidos “de conformidad con la ley”, al mismo tiempo que el numeral 3 del artículo 313, dispone que es función de los concejos municipales, votar los tributos y gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Igualmente, el artículo 344 de la Constitución prevé que los organismos departamentales evaluarán la gestión y los resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y los municipios y deberán participar en la preparación de los presupuestos municipales, “en los términos que señale la ley”. También varias normas de la Constitución prevén la necesaria coordinación entre los planes locales de desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo. En virtud de lo anterior, las entidades territoriales deben respetar las leyes de la República, en lo relativo a

los instrumentos de gestión administrativa y se someten a los controles judiciales y administrativos al ejercicio de las funciones públicas. En cuanto a los instrumentos regulados por el Legislador, se encuentran, entre otros, (i) la planeación, cuya Ley orgánica se aplica también a la actividad de las entidades territoriales; (ii) el presupuesto; y, (iii) la contratación.”

93 Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020. Esta posibilidad no se extiende a asuntos de orden público, sino que las autoridades locales se someten al principio jerárquico, al tratarse de una cuestión de interés nacional (art. 296 de la Constitución Política).

94 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001.

95 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-624 de 2013 y C-346 de 2017.

96 Constitución Política de Colombia, numeral 5 del artículo 313 sobre las funciones de los concejos.

97 Constitución Política de Colombia, numeral 4 del artículo 313 sobre las funciones de los concejos.

98 Constitución Política de Colombia, numeral 5 del artículo 315 sobre las funciones del alcalde.

99 Constitución Política de Colombia, numeral 9 del artículo 315 sobre las funciones del alcalde.

100 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-579 de 2001, C-448 de 2005, C-262 de 2015, C-346 de 2017 y C-189 de 2019.

101 Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2001: Para adoptar esta decisión, la Sala encontró que la intervención del legislador en esta oportunidad suponía la imposición de limitaciones que “son racionales (puesto que se dirigen a atacar la causa directa del problema que se ha identificado, a saber, el desbordamiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales, constituyendo así un medio eficaz para lograr el fin propuesto) y son proporcionadas (por cuanto los porcentajes de limitación del gasto varían de acuerdo con la categoría de la cual se trate, imponiendo los mayores costos sobre las entidades que

mayores gastos generan, en términos cuantitativos, y porque se preserva un amplio margen de autonomía para la entidad respectiva en la destinación de los recursos con los que cuenta, garantizando al mismo tiempo un interés mayor de la colectividad nacional, sin que exista discriminación -puesto que es una medida general para todas las entidades territoriales- ni perjuicio injustificado para terceros -el cual, en caso de existir, habrá de ventilarse sobre una base casuística, y ante los tribunales u organismos competentes). Esto quiere decir que las medidas bajo examen, en general, buscan combatir un desequilibrio entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales, estipulando que entre estos factores debe existir una relación estable y armónica, en forma tal que los gastos permanentes de las entidades territoriales se puedan financiar con los ingresos corrientes o constantes con los que cuentan, evitando así futuros descalabros; por ello, son constitucionalmente aceptables.”

102 Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 2017, la cual reitera la Sentencia C-579 de 2001.

103 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’” “PARÁGRAFO 4o. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> En proyectos de asociación público-privada de iniciativa pública del orden nacional, la entidad estatal competente podrá reconocer derechos reales sobre inmuebles que no se requieran para la prestación del servicio para el cual se desarrolló el proyecto, como componente de la retribución al inversionista privado.”

104 Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 2017.

105 Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001.

106 Corte Constitucional, Sentencia C-524 de 2003.

107 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2021.

108 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001 y C-346 de 2017.

109 El artículo 38 de la Ley 152 de 1992, la concertación con el nivel nacional procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.

110 Numeral 2 del artículo 313 de la Constitución Política.

111 Numeral 9 del artículo 313 de la Constitución Política.

112 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-192 de 1997 y C-346 de 2017.

113 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”

114 Ley 152 de 1994: “Artículo 3º. PRINCIPIOS GENERALES. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: “c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de las planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.” Por su parte, el literal b de la misma disposición prevé: (...) // b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;”. Estos criterios fueron definidos en el párrafo del precitado artículo así: “Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas. // Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo. // Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.”

115 Constitución Política de 1991: “ARTICULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de

Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. (...)” Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-524 de 2003.

116 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-105 de 2016.

117 Constitución Política de 1991: “ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división politico<sic>-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.”

118 Numeral 7 del artículo 313 de la Constitución.

119 Artículo 6 de la Ley 338 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

120 Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020.

121 Artículo 41 de la Ley 152 de 1994.

122 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-051 de 2001, C-192 de 2016 y C-138 de 2020.

123 Incluso, en la exposición de motivos de esta norma se expuso que “para el cumplimiento de los fines del presente proyecto de ley, se requiere de la creación de un Fondo Cuenta.” Como sustento de esto. se precisó que, en concordancia con los artículos 11 y 30 del Decreto 111 de 1996 y las Sentencias C-650 de 2003 y C-617 de 2012, los fondos especiales obedecen a una clasificación sui generis de las rentas nacionales, toda vez que no hacen parte ni de los ingresos tributarios como no tributarios. Igualmente, en la exposición de motivos destacan, con fundamento en la Sentencia C-438 de 2017, que dependiendo de si se otorga personería jurídica a un fondo, se pueden distinguir dos clases: fondo-cuenta y fondo-entidad. El primero se identifica con la definición dada en el artículo 30 del Decreto 111 de

1996, y son “un sistema de manejo de recursos de una sub-cuenta de una entidad existente.” El segundo “[s]e asemejan a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir, que cuando se crean por medio de la ley implican el origen de una nueva entidad con su respectiva personalidad jurídica.” Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 42. Gaceta 301 del 8 de junio de 2020, p. 2.

124 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

125 El artículo 1 de la Ley 225 de 1995, también incluye a los fondos especiales como parte del presupuesto de rentas.

126 La presente disposición corresponde con el artículo 27 de la Ley 225 de 1995 “Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.”

127 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2012.

128 En la Sentencia C-009 de 2002, la Corte declaró la exequibilidad de la disposición, luego de analizar dos cargos. El primero estaba planteado bajo el argumento que los numerales 11 y 12 del artículo 150 y el artículo 338, no disponían expresamente la facultad para crear fondos especiales. Para la Sala, si bien era cierto el planteamiento del actor, ello no devenía en su inconstitucionalidad, dado que la norma no crea un impuesto, ni ningún tipo de renta, sino que se limita a definir genéricamente los fondos especiales. De igual manera, destacó que “la Constitución Política, aunque señala los parámetros básicos y los elementos constitutivos de las “contribuciones fiscales o parafiscales” (C.P., art. 338), no consagra, por norma general, la denominación de los impuestos, tasas o contribuciones.” El segundo estaba enfocado a determinar si el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 afectaba la prohibición general de las rentas nacionales de destinación específica. La Corte consideró que no había afectación alguna a este mandato constitucional, dado que el artículo simplemente señala qué se entiende por fondo especial, sin referirse a la naturaleza de los ingresos, es decir, no contiene una renta de carácter tributario previamente determinada.

129 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-066 de 2003, C-650 de 2003, C-075 de 2006, C-713 de 2008, C-617 de 2012, C-438 de 2017.

130 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-617 de 2012.

131 Artículo 37 de la Ley 42 de 1993: “ARTÍCULO 37. El presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta creados por ley o con autorización de esta. Corresponde a la Contraloría General de la República uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución los cuales deberán ser auditados por los órganos de control fiscal, respectivos. // PARÁGRAFO. La Contraloría General de la República establecerá la respectiva nomenclatura de cuentas de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto.”

132 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-617 de 2012.

133 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-368 de 2012.

134 Artículos 1233, 1236 y 1238 del Código de Comercio.

135 Corte Constitucional, Sentencia C-086 de 1995.

136 Corte Constitucional, Sentencia C-368 de 2012.

137 Corte Constitucional, Sentencia C-368 de 2012.

139 “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.”

140 “ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. <Ver Notas del Editor> Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...) // 5o. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública. // Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias

autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta ley. // Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados. // Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia mercantil que a la fecha de promulgación de esta ley hayan sido suscritos por las entidades estatales, continuarán vigentes en los términos convenidos con las sociedades fiduciarias. // <Inciso modificado por el artículo 25 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> La selección de las sociedades fiduciarias a contratar, sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley. No obstante, los excedentes de tesorería de las entidades estatales, se podrán invertir directamente en fondos comunes ordinarios administrados por sociedades fiduciarias, sin necesidad de acudir a un proceso de licitación pública. // Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente. // Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre las sociedades fiduciarias corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria y del control posterior que deben realizar la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre la administración de los recursos públicos por tales sociedades, las entidades estatales ejercerán un control sobre la actuación de la sociedad fiduciaria en desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia, de acuerdo con la Constitución Política y las normas vigentes sobre la materia. // La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto. // A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley. // So pena de nulidad no podrán celebrarse contratos de fiducia o

subcontratos en contravención del artículo 355 de la Constitución Política. Si tal evento se diese, la entidad fideicomitente deberá repetir contra la persona, natural o jurídica, adjudicataria del respectivo contrato.”

141 Corte Constitucional, Sentencia C-086 de 1995. Cfr., Corte Constitucional, C-244 de 2011.

142 Corte Constitucional, Sentencia C-086 de 1995.

143 En la Sentencia C-368 de 2012, la Corte declaró exequible la expresión “fiduciaria” contenida en el artículo 2 de la Ley 1371 de 2009¹⁴³. Entre otras cosas, se manifestó que la decisión del legislador de optar por el contrato de fiducia mercantil para administrar los recursos de los Fondos para el Pago del Pasivo Pensional, “tiene pleno sustento en la necesidad de otorgar un tratamiento adecuado a esos recursos públicos.” A su vez, entendió que podían concurrir la naturaleza de la cuenta especial con la del patrimonio autónomo.

144 En la Sentencia C-438 de 2017, se declaró exequible el Decreto Ley 691 de 2017¹⁴⁴. Dentro del detallado análisis en la providencia, se advierte que el Fondo Colombia en Paz es, al mismo tiempo, “un fondo cuenta y patrimonio autónomo del orden nacional establecido mediante ley con destinación específica.”¹⁴⁴ En esta oportunidad, la Corte observó que es válido que el legislador establezca “fondos especiales con características similares creados en un contexto excepcional como sistemas de manejo de cuentas, sin estructura administrativa propia, adscritos a una entidad del orden nacional, constituidos como patrimonios autónomos, administrados por entidades fiduciarias y bajo las reglas del derecho privado.”¹⁴⁴ Lo anterior, en tanto que “la determinación de la forma de administración de los fondos especiales hace parte del margen de configuración del Legislador e incluye la posibilidad establecer un fondo organizado como patrimonio autónomo, administrado por una sociedad fiduciaria pública.”¹⁴⁴

145 Meisel-Roca, A., & Aguilera-Díaz, M. (2020). Cartagena, 2005-2018: Lo bueno, lo regular y lo malo. Documento sobre economía regional y urbana; No. 294.

146 Tomado de:
<https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=9638b7c1603c4c61afe0921967608c19>

147 Ibidem.

148 Meisel-Roca, A., & Aguilera-Díaz, M. (2020). Op. Cit.

149 Ayala-García, J., Meisel-Roca, A., & Ayala-García, J. (2017). Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 257.
Acosta, K. (2012). Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 178.

150 DANE. (2020). Pobreza Monetaria en Colombia. Resultados 2020. Tomado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf

151 Ibidem

152 La pobreza multidimensional se mide en función de la privación que experimentan las personas respecto a ciertas características consideradas vitales como: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Para su medición, el DANE combina 15 indicadores. Los hogares son considerados en situación de pobreza multidimensional cuando tienen privación en por lo menos el 33% de los indicadores. Para calcular ese porcentaje se tiene en cuenta la ponderación de cada indicador. DANE. (2019). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional Departamental Año 2019. Tomado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin_Regional_bt_pobreza_multidimensional_19_caribe.pdf

153 Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparacionesc>.

154 Pérez, G., & Salazar, I. (2007). La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.

155 Romero, J. (2007). ¿Discriminación laboral o capital humano? Determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, 98.

156 DIAGNOSTICO BASE PARA FORMULAR LINEAS BASES DEL PLAN DE DESARROLLO. Plan de Desarrollo Salvemos Juntos a Cartagena 2020 / 2023. WILLIAM DAU CHAMAT. Alcalde

Mayor de Cartagena de Indias. Tomado de <https://www.cartagena.gov.co/Documentos/2020/Transparencia/TyALaIP/Planeacion/PlanesDeDesarrollo/2020-2023/1.Diagnostico.pdf>

157 Bonet, Jaime; Reina, Yuri; Hahn, Lucas. (2019). “Las finanzas públicas de Cartagena, 2001 - 2018” Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, 282, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.

158 El indicador de Medición de Desempeño Municipal (MDM) desarrollado por el DNP se obtiene cuando se verifica el cambio en el componente de resultados entre un año y otro, y se multiplica por el componente de gestión. Si no hubo cambios del indicador el resultado es 1 por el componente de gestión. Si hubo un cambio positivo, se valida que la gestión fue orientada a resultados. El componente de gestión mide las acciones y decisiones de los gobiernos locales que buscan transformar los recursos públicos en desarrollo para los municipios, y evalúa 4 dimensiones: (a) movilización de recursos propios que se traduzcan en inversión para el municipio (p.ej. recaudo tributario); (b) ejecución de recursos presupuestados; (c) gobierno abierto y transparencia; y, (d) uso de instrumentos de ordenamiento territorial para que la administración recaude dinero. A su turno, el componente de resultados mide el cambio en las condiciones de vida de la población en los componentes de (i) acceso a educación; (ii) salud; (iii) servicios públicos; y, (iv) seguridad y convivencia. Este componente permite identificar si las acciones de la administración municipal generaron bienestar para la comunidad y desarrollo territorial.

159 Meisel-Roca, A., & Aguilera-Díaz, M. (2020). Op. Cit

160 Meisel-Roca, y Aguilera-Díaz (2020) Op.Cit.

161 Ayala-García, J., Meisel-Roca, A., & Ayala-García, J. (2017). Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 257.

162 Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 37. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado

163 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio surgen en septiembre de 2000 luego de la firma de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. En este se definieron las siguientes 8

metas: (i) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (ii) lograr la enseñanza primaria universal; (iii) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; (iv) reducir la mortalidad infantil; (v) mejorar la salud materna; (vi) combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; (vii) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y (viii) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Cfr., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio, consultado el 29 de abril de 2021 en: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html

164 Esta estrategia aprobada en septiembre de 2015 pretende promover el desarrollo sostenible. Para ello se determinaron 17 objetivos: 1) fin de pobreza; 2) hambre cero; 3) salud y bienestar; 4) educación de calidad; 5) igualdad de género; 6) agua limpia y saneamiento; 7) energía asequible y no contaminante; 8) trabajo decente y crecimiento económico; 9) industria, innovación e infraestructura; 10) reducción de las desigualdades; 11) ciudades y comunidades sostenibles; 12) producción y consumo responsables; 13) acción por el clima; 14) vida submarina; 15) vida de ecosistemas terrestres; 16) paz, justicia e instituciones sólidas y 17) alianzas para lograr objetivos. De igual forma, los Estados “reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible.” Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, consultado el 29 de abril de 2021 en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

165 Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 35. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

166 Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 36. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

167 Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 37. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

168 La ciudad tiene un déficit de parques y zonas verdes, y al menos el 6,7% de la población vive en calles sin pavimento. Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 40. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

169 “Cartagena fue la tercera ciudad de las 13 principales con el mayor índice de personas sin acceso al servicio de acueducto detrás de Villavicencio y Montería. Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 38. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

170 La ciudad presenta un alto índice de mortalidad infantil en menores de un año, y cuenta con 2,05 camas por cada 1.000 habitantes (índice por debajo del recomendado por la OMS recomienda. Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 39. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

171 Cartagena tiene altos índices de informalidad, los cuales de manera histórica han sido superiores a los del promedio Nacional. Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 39-40. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

172 De la información referida en la exposición de motivos, “una de cada tres personas en edad para estudiar no asiste a clases”. De igual forma, el 81% de las instituciones oficiales no superan un nivel académico bajo, y tiene una mayores tasas de deserción escolar. Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 39. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

173 Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 41. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

174 Artículo 2 de la Ley 2038 de 2020.

175 Artículo 4 de la Ley 2038 de 2020: “ARTÍCULO 4o. OBJETO DEL FONDO. El Fondo tendrá por objeto la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente desde la entrada en vigencia de la presente Ley hasta el año 2033 o el término que se prorrogue, a través del financiamiento de los planes, programas y proyectos que se definan en el Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo.”

176 Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 41. Gaceta 301 del 8 de junio de 2020, p. 2.

177 Artículo 6 de la Ley 2038 de 2020.

178 Artículo 3 de la Ley 2038 de 2020.

179 Congreso de la República, Gaceta 301 del 8 de junio de 2020, p. 2.

180 Congreso de la República, Gaceta 542 del 24 de julio de 2018, p. 43 y 44. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 17 de 2018-Senado.

181 Artículo 3 de la Ley 2038 de 2020.

182 Artículo 3 de la Ley 2038 de 2020: “

183 Artículo 3 de la Ley 2038 de 2020.

184 Ley 2038 de 2020: “Artículo 7. RECURSOS DEL FONDO. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes: // a) Los recursos que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Departamento de Bolívar dispongan en sus Planes de Desarrollo y los que provengan de recursos propios u operaciones de crédito público celebradas por el Distrito o por el Departamento con la banca multilateral, entidades de fomento o gobiernos extranjeros; // b) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo; // c) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo, y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. // d) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.”

185 Algunas consideraciones similares sobre esta cuestión fueron realizadas en las intervenciones de la Universidad Santo Tomás, y por los ciudadanos Felipe De Vivero Arciniegas, Erik Manuel Puello Villalba, Andrés Felipe Guzmán Barrios, Alberto Javier Vélez, y Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez.

186 Los demandantes expresamente refieren que “no solamente el artículo 4º impugnado incurre en esta violación. En efecto, normas como el artículo 1, 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020, incurren en la vulneración del principio de unidad temática al incluir en los textos normativos, con una ambigüedad inaceptable en términos de técnica legislativa y constitucional, temas que NO tienen conexidad específica y clara con el propósito central de erradicar la pobreza extrema en la ciudad.” Expediente digital D-13912: “D0013912-Presentación de la Demanda-

(2020-09-07 11-43-39)", p. 36.

187 Expediente digital D-13912: "D0013912-Presentación de la Demanda-(2020-09-07 11-43-39)", p. 33.

188 Expediente digital D-13912: "D0013912-Presentación de la Demanda-(2020-09-07 11-43-39)", p. 33.

189 Intervenciones del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, Senador Fernando Araujo Rumié, ciudadano Felipe De Vivero Arciniegas y la Universidad Santo Tomás.

190 Intervenciones del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y el Senador Fernando Araujo Rumié.

191 Cita varios informes, a saber: (i) Banco Mundial, El cambio climático complica los esfuerzos por poner fin a la pobreza, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/02/06/climate-change-complicates-efforts-end-poverty>; (ii) Naciones Unidas, La devastación de los pobres del mundo: El cambio climático amenaza los avances logrados en materia de desarrollo, disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-devastacion-de-los-pobres-del-mundo-el-cambio-climatico-amenaza-los-avances-logrados-en-materia> ; (iii) Izlam, S. Nasrul y Winkel, John, Cambio climático e inequidad social, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, disponible en: https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp152_2017.pdf; (iv) OCDE, Pobreza y cambio climático: Reduciendo la vulnerabilidad de la población pobre a través de la adaptación, disponible en: <https://www.oecd.org/env/cc/2502872.pdf>. Expediente digital D-13912: "D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 11-29-44)", p. 24-26.

193 Intervención de la Universidad Externado de Colombia, Expediente digital D-13912: "D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-20 15-56-47)", p. 12.

194 Intervención de Javier Julio Bejarano, Expediente D-13912: "D0013912-Conceptos e Intervenciones-(2020-11-23 17-27-46)", p. 9.

195 Expediente digital D-13912: "D0013912-Concepto del Procurador General de la Nación-(2021-01-14 18-12-49)", p. 14.

196 Artículo 1 de la Ley 2038 de 2020. El artículo 4 también se refiere a que el objeto de la ley es tanto la erradicación de la pobreza extrema, como “la conservación de los recursos naturales del medio ambiente.”.

197 Los demandantes expresamente refieren que “no solamente el artículo 4º impugnado incurre en esta violación. En efecto, normas como el artículo 1, 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020, incurren en la vulneración del principio de unidad temática al incluir en los textos normativos, con una ambigüedad inaceptable en términos de técnica legislativa y constitucional, temas que NO tienen conexidad específica y clara con el propósito central de erradicar la pobreza extrema en la ciudad.” Expediente digital D-13912: “D0013912-Presentación de la Demanda- (2020-09-07 11-43-39)”, p. 36.

198 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-400 de 2010, C-133 de 2012 y C-015 de 2016, reiteradas en la Sentencia C-507 de 2020.

199 Cfr., Sentencia C-809 de 2007. En esta providencia, citando la Sentencia C-501 de 2001, se recordó que: “el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento”. A su turno, en la Sentencia C-015 de 2016, citando la Sentencia C-714 de 2008, se añadió que “La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”.

200 Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2020.

201 Cfr., Sentencia C-992 de 2001. “Ha señalado la Corte, por otra parte, que la materia inicial de un proyecto de ley no constituye una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate. Así, los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad objetiva con los contenidos de ésta”.

202 Cfr. Sentencia C-551 de 2003 reiterada en la Sentencia C-084 de 2018, la Corte explicó que si bien hay una distinción general entre el control formal y el control material encomendado a la Corte, también hay una categoría intermedia de vicios procedimentales con implicaciones en el contenido material de la norma pues “excepcionalmente, es posible evaluar en el control formal el contenido de una ley o de un proyecto de ley, no para realizar un juicio de contradicción respecto de lo previsto en la Carta, sino para establecer si los asuntos que una o varias disposiciones tratan son respetuosos (i) de los parámetros de conformación temática previstos en el artículo 158 de la Constitución, referentes al principio de la unidad de materia; (ii) de las reglas especiales de trámite que se consagran frente determinados tipos de leyes, como ocurre, por ejemplo, con las leyes estatutarias o las leyes orgánicas; y (iii) de ciertos condicionamientos preceptivos que anteceden a la realización del procedimiento legislativo, tal como sucede con el deber de agotar la consulta previa”.

203 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1057 de 2005, C-400 de 2010 y C-015 de 2016.

204 Ello a través del estudio de, por ejemplo, las exposiciones de motivos o los debates en el seno del Congreso.

205 Cfr., Sentencia C-015 de 2016. Citando la Sentencia C-714 de 2001, advirtió que: “El principio de unidad de materia no busca dificultar el trabajo legislativo, fragmentando la regulación de materias sobre la base de la independencia absoluta de estas, por no referirse exactamente a un mismo eje temático, sino que, por el contrario, lo que persigue, como ya se ha observado, es que razonablemente y desde un punto de vista objetivo, pueda establecerse una relación entre las diferentes disposiciones que conforman un cuerpo normativo, y entre estas y el título de la ley”. (Subrayas fuera de texto).

206 Cfr., Sentencia C-933 de 2014. Sobre esto último, se advirtió en esa providencia que “[l]a conexidad causal, hace referencia a “la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”.

207 Cfr. Sentencia C-832 de 2006. “A este respecto es fundamental recordar que una de las modalidades de conexidad teleológica es la conexidad de tipo consecuencial. En este sentido, la Corte ha señalado que respeta el principio de unidad de materia “la conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley”.

208 Este mandato constitucional fue desarrollado por el artículo 193 de la Ley 5 de 1992, así: “ARTICULO 193. Títulos de las leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: //”El Congreso de Colombia, // DECRETA:””

209 Corte Constitucional, Sentencia C-1057 de 2005.

210 Corte Constitucional, Sentencia C-1057 de 2005. Estos supuestos fueron recogidos a partir de la Sentencia C-152 de 2003, y luego reiterados en la Sentencia C-400 de 2010.

211 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-026 de 1993. Reiterada por la Sentencia C-1057 de 2005.

212 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-015 de 2016 y C-071 de 2018.

213 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-786 de 2004, C-133 de 2012 y C-015 de 2016.

214 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. (Comité DESC) Declaración sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Febrero 2001), Párr. 13

215 Principios sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 27 de septiembre de 2012. Tomado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.

216 Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional 082, Bogotá D.C. sábado 25 de mayo 1991. En esa ocasión, varios constituyentes denunciaron que los sectores con mayor pobreza de la sociedad conforman la mayoría de la población carcelaria del país.

217 Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional 78, Bogotá D.C. martes 21 de mayo 1991.

218 La Corte Constitucional ha señalado que la dignidad humana como derecho comprende tres dimensiones: (i) la dignidad humana como autonomía, es decir, la posibilidad de vivir como quiera; (ii) la dignidad humana como ciertas condiciones concretas de existencia (vivir bien); (iii) la dignidad humana asociada a bienes intangibles como la integridad física y moral (vivir sin humillaciones). Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-881 de 2002, T-436 de 2012 y C-143 de 2015, entre otras.

219 Resolución 70 aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Tomado de: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

220 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-035 de 2016.

221 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-325 de 2017, C-035 de 2016.

222 Jahan, S., & Umana, A. (2003). The environment-poverty nexus. *Development Policy Journal*, 3(20), 53-70. Baland, J., Marie, X., Bardhan, P., Das, S., Mookherjee, D., & Sarkar, R. (2010). The environmental impact of poverty: evidence from firewood collection in rural Nepal. *Economic Development and Cultural Change*, 59(1), 23-61. Barbier, E. B. (2010). Poverty, development, and environment. *Environment and*

223 Los demandantes expresamente refieren que “no solamente el artículo 4º impugnado incurre en esta violación. En efecto, normas como el artículo 1, 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020, incurren en la vulneración del principio de unidad temática al incluir en los textos normativos, con una ambigüedad inaceptable en términos de técnica legislativa y constitucional, temas que NO tienen conexidad específica y clara con el propósito central de erradicar la pobreza extrema en la ciudad.” Expediente digital D-13912: “D0013912-Presentación de la Demanda-

(2020-09-07 11-43-39)", p. 36.

224 Ayala-García, J., Meisel-Roca, A., & Ayala-García, J. (2017), y (2016). Op. Cit; Romero P. (2007); DIAGNOSTICO BASE PARA FORMULAR LINEAS BASES DEL PLAN DE DESARROLLO. Plan de Desarrollo Salvemos Juntos a Cartagena 2020 / 2023. WILLIAM DAU CHAMAT. Alcalde Mayor de Cartagena de Indias. Tomado de <https://www.cartagena.gov.co/Documentos/2020/Transparencia/TyALaIP/Planeacion/PlanesDeDesarrollo/2020-2023/1.Diagnostico.pdf>

225 Ayala-García, J., Meisel-Roca, A., & Ayala-García, J. (2016), Op.Cit.

226 Intervenciones del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, Senador Fernando Araujo Rumié, el ciudadano Felipe De Vivero Arciniegas, Universidad Externado de Colombia y los ciudadanos Erik Manuel Puello Villalba, Andrés Felipe Guzmán Barrios, Alberto Javier Vélez, Álvaro Alejandro Martelo Rodríguez.

227 En la intervención de la Universidad Santo Tomás simplemente se advierte sobre la supuesta confusión en que incurren los demandantes, sin embargo, no manifiesta una posición como tal relativa a la inhibición o exequibilidad de la disposición.

228 El Procurador cita el Auto 049 de 2008.

229

230 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-170 de 2001.

231 Constitución Política de 1991: "ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) // 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. // El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. // Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos."

232 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-979 de 2002, C-049 de 2012 y C-249 de 2019.

233 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-979 de 2002 y C-313 de 2007.

234 Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-805 de 2001.

235 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1005 de 2008 y C-345 de 2019.

236 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-066 de 1999, C-805 de 2001, C-1005 de 2008 y C-345 de 2019.

237 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-022 de 1994, C-066 de 1999 y C-1005 de 2008.

238 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”

239 Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1994.

240 “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”.

241 “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.”

242 Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-805 de 2001, C-508 de 2002, C-823 de 2011 y C-345 de 2019.

243 Cfr., Artículos 2, 87 y 189.10 de la Constitución Política de 1991. El artículo 2 de la Constitución establece como fin esencial del Estado “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y las autoridades deben “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

244 “Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones”.

245 Corte Constitucional, Sentencia C-805 de 2001.

246 Esta decisión se fundamentó también en lo advertido por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero en el Salvamento de voto presentado respecto de la Sentencia C-066 de 1999.

247 En esta providencia la Sala Plena examinó la constitucionalidad del párrafo 2 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en el que se otorgaban 6 meses al Gobierno Nacional para promulgar un reglamento de contratación directa.

248 Esta sentencia analizó la constitucionalidad de, entre otras normas, el párrafo 2 del artículo 4 de la Ley 1369 de 2009 “por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones”, en el cual se otorgaba un plazo de 12 meses para que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá reglamentar la ley.

249 “Por la cual se modifica la Ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos.”

250 Congreso de la República, Gaceta 301 del 8 de junio de 2020, p. 2.

251 Sentencia C-440 de 2020.