



COMUNICADO 19

Mayo 26 de 2021

Sentencia C-158/21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-13912

Norma acusada: LEY 2038 DE 2020 (arts. 1 a 9). Fondo de sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años.

CORTE DECLARA CONSTITUCIONALES NORMAS DE LA LEY 2038 DE 2020 PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL DISTRITO ESPECIAL TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

"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.*

Gobierno nacional, para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, reglamente las disposiciones necesarias para el adecuado funcionamiento del Fondo del que trata la presente ley.

(...)"

ARTÍCULO 9o.
REGLAMENTACIÓN. *Facúltese al*

2. Decisión

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 dispuesto.

3. Síntesis de los fundamentos

La demanda planteó cuatro cargos de inconstitucionalidad, así: (i) omisión legislativa relativa por cuanto el artículo 2 de la ley no señaló la entidad a la que estaría adscrito el Fondo de Sustentabilidad Pro Cartagena; (ii) vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales, el principio democrático y la reserva de ley orgánica por cuanto los artículos 3, 7 y 8 solapan 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) desconocimiento del principio de unidad de materia en tanto los artículos 1, 2, 3, 4 y 8 incluyen dentro de sus objetivos la conservación de recursos naturales del medio ambiente pese a que el título de la ley define el objeto del fondo en términos de erradicación de la pobreza; y, por último, (iv) violación de lo previsto en el artículo 150.10 porque, a su juicio, el artículo 9 asignó facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República sin cumplir las reglas aplicables al efecto.

Primero, **la Sala consideró que el cargo relativo a la omisión legislativa relativa carecía de aptitud sustantiva** en razón a que los demandantes no identificaron el mandato constitucional del que se deriva un deber expreso que fue supuestamente incumplido por el Legislador. Además, encontró que el cargo carecía de pertinencia, especificidad y suficiencia frente a los requisitos generales de carga argumentativa.

Segundo, la Corte decidió pronunciarse de fondo respecto del cargo formulado contra los artículos 3 y 8 por la presunta afectación de la autonomía de las entidades territoriales y el principio democrático. Para el efecto, reiteró el precedente constitucional en relación con la autonomía de las entidades territoriales y el modelo del Estado unitario; distinguió entre figuras que sirven para el manejo de recursos destinados a un fin específico como los fondos especiales, los fondos cuenta, los fondos entidad y los patrimonios autónomos; consideró la compleja situación que enfrenta el Distrito Especial Turístico y Cultural de Cartagena de Indias en materia de pobreza monetaria, pobreza extrema y pobreza multidimensional; y determinó el contenido y alcance de la ley acusada. Con fundamento en tales consideraciones, **la Sala concluyó que los artículos 3 y 8 de la Ley 2038 de 2020 son exequibles, en tanto:**

- 1) 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 la solución de problemas sociales en el Distrito Especial Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Así, las funciones atribuidas a la Junta Directiva del Fondo y los contenidos previstos para el Plan de Dinamización son 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.
- 2) El Plan de Dinamización: *(i)* no tiene la posibilidad de sustituir los planes de desarrollo territoriales sino que tiene que armonizarse con estos; *(ii)* es aprobado por una Junta Directiva que tiene amplia participación de las autoridades del nivel territorial con capacidad de definir las obras prioritarias en el Distrito; y, *(iii)* en todo caso, en virtud del principio de legalidad del gasto, la apropiación de recursos para el Fondo por el Departamento y el Distrito debe corresponder a inversiones previstas en sus respectivos planes de inversión pública territorial, en cuya aprobación se materializan los principios de autonomía de las entidades territoriales y se garantiza el principio democrático.

- 3) La fijación de funciones para la Junta Directiva y la creación misma del Fondo persiguen un fin constitucional legítimo (erradicar la pobreza extrema y conservar los recursos naturales) que, además, materializa fines esenciales del Estado como el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la promoción de la prosperidad general, entre otros. De igual forma, son medidas idóneas para la consecución de tales fines, pues facilitan la ejecución de unos recursos públicos y privados para el estricto cumplimiento de un objetivo prefijado.

Tercero, la Sala estudió el cargo por supuesta afectación del principio de unidad de materia, respecto de los artículos 1, 4 y 8 de la Ley 2038 de 2020. La Corte concluyó mayoritariamente que, en los términos de la Constitución Política la pobreza debe ser entendida y abordada como una situación multidimensional de afectación de derechos. Así, **la Sala estimó que los artículos acusados no desconocen el principio de unidad de materia**, en tanto la conservación de los recursos naturales y del ambiente en Cartagena de Indias guarda conexidad teleológica y sistemática con el objetivo de erradicación de la pobreza extrema en la ciudad, tal como se señala 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 de Indias, la población en situación de extrema pobreza está localizada en zonas de alto riesgo ambiental, por lo que su mitigación mediante la conservación de los recursos naturales es un mecanismo idóneo para la erradicación de la pobreza.

Por último, frente al artículo 9, en virtud del principio *pro actione*, y luego de reiterar la jurisprudencia sobre las facultades reglamentaria y extraordinarias en cabeza del Presidente de la República, la Sala concluyó que esta disposición corresponde a una expresión de la potestad reglamentaria, y no al otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República. En todo caso, la Sala reiteró que la fijación de un término de 6 meses para ejercerla no es inconstitucional, toda vez que dicho plazo tiene como propósito incentivar la pronta actuación del Gobierno en aras de procurar la efectividad de la medida creada por la ley. **Sin perjuicio de ello, se decidió declarar su exequibilidad condicionada en el entendido que el Presidente de la República puede ejercer su función por fuera de este plazo.**

4. Salvamento parcial de voto

El magistrado Alberto Rojas Ríos salvó parcialmente su voto en cuanto consideró que no debió existir pronunciamiento de mérito sobre los artículos 1, 4, 8 y 9 de la

Ley 2038 de 2020 derivado de la ineptitud sustantiva de la demanda en esos enunciados.

En relación con los preceptos 1, 4 y 8 del estatuto mencionado, consideró que la mayoría de la Sala no había sometido el cargo a los requisitos específicos de admisión que exigen las censuras que denuncian el desconocimiento del principio de unidad de material. En Sentencias C-540 de 2001, C-618 de 2002, C-1114 de 2003; C-230 de 2008, C-704 de 2010, C-277 de 2011, C-573 de 2011, C-156 de 2013, entre otras, la Corte precisó que ese tipo de cargo deben cumplir con la siguiente carga argumentativa: (i) demostrar cuál es el contenido material o temático de la ley a la que pertenece la norma demandada; (ii) indicar cuáles son las disposiciones de la ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; y (iii) exponer las razones por las cuales considera que los enunciados legislativos atacados no guardan relación con el tema de la ley. Sobre el particular, la demanda jamás explicó por qué el ambiente no podía ser calificado como un criterio de pobreza. Por consiguiente, se incumplió el requisito iii). Esa carga era indispensable, toda vez que en múltiples pronunciamientos la Corte Constitucional ha identificado un vínculo entre la pobreza y el reparto inequitativo de cargas ambientales.

Frente al artículo 9 de la Ley 2038 de 2020, el magistrado Rojas Ríos manifestó que la Sala Plena había realizado un control oficioso de esa disposición, al salvar la aptitud sustantiva del cargo que denunciaba la incompetencia de la asignación de facultades extraordinarias, reconocidas en el artículo 150.10 de la Carta Política. En este análisis jamás se abordaron los requisitos que exige la aplicación del principio *pro actione*. Así mismo, la demanda incumplió los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. El fallo propuso un control oficioso de constitucionalidad, dado que cambió el objeto de estudio propuesto en la demanda por un nuevo asunto, que corresponde con verificar si el artículo 9 de la Ley mencionada trasgredió el artículo 189.11 de la Constitución. Para el magistrado Rojas Ríos, esa modificación significó cambiar el parámetro de constitucionalidad. Nótese que los ciudadanos denunciaron la violación del artículo 150.10 de la Constitución Política, empero la mayoría de la Sala terminó por someter el artículo 9 a una confrontación con el artículo 189.11 Superior. Con ese giro, se procedió de forma indebida a declarar la inexecutable del enunciado referido, pues se infringieron los principios de consonancia y de congruencia que deben observar las sentencias, al cambiar uno de los elementos del juicio de validez.