



Sentencia C-085-22

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-14216

CORTE DECLARA EXEQUIBLES ARTÍCULOS DE LA LEY 2044 DE 2020 QUE ESTABLECEN REGLAS PARA EL SANEAMIENTO DE PREDIOS OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES, ACUSADOS DE DESCONOCER LAS NORMAS ORGÁNICAS SOBRE IMPACTO FISCAL Y DISCIPLINA FISCAL.

1. Normas acusadas

“Ley 2044 de 2020
(Julio 30)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.

[...]

ARTÍCULO 8. OBTENCIÓN DE LA PROPIEDAD POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.

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



[...]

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

1. Realizar de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos domiciliarios en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural;

2. Realizar de manera simultánea un plan de articulación con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento. De ser necesario, al presentarse un déficit de alguno de los anteriores, el municipio debe elaborar un plan para la construcción de nuevos equipamientos que permitan un adecuado acceso al asentamiento.

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

PARÁGRAFO 2o. Los procesos de legalización y titulación urbanística

deberán desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

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

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

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

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

[...]

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

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

[...]

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

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la

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

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

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

[...]

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

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y

asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.

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

ARTÍCULO 31. PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE ASENTAMIENTOS ILEGALES. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes.

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

1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización,

titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales.

2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales.

3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales.

4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales.

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

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

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

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional con ponencia del Magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** estudió si los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 resultaban incompatibles con los artículos 7 de la Ley 819 de 2003 y 151 de la Constitución Política. La demandante consideró que las normas censuradas contenían órdenes de gasto que tendrían que hacerse efectivas por la Nación y las entidades territoriales. En consecuencia, reprochó que en el trámite legislativo que culminó con la Ley 2044 de 2020, no se identificaran, ni en la exposición de motivos ni en los informes de ponencia, los costos fiscales de la iniciativa. Con esto, consideró que se había desconocido el trámite previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003; ley orgánica a la que debe sujetarse la actividad legislativa, en los términos expuestos por el artículo 151 de la Constitución.

De manera previa al estudio de mérito, la Corte constató frente al artículo 30 de la Ley 2044 de 2020 que este fue subrogado por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021. Por lo tanto, por virtud de tal subrogación, no era competente para pronunciarse de fondo. Específicamente, señaló que el artículo 30 demandado había perdido vigencia tras ser reemplazado y no podría pronunciarse sobre su presunta inconstitucionalidad toda vez que frente a la nueva norma no se había alegado ningún vicio.

Ahora bien, para resolver el único cargo dirigido contra los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, la Sala recordó que el artículo 151 de la Constitución Política establece que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a las normas orgánicas, de modo que, si en el trámite de una ley no se siguen las reglas contenidas en una ley orgánica, se desconoce -como consecuencia- el citado artículo en concordancia con lo previsto en los artículos 346 y 352 de la misma Constitución.

La Corte resaltó la importancia que tiene el hecho de que las entidades que integran la organización estatal, en el ejercicio de sus funciones, cumplan las reglas sobre sostenibilidad y transparencia fiscal y las de estabilidad macroeconómica, para lo cual recordó que, con el objeto de perseguir los propósitos enunciados, se sancionó la Ley orgánica 819 de 2003 que, en su

artículo 7 y como complemento de otras medidas, creó una regla según la cual, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito en el trámite legislativo y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Tales exigencias son compatibles con las reglas previstas en el Acto Legislativo No. 3 de 2011 que modificó el artículo 334 de la Constitución Política.

La Sala resaltó que, para identificar si una norma demandada desconocía el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, debían llevarse a cabo los siguientes dos escrutinios: **(i)** verificar si la norma examinada ordena un gasto. Para ello, la Corte recordó que no se ordena gasto cuando un proyecto de ley simplemente autoriza o habilita al Gobierno (nacional o territorial), para que sea aquel el que busque la inclusión del gasto dentro del presupuesto. Tampoco se ordena gasto cuando el proyecto se presentó de modo general y abstracto, de modo que para su implementación y concreción se requiere un desarrollo normativo adicional por parte del ejecutivo. Y, **(ii)** revisar si la iniciativa legislativa estuvo en cabeza del Gobierno Nacional o de miembros del Congreso de la República. En el primer caso, lo que sigue es indagar si el Gobierno presentó, ante el Congreso, la fuente que posibilitaría la financiación del gasto adicional o de la reducción de ingresos que propuso. Si ello no ocurrió, el trámite legislativo estaría viciado (Ley 819 de 2003, artículo 7, inciso 4). En el segundo caso (iniciativa del Congreso de la República), recalcó la Corte que era imperioso evaluar *(i)* si en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se estudió el impacto fiscal de la medida, *(ii)* si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto en relación con el análisis hecho en el punto anterior por los congresistas, y *(iii)* si, presentándose el concepto, el Congreso de la República lo revisó y debatió.

De acuerdo con lo anterior, la Corte resolvió el cargo formulado. Luego de definir el alcance de cada uno de los artículos demandados, concluyó que ninguno de ellos ordenaba gastos y en tal sentido concluyó que en el trámite legislativo que se llevó a cabo para aprobar la Ley 2044 de 2020 (de iniciativa congresarial) no era imperioso seguir los mandatos contenidos en los incisos 2 y 3 del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Con base en estas consideraciones, la Corte declaró ajustados a la Constitución, por el cargo analizado, los artículos 1, 8, 16, 17, 19, 26, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020.

4. Aclaraciones de voto

La Magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** y el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** reservaron aclaración de voto.