

Sentencia C-082/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia de revisión oficiosa de leyes

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia en los cargos

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Reconocimiento y protección constitucional

(...) la Sala Plena concluye que la Asamblea Nacional Constituyente reconoció como elemento característico de la Constitución Política el derecho a la cultura y la especial protección de la misma por parte del Estado. En particular, los constituyentes manifestaron de manera explícita la necesidad de proteger el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico y los bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional. Por esta razón, en el contenido del artículo 72 de la Constitución Política finalmente aprobado, así como en sus versiones previas, la Asamblea Nacional Constituyente dispuso que el patrimonio arqueológico y los bienes culturales que conforman la identidad nacional son inalienables, imprescriptibles e inembargables, así como que el legislador dispondrá los mecanismos para readquirir dichos bienes cuando se encuentren en manos de particulares.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Contenido

PROTECCION DE BIENES DE INTERES CULTURAL BIC-Régimen especial

IDENTIDAD NACIONAL-Concepto

(...) la Sala considera que la identidad nacional es un concepto que apela a aquellos paradigmas que permiten a un grupo identificarse como Nación, y que los bienes culturales que conforman la identidad nacional son aquellos que simbolizan la historia común de la

Nación, la cultura que se comparte, y que son importantes por ello para la configuración y conservación de esta identidad.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Integración

BIENES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION Y BIENES DE INTERES CULTURAL-Distinción

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Declaración de bien conlleva restricciones e imposición de cargas/PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Inalienables, inembargables e imprescriptibles

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Protección del estado/PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Libertad de configuración legislativa para su promoción y protección

BIENES DE INTERES CULTURAL-Son de propiedad de la Nación y tienen carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles

ATRIBUTO DE INALIENABILIDAD A BIENES QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Finalidad

INALIENABILIDAD, INEMBARGABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Alcance y límites

En suma, la Corte concluye que: (i) el artículo 72 de la Constitución Política prevé, entre otros, el mandato de protección para el Estado en relación con el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico y los bienes culturales que conforman la identidad nacional; (ii) tales categorías de bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables, cuando sean de propiedad de entidades públicas; (iii) el Legislador tiene amplia libertad de configuración para delimitar los referidos conceptos, así como para diseñar mecanismos de protección de tales bienes, y, por último, (iv) dicha libertad de configuración debe ejercerse de manera compatible con el artículo 72 ibídem, por lo que, en caso de adoptarse medidas restrictivas, estas deben ser razonables y proporcionales

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Mandatos constitucionales para su protección

BIENES DE INTERES CULTURAL-Enajenación excepcional a particulares

(...) la Corte declarará exequible la expresión “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”, contenida en el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, en el entendido de que no comprende el patrimonio arqueológico y los bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional. Conforme lo señalado párrafos atrás, esta interpretación de la expresión demandada es la única compatible con el artículo 72 de la Constitución Política y con la jurisprudencia constitucional. Lo primero, habida cuenta de que la Asamblea Nacional Constituyente consideró necesario incluir el mandato de especial protección para el patrimonio cultural de la Nación, disponer que el patrimonio arqueológico y “los bienes culturales reconocidos como decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional” son inalienables y prever que el Legislador deberá disponer los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares. Lo segundo, por cuanto la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el patrimonio arqueológico y los bienes que conforman la identidad nacional no pueden ser vendidos a particulares, habida cuenta de que el atributo de inalienabilidad implica impedir que tales bienes pasen a manos de particulares.

Referencia: Expedientes D-13268 y D-13269 (acumulados)

Demandas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 25, 33, 44, 46, 79, 83 (parcial), 113, 124, 127, 131, 140, 141, 231, 232, 233, 234, 235, 249, 312, 313, 314, 331 y 332 (D-13268) y 235 (parcial) (D-13269) de la Ley 1955 de 2019, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

Magistrados ponentes:

CARLOS BERNAL PULIDO

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución

Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. I. Antecedentes

1. 1. El 28 de mayo de 2019, el ciudadano Andrés de Zubiría Samper presentó demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 25, 33, 44, 46, 79, 83 (parcial), 113, 124, 127, 131, 140, 141, 231, 232, 233, 234, 235, 249, 312, 313, 314, 331 y 332 de la Ley 1955 de 2019 “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (expediente D-13268). En esa misma fecha, el ciudadano Nixon José Torres Cárcamo presentó otra demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión “administrada por terceros” contenida en el artículo 235 de la misma Ley (expediente D-13269).

2. En la sesión de 29 de mayo de 2019, la Sala Plena decidió acumular los expedientes D-13268 y D-13269 y repartirlos al magistrado Carlos Bernal Pulido.

3. Mediante el auto de 13 de junio de 2019, el magistrado sustanciador inadmitió las demandas de la referencia, por cuanto no cumplían con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional en relación con los cargos de inconstitucionalidad.

4. Tras la presentación oportuna de dos escritos de subsanación, por medio del auto de 9 de julio de 2019, el magistrado sustanciador: (i) admitió dos cargos de inconstitucionalidad formulados en la demanda D-13268 y (ii) rechazó los otros pretendidos cargos de inconstitucionalidad incluidos en ambas demandas (D-13268 y D-13269). En dicha providencia, el magistrado sustanciador ordenó: (i) fijar en lista el proceso, (ii) correr el traslado para que el Procurador General de la Nación rindiera el concepto de rigor y (iii) comunicar la iniciación de este proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso de la República y a los ministros del Interior, de Cultura, de Salud y Protección Social, así como de Justicia y del Derecho. Asimismo, invitó a múltiples entidades, organizaciones y universidades, públicas y privadas, a participar en este proceso.

. Normas demandadas

5. A continuación, se transcriben las disposiciones demandadas:

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

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

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

(...)

Artículo 83. Inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 10. Inembargabilidad, Imprescriptibilidad e Inalienabilidad. Los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural o de los respectivos consejos departamentales o distritales de patrimonio cultural, según el caso, en los siguientes eventos:

1. Cuando el bien de interés cultural se encuentre en el marco del régimen de propiedad horizontal y la entidad pública sea propietaria de una o varias unidades de vivienda, comercio o industria, y la enajenación se requiera para garantizar la integridad y protección del inmueble.
2. Cuando la entidad pública sea propietaria del derecho proindiviso o cuota sobre bienes inmuebles, así como derechos fiduciarios en fideicomisos que tienen como bien(es) fideicomitido(s) inmuebles enajenación se requiera para garantizar la integridad y protección del inmueble.
3. Cuando el bien de interés cultural haya sido objeto de extinción de dominio.

4. Cuando el bien de interés cultural tenga uso comercial, de servicios o industrial y la entidad pública no pueda usarlo o mantenerlo, de forma que el bien tenga riesgo de deterioro.

5. Cuando la enajenación se haga a instituciones de educación superior o a entidades de derecho privado sin ánimo de lucro que desarrollen de forma principal actividades culturales o de defensa del patrimonio cultural.

En todos los casos previstos en este artículo, el respectivo bien mantendrá su condición de bien de interés cultural y quien lo adquiera estará obligado a cumplir las normas aplicables en el régimen especial de protección.

Dentro de los títulos jurídicos de enajenación a particulares y/o entidades públicas se incluye el aporte fiduciario. En todo caso la enajenación se registrará por el régimen de contratación que cobije a la respectiva entidad pública enajenante y demás normas aplicables.

Parágrafo. El Ministerio de Cultura podrá autorizar la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas. Los municipios, los departamentos, las autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, serán las encargadas de dar aplicación a lo previsto en este parágrafo respecto de los bienes de interés cultural declarados por ellas.

Las autoridades señaladas en este parágrafo podrán autorizar a las entidades públicas propietarias de bienes de interés cultural para darlos en comodato a entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, hasta por el término de cinco (5) años prorrogables con sujeción a lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política, celebrar convenios interadministrativos y de asociación en la forma prevista en los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, y en general, celebrar cualquier tipo de contrato, incluidos los de concesión y alianzas público-privadas, que impliquen la entrega de dichos bienes a particulares, siempre que cualquiera de las modalidades que se utilicen se dirijan a proveer y garantizar lo necesario para la protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación de los mismos, sin afectar su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

(...)

Artículo 231. Competencias en salud por parte de la Nación. Adiciónese el numeral 42.24 al artículo 42 de la Ley 715 de 2001, así:

42.24. Financiar, verificar, controlar y pagar servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. La verificación, control y pago de las cuentas que soportan los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC de los afiliados al Régimen Subsidiado prestados a partir del 1 de enero de 2020 y siguientes, estará a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 232. Competencias de los departamentos en la prestación de servicios de salud. Adiciónense los siguientes numerales al artículo 43 de la Ley 715 de 2001, así:

43.2.9. Garantizar la contratación y el seguimiento del subsidio a la oferta, entendido como la cofinanciación de la operación de la prestación de servicios y tecnologías efectuada en zonas alejadas o de difícil acceso, a través de instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros ubicadas en esas zonas, que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios, de conformidad con los criterios establecidos por el Gobierno nacional. Los subsidios a la oferta se financiarán con recursos del Sistema General de Participaciones y con los recursos propios de la entidad territorial.

43.2.10. Realizar la verificación, control y pago de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC de los afiliados al régimen subsidiado de su jurisdicción, prestados hasta el 31 de diciembre de 2019.

43.2.11. Ejecutar los recursos que asigne el Gobierno nacional para la atención de la población migrante y destinar recursos propios, si lo considera pertinente.

Artículo 233. Destinación y Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones para Salud. Modifíquese el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 47. Distribución de los recursos del sistema general de participaciones. Los recursos

del Sistema General en Participaciones en Salud se destinarán y distribuirán en los siguientes componentes:

1. El 87% para el componente de aseguramiento en salud de los afiliados al Régimen Subsidiado.
2. El 10% para el componente de salud pública y el 3% para el subsidio a la oferta.

Parágrafo 1o. La información utilizada para determinar la asignación de los recursos será suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); el Ministerio de Salud y Protección Social; el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), conforme a la que generen en ejercicio de sus competencias y acorde con la reglamentación que se expida para el efecto.

Parágrafo 2o. Los recursos destinados a salud pública que no se comprometan al cierre de cada vigencia fiscal, se utilizarán para cofinanciar los programas de interés en salud pública de que trata el numeral 13 del artículo 42 de la Ley 715 de 2001, o las normas que las sustituyan, modifiquen o adicionen.

Artículo 234. Distribución de los Recursos de Aseguramiento en Salud. Modifíquese el artículo 48 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 48. Distribución de los recursos de aseguramiento en salud. Los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al componente de aseguramiento en salud del régimen subsidiado serán asignados a distritos, municipios y áreas no municipalizadas así:

Los recursos de este componente se dividirán por el total de la población pobre afiliada al régimen subsidiado en el país en la vigencia anterior, con el fin de estimar un per cápita nacional. El valor per cápita resultante se multiplicará por la población pobre afiliada al régimen subsidiado en cada ente territorial. La población afiliada para los efectos del presente cálculo será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución. El resultado será la cuantía que corresponderá a cada distrito, municipio o áreas no municipalizadas de los departamentos.

La población pobre afiliada al régimen subsidiado de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés hará parte del cálculo de los recursos del

departamento estos serán asignados sin situación de fondos.

Artículo 235. Distribución de los recursos del componente de salud pública y subsidios a la oferta. Modifíquese el artículo 52 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 52. Distribución de los recursos del componente de salud pública y de subsidio de oferta. Este componente comprende dos subcomponentes: el de acciones de salud pública y el de subsidio a la oferta. Los recursos correspondientes a estos subcomponentes se distribuirán así:

52.1 El subcomponente de Acciones de Salud Pública, se distribuirá a cada entidad territorial de acuerdo al resultado de la sumatoria de los siguientes criterios: población, porcentaje de pobreza de cada entidad territorial, ruralidad, densidad poblacional y eficiencia administrativa. Se entenderá como eficiencia administrativa el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.

Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este subcomponente para financiar las acciones de salud pública de su competencia, la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública y el 100% de los asignados a las áreas no municipalizadas. Los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.

El Ministerio de Salud y Protección Social deberá diseñar e implementar los sistemas de monitoreo que den cuenta del uso eficiente de los recursos y los resultados en salud, acorde con las acciones de salud pública priorizadas. Para lo cual los departamentos, distritos y municipios deberán reportar la información que corresponda.

Los departamentos, distritos y municipios podrán establecer convenios de asociación para la ejecución de los recursos, en función de los planes territoriales de salud pública de intervenciones colectivas, en especial los objetivos y metas priorizadas en el respectivo territorio.

52.2 El subcomponente de Subsidio a la Oferta se define como una asignación de recursos para concurrir en la financiación de la operación de la prestación de servicios y tecnologías efectuadas por instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros,

ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios.

Los recursos para financiar este subcomponente se distribuirán entre los municipios y distritos certificados y los departamentos con instituciones de prestación de servicios de que trata el inciso anterior, de conformidad con los siguientes criterios: población total, porcentaje de pobreza de cada entidad territorial, ruralidad y densidad poblacional.

(...)”.

6. Los demandantes formularon 9 pretendidos cargos de inconstitucionalidad: 6 en la demanda D-13268 y 3 en la D-13269. Por medio del auto de 9 de julio de 2019, el magistrado sustanciador decidió admitir dos cargos formulados en la demanda D-13268. Además, rechazó los restantes cuatro pretendidos cargos de esta demanda, así como todos los incluidos en la D-13269. Los siguientes cuadros (incluidos en dicho auto) sintetizan esta decisión:

Expediente D-13268

Cargo

Decisión

1. Vulneración del principio de unidad de materia (art. 158 de la CP)

Rechazado, por cuanto no cumple con los requisitos de especificidad y suficiencia.

2. Vulneración del carácter temporal de la función pública ejercida por particulares (art. 123 de la CP)

Rechazado, por cuanto no cumple con el requisito de especificidad.

3. Vulneración de la inalienabilidad del patrimonio cultural de la Nación (art. 72 de la CP)

Admitido.

4. Vulneración de la autonomía de la Jurisdicción Especial para la Paz (art. transitorio 5 del

Acto Legislativo 1 de 2017)

Rechazado, por cuanto no cumple los requisitos de certeza y especificidad.

5. Vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 151 de la CP)

Admitido.

6. Vulneración del deber estatal de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos (art. 365 de la CP)

Rechazado, por cuanto no cumple con los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia.

Expediente D-13269

Cargo

Decisión

1. Vulneración del principio de unidad de materia (art. 158 de la CP)

Rechazado, por cuanto no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia.

2. Falta de correspondencia con el título de la ley (art. 169 de la CP)

Rechazado, por cuanto no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia.

3. Desconocimiento de la cosa juzgada constitucional (art. 243 de la CP)

Rechazado, por cuanto no cumple con los requisitos de claridad, certeza y suficiencia.

7. En el expediente D-13268, el demandante interpuso recurso de súplica en contra del auto de 9 de julio de 2019, el cual fue rechazado por extemporáneo, mediante el auto 420 de 31 de julio del mismo año. En el expediente D-13269, el demandante no interpuso recurso de súplica en contra de la decisión de rechazo de su demanda.

8. Primer cargo admitido. Vulneración del artículo 72 de la Constitución Política. El demandante cuestionó el aparte “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”, previsto por el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, porque, en su criterio, es incompatible con el artículo 72 de la Constitución Política. Explicó que “la Carta Constitucional en su artículo 72 en forma imperativa establece que el patrimonio arqueológico y los otros bienes culturales son inalienables (no se pueden enajenar o vender), inembargables (no pueden ser objeto de una medida judicial o administrativa de embargo) e imprescriptibles (no se pueden ganar por prescripción adquisitiva de dominio). Al tiempo que la norma inferior contenida en el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 establece que excepcionalmente podrá enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”. En otros términos, indicó que este último artículo “permite que, de manera excepcional, puedan enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, llevándose de bulto la expresa prohibición constitucional del artículo 72, [a la luz de la cual] el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles”. Al respecto, tras referirse a la sentencia C-553 de 2014, resaltó que la Corte ha reiterado que “un bien que integra el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, al ser inalienable, no puede ser negociado, ni vendido, ni donado, ni permutado”.

. Intervenciones

10. La Corte recibió 10 escritos de intervención presentados por: (i) Jorge Eliecer Gaitán Peña, (ii) la secretaria ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, (iii) el director jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, (iv) el presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Previsora S.A. Compañía de Seguros -Sintraprevi-, (v) el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, (vi) el representante del Ministerio de Salud y Protección Social y el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, conjuntamente, (vii) Juan Diego Buitrago Galindo, (viii) Juan Sebastián Álvarez Medina; (ix) Ricardo Córdoba Acosta y (x) el director ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos.

11. Jorge Eliecer Gaitán Peña solicitó la declaratoria de inexecutable del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, por cuanto vulnera los principios de (i) unidad de materia y (ii) cosa

juzgada. Lo primero, porque “la prórroga de la entrada en vigencia del Código General Disciplinario”, prevista por el mencionado artículo, “no guarda relación o conexidad (...) con las políticas públicas, los objetivos nacionales de largo plazo y las metas y prioridades de la acción estatal”, previstas por el Plan Nacional de Desarrollo. Lo segundo, en tanto “el Código General Disciplinario goza de ser cosa juzgada, al haber sido sometido a juicio de constitucionalidad mediante sentencia C-704 de 2017”, incluida la regulación relativa a su vigencia.

12. La secretaria ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz solicitó la declaratoria de inexecutable del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019. En su concepto, dicha norma “modifica la estructura interna de la Jurisdicción Especial para la Paz” y “transforma a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP en un órgano de administración excluido de la institucionalidad de la Jurisdicción Especial para la Paz en materia presupuestal”. En su opinión, dicha transformación “transgrede directamente el parágrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 1 de 2017, según el cual el Órgano de Gobierno de la Jurisdicción Especial para la Paz, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva y la Presidenta de la misma, ejercerán las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de manera exclusiva y como garantía de la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP”. Por la misma razón, dicha norma es incompatible con “el inciso 9 del artículo 7 del Acto Legislativo 1 de 2017”. Por último, la interviniente concluyó que dicho artículo también desconoce que “el Acuerdo Final (...) goza de protección constitucional a partir de lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2017”.

13. El director jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales solicitó la declaratoria de exequibilidad de los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley 1955 de 2019. Al respecto, sostuvo que, “de acuerdo con el contenido de los artículos 231 y 232, es posible afirmar que se trata de disposiciones que regulan una temática orgánica, pues establecen competencias relacionadas con la prestación del servicio de salud para la Nación y los departamentos”. A su vez, señaló que tales artículos “cumplieron todos los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la aprobación de leyes orgánicas”, a saber “finalidad de la ley, contenido, votación y propósito del legislador”. Al respecto, explicó que dichas disposiciones: (i) “son orgánicas, por versar sobre competencias atribuidas a la Nación y a los departamentos en materia de salud” y (ii) “cumplieron con la mayoría absoluta

exigida por los artículos 116 y siguientes de la Ley 5 de 1992 para su aprobación (...) como se evidencia en la Gaceta 430 del 29 de mayo de 2019”. Por último, resaltó que los artículos 233, 234 y 235, “al tratar temas relacionados con recursos del Sistema General de Participaciones, no son materia de ley orgánica”.

14. El presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Previsora S.A. Compañía de Seguros -Sintraprevi- solicitó la declaratoria de inexecutable del artículo 331 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se confieren facultades extraordinarias al presidente de la República para reformar las entidades públicas del sector financiero. En su concepto, esta norma vulnera: (i) “el principio de unidad de materia establecido en los artículos 158 y 339 de la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”, dado que dicho artículo no guarda conexidad con la materia regulada en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) “los derechos de los trabajadores, específicamente de los trabajadores oficiales establecidos en los artículos 25, 39, 53, 55 y 56 de la Constitución Política”, en particular, el derecho a participar en las decisiones que los afectan, y (iii) “el principio de consecutividad establecido en el artículo 157 de la Constitución Política”, en tanto “existió un vicio de procedimiento, pues (...) los senadores de la República desconocían el texto aprobado en la Cámara de Representantes el día 2 de mayo de 2019”.

15. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación solicitó la declaratoria de exequibilidad del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019. En su criterio, este artículo “desarrolla a cabalidad el artículo 72 de la Constitución Política, en el marco de una interpretación sistemática, histórica y teleológica de las disposiciones constitucionales que regulan el denominado derecho a la cultura y la protección al patrimonio cultural de la Nación”. Explicó que “no todos los bienes que forman parte del patrimonio cultural de la Nación le pertenecen y en consecuencia gozan de los atributos de la inalienabilidad (...) sino solo aquellos que conforman la identidad nacional”. También resaltó que “las excepciones puntuales a la condición de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes culturales que conforman la identidad nacional, contenidas en el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, de ninguna manera eliminan la obligación del Estado de proteger especialmente la intangibilidad de aquellos bienes inmuebles de propiedad de entidades públicas que han sido declarados de especial interés cultural”. Por último, en relación con la justificación del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, señaló que “es frecuente que los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas puedan verse expuestos al abandono

o falta de mantenimiento, [por lo cual son necesarias] unas excepciones en las que la enajenación de [estos bienes] podría hacerse a un particular, (...) sin que haya una renuncia al deber estatal de protección del patrimonio cultural”.

16. El representante del Ministerio de Salud y Protección Social y el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, en su escrito conjunto, solicitaron la declaratoria de exequibilidad de los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley 1955 de 2019. Resaltaron que “solo los artículos 231 y 232 corresponden a materias alusivas a competencias que hacen parte de la reserva de Ley orgánica, pero los artículos 233, 234 y 235 se refieren a recursos del Sistema General de Participaciones, cuyo alcance no está contemplado en la reserva de ley orgánica”. En particular, la solicitud de declaratoria de exequibilidad de los dos primeros artículos se fundó en que: (i) “desde la exposición de motivos del proyecto [era claro que] la finalidad de los artículos 231 y 232 acusados (...) es incorporar nuevas reglas de competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de salud”, (ii) “dichos artículos regulan las competencias de la Nación y de los departamentos en materia de salud”, (iii) “la votación requerida constitucionalmente para la aprobación de disposiciones de carácter orgánico se surtió en debida forma para los artículos 231 y 232 de la Ley 1955 de 2019” y, por último, (iv) “está demostrada la intención del legislador, desde el inicio del trámite en el Congreso, de surtir el procedimiento requerido para disposiciones de rango orgánico dentro de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, como lo hizo en el caso de los artículos 231 y 232”.

17. Juan Diego Buitrago Galindo solicitó la declaratoria de exequibilidad de los artículos 231 y 232 de la Ley 1955 de 2019. En su criterio, la aprobación de tales artículos cumplió con los requisitos previstos para los proyectos de Ley orgánica. Dicha conclusión se fundó en que: (i) era claro el propósito de los congresistas de aprobar contenidos de ley orgánica en estas disposiciones, en particular, habida cuenta de la proposición del Representante Óscar Darío Pérez Pineda de “aprobar en bloque los artículos que tienen la característica de ley orgánica” y (ii) “la aprobación por mayoría absoluta de los artículos votados en bloque (...) satisface las exigencias constitucionales y legales para la aprobación de leyes orgánicas”.

18. Juan Sebastián Álvarez Medina solicitó la declaratoria de exequibilidad de los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley 1955 de 2019. Esto, por cuanto “los artículos 356 y 357 de la Constitución Política se encargaron de distribuir las competencias entre la Nación y las

entidades territoriales frente al Sistema General de Participaciones; en consecuencia, es la propia norma constitucional la que les asigna las competencias, respecto a los servicios de salud y educación, la cual prevé que su regulación deberá realizarse a través de una ley a iniciativa del Gobierno y no una ley orgánica como se alega”.

19. Ricardo Córdoba Acosta solicitó que la Corte se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo “ante la demanda de la Ley 1955 de 2019, en los siguientes artículos 1 al 32 y (...) 312 al 336 inclusive, hasta que se cumpla el fin último del derecho conforme al imperio de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica - Corelca” (sic). Además, pidió “ordenar, por conducto del honorable Congreso de la República, la correspondiente instrucción cívica, conforme tal imperio” (sic). El interviniente señaló que “el desvío de los yacimientos carboníferos, sostén y músculo financiero de Corelca y por consiguiente de las electrificadoras de la costa, son causa de esta hecatombe, andas (sic) a falsos comentarios de prensa de interesados en el negocio eléctrico, al punto de obtener desprecios por sus propios interesados”.

20. Por último, el director ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos señaló que “no hay lugar a que [esta entidad] intervenga en el trámite procesal que pretende la inexecutable de algunos apartes de la Ley 1955 de 2019”. Al respecto, resaltó que “no se advierte que la discusión propuesta a partir de la demanda y el contenido de las normas acusadas (...) sean de resorte de los objetos y fines misionales de la FND”.

Intervenciones

Interviniente

Objeto (Ley 1955 de 2019)

Solicitud

Jorge Eliecer Gaitán Peña

Art. 140.

Inexecutable.

Secretaria ejecutiva de la JEP

Art. 141.

Inexequibilidad.

Director jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Arts. 231, 232, 233, 234 y 235.

Exequibilidad.

Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Previsora S.A. Compañía de Seguros

Art. 331.

Inexequibilidad.

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación

Art. 83.

Representante del Ministerio de Salud y Protección Social y jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación

Arts. 231, 232, 233, 234 y 235.

Exequibilidad.

Juan Diego Buitrago Galindo

Arts. 231 y 232.

Exequibilidad.

Juan Sebastián Álvarez Medina

Arts. 231, 232, 233, 234 y 235.

Exequibilidad.

Ricardo Córdoba Acosta

Arts. 1 a 32 y 312 a 336.

Inhibitorio.

Director ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos

N/A

N/A

. Concepto del Procurador General de la Nación

21. Mediante el concepto de 2 de octubre de 2019, el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo. En relación con el primer cargo, esto es, la supuesta violación del artículo 72 de la Constitución Política por parte del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, señaló que “se echa de menos un argumento sólido y coherente (...) que incluya el alcance normativo y lo contraste con el artículo constitucional que considera vulnerado”, por lo cual “carece del requisito de claridad, pues no se puede identificar el contenido de la censura y su justificación”. Advirtió que tampoco satisface el requisito de especificidad, en tanto “no se propone una oposición objetiva y verificable entre la regulación del artículo 82 (sic) y el artículo 72 de la Constitución Política”. Por último, resaltó que “la triple prohibición de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad se predica únicamente de los bienes culturales que conforman la identidad nacional”, lo cual “el Ministerio Público considera relevante para (...) adelantar un juicioso análisis de constitucionalidad”.

22. En relación con el segundo cuestionamiento formulado por el actor, referido a que los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley 1955 de 2019 vulneran el artículo 151 de la Constitución Política, el Procurador señaló que “el cargo (...) se limita a sostener que una ley ordinaria como la que contiene el PND no puede modificar una ley orgánica, sin explicar el contenido de cada disposición, [y] se construye sin tener en cuenta los elementos probatorios mínimos, como es el caso del trámite de los artículos acusados, razón por la cual

el concepto de violación” no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional en relación con los cargos de inconstitucionalidad. Por lo demás, el Procurador señaló que el pretendido cargo “cuestiona la constitucionalidad de cinco artículos de la Ley 1955, (...) y aun cuando versan sobre salud, [el demandante pasa por alto que] sus materias de regulación son absolutamente diferentes”. En estos términos, el Procurador considera que dicha acusación no aporta “los elementos argumentativos necesarios para adelantar un juicio abstracto de constitucionalidad”. A título ilustrativo, resaltó que “los artículos 233, 234 y 235 regulan asuntos relacionados con la distribución de recursos del SGP, materia que no tiene reserva de ley orgánica. Sin embargo, los artículos 231 y 232 sí contienen prima facie una modificación de las competencias asignadas a entes territoriales, (...) razón por la cual se desprende la necesidad de adelantar el trámite legislativo sujeto al artículo 151 constitucional”. Tras referirse a la Gaceta del Congreso No. 430 de 29 de mayo de 2019, el Procurador sostuvo que, en todo caso, “los artículos que se considera debían estar sometidos a la mayoría calificada de la Ley orgánica, cumplieron con este requisito, razón por la cual (...) el cargo se construye sin tener en cuenta los elementos” necesarios para activar el control de constitucionalidad en este caso.

. Competencia

23. En virtud del artículo 241.4 de la Constitución Política, esta Corte es competente para ejercer el control de constitucionalidad de los enunciados normativos demandados.

. Cuestiones previas

24. Habida cuenta de las intervenciones y del concepto del Procurador General de la Nación, la Sala se pronunciará sobre dos cuestiones previas, a saber: (i) el deber de limitar el control de constitucionalidad por vía de acción a los cargos formulados en la demanda y que fueron admitidos, así como (ii) la aptitud de los cargos de inconstitucionalidad admitidos en el presente trámite.

i. (i) La Sala Plena no debe analizar cargos diferentes a los formulados en la demanda y que fueron admitidos

25. La Corte ha reiterado que el control de constitucionalidad por vía de acción se limita a los cargos formulados en la demanda y que fueron admitidos. Por lo tanto, “la Sala Plena no

debe analizar cargos adicionales, particularmente, cuando se trata de procesos activados a través de una acción pública de inconstitucionalidad”. Esto es así en aras de salvaguardar el principio de supremacía constitucional, que podría resultar amenazado si la Corte “entra a evaluar señalamientos que no hacen parte de la controversia original en torno a la cual se configuró el proceso, (...) en la medida en que el pronunciamiento judicial sobre la validez de las disposiciones legales carecería de los insumos que ofrece este debate público, abierto y participativo”. Además, si la Corte adelantara un juicio de constitucionalidad sobre cargos diferentes a los formulados por el actor y que fueron admitidos, “eliminaría la posibilidad de quienes participaron en la expedición de la norma de explicar las razones que justifican su constitucionalidad (CP, art. 244), como elemento mínimo de contradicción que debe tener el juicio abstracto a cargo de la Corte”.

26. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que siempre que el “control se activa mediante una demanda de inconstitucionalidad, el marco de referencia para el examen correspondiente es el propio escrito de acusación” y, en particular, los cargos que fueron admitidos. Esto último, porque “el juicio de constitucionalidad vía activa tan solo es procedente cuando se formula una acusación ciudadana (CP, art. 241), que satisface los requisitos formales y materiales de admisión”. Además, la Corte ha considerado que: (i) carece de competencia para pronunciarse respecto de cargos que no han sido admitidos y, por tanto, cuya aptitud no ha sido constatada previamente; (ii) “el debate democrático y participativo solo puede predicarse de aquellos argumentos contenidos en la demanda, respecto de los cuales los distintos intervinientes y el Ministerio Público pueden expresar sus diversas posturas”, y, finalmente, que (iii) las intervenciones ciudadanas “carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda” y admitidos en el correspondiente auto.

27. Dado lo anterior, la Sala Plena no analizará los argumentos planteados por los intervinientes Jorge Eliecer Gaitán Peña, la secretaria ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, el presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Previsora S.A. Compañía de Seguros -Sintraprevi- y Ricardo Córdoba Acosta. Esto, por cuanto sus intervenciones no guardan relación con los cargos formulados por el actor y admitidos en el presente trámite. En efecto, estas intervenciones conceptúan, respectivamente, sobre la constitucionalidad de los artículos 140, 141 y 331, así como 1 a 32 y 312 a 336 de la Ley 1955 de 2019, mientras que los dos cargos admitidos, mediante el auto de 9 de julio de

2019, tienen por objeto cuestionar la constitucionalidad de los artículos 83 y 231 a 235 ibídem. En estos términos, al margen de si los planteamientos de dichas intervenciones configuran auténticos cargos de inconstitucionalidad, lo cierto es que no guardan relación alguna, siquiera mínima, con los cargos formulados en la demanda y que fueron admitidos en el asunto sub judice. Es más, dichas intervenciones versan sobre normas diferentes a aquellas respecto de las cuales se formularon los dos cargos de inconstitucionalidad admitidos en el presente asunto.

28. En consecuencia, la Sala Plena limitará el control de constitucionalidad en el presente asunto a los cargos admitidos, para lo cual tendrá en cuenta las intervenciones formuladas al respecto. Por el contrario, la Corte no se pronunciará sobre las solicitudes y los planteamientos formulados por los intervinientes señalados en el párrafo anterior.

() La aptitud de los cargos admitidos en el asunto sub judice

29. La Corte ha reiterado que, para configurar auténticos cargos de inconstitucionalidad, las razones presentadas por el actor deben ser: "(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada". Dada la solicitud del Procurador General de la Nación, la Corte examinará la aptitud de los cargos admitidos en el presente asunto con base en estos requisitos.

30. El cargo por vulneración del artículo 72 de la Constitución Política es apto. En efecto, la argumentación del actor satisface los requisitos descritos en el párrafo anterior. Contrario a lo señalado por el Procurador, el actor: (i) cuestiona, de manera clara y comprensible, la constitucionalidad del aparte normativo "excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de las entidades públicas", previsto por el artículo 83

de la Ley 1955 de 2019, por lo que sí es posible identificar el objeto del cargo; (ii) fundamenta su argumentación en que dicho enunciado normativo permite enajenar bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, con lo cual resulta evidente que su cuestionamiento no recae sobre interpretaciones subjetivas o irrazonables del artículo demandado, sino sobre el contenido normativo que razonablemente se adscribe al mismo; (iii) presenta dicha argumentación en términos concretos y específicos, que no vagos o abstractos; (iv) formula un auténtico problema de constitucionalidad, en tanto señala que la expresión normativa demandada es incompatible con el artículo 72 de la Constitución Política, según el cual “el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional (...) son inalienables”, y, por último, (v) hace referencia a jurisprudencia constitucional por medio de la cual la Corte ha reiterado que “un bien que integra el patrimonio (...) cultural de la Nación, al ser inalienable, no puede ser negociado ni vendido (C-553/2014)”, con lo cual la argumentación del actor resulta suficiente para generar dudas, siquiera prima facie, sobre la constitucionalidad del enunciado normativo demandado.

31. El cargo por vulneración del artículo 151 de la Constitución Política es inepto. Esto, porque no satisface los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. Primero, este argumento no satisface el requisito de certeza, por cuanto el actor presenta su acusación de inconstitucionalidad sin “exponer [el] contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles” a los artículos demandados. En efecto, el actor simplemente se limita a enumerar los artículos cuestionados sin siquiera describir o explicar su contenido normativo y, por tanto, resulta por completo incierta su acusación. De un lado, en el caso de los artículos 231 y 232, el actor no explica, en modo alguno, en qué consiste la distribución o la asignación de competencias a la Nación y a los departamentos, ni por qué dicha regulación debe estar sometida a reserva de Ley orgánica, por lo cual la acusación carece de certeza. De otro lado, en relación con los artículos 233, 234 y 235, pareciere que el actor asume que estas disposiciones distribuyen competencias entre la Nación y las entidades territoriales, lo cual es, a todas luces, una interpretación irrazonable de dichos artículos, y, por tanto, la acusación no es cierta. En efecto, el artículo 233 modifica el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, en relación con la distribución y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud. El artículo 234 modifica el artículo 48 de la Ley 715 de 2001, respecto de la distribución y la asignación, entre los distritos, los municipios y las áreas no municipalizadas, de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al componente de aseguramiento en salud del régimen subsidiado. Por último, el artículo 235

modifica el artículo 52 de la Ley 715 de 2001, en relación con la distribución de los recursos del componente de salud pública y de subsidio de oferta. En suma, la argumentación del actor no satisface el requisito de certeza, en tanto: (i) no identifica o expone los contenidos normativos de los artículos demandados y (ii) pareciera suponer que la mayoría de tales disposiciones distribuyen competencias entre las entidades territoriales, sin siquiera advertir que, en su lugar, destinan y distribuyen recursos públicos provenientes de las fuentes referidas.

32. Segundo, este cargo no satisface el requisito de especificidad. En efecto, el actor se limita a señalar que: (i) los artículos 231 a 235 de la Ley 1955 de 2019 modifican la Ley 715 de 2001 y que (ii) esta última normativa es de carácter orgánico, “en la medida en que la misma norma lo establece de forma categórica”. Luego, compara, de manera global, los títulos de dichos artículos con el contenido del artículo 151 de la Constitución Política y, con esto, concluye que “se ha producido una violación de la reserva de ley orgánica”. En estos términos, el actor no aporta razones concretas y particulares que expliquen por qué los artículos demandados regulan materias sometidas a reserva de Ley orgánica. En consecuencia, su acusación es genérica y vaga, por lo que no constituye un auténtico cargo de inconstitucionalidad. La Corte arribó a la misma conclusión en las sentencias C-208 de 2016, C-052 de 2015 y C-077 de 2012, tras revisar argumentos similares al sub examine. En estas providencias, la Corte concluyó que, para la formulación de cargos por reserva de Ley orgánica o estatutaria, “no es relevante demostrar que el Congreso cambió el contenido de una ley que bautizó y denominó ‘ley orgánica’ o ‘estatuto’. Lo adecuado es mostrar que, materialmente, las normas acusadas con base en esta norma son de aquellas que son consideradas estatutarias u orgánicas por la Constitución”. Es más, en la sentencia C-077 de 2012, la Corte se pronunció sobre una acción pública de inconstitucionalidad promovida por el mismo actor que presentó la demanda sub judice. En esa oportunidad, el actor también cuestionó el artículo 14 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011), por cuanto “modificó una norma que contiene normas orgánicas (sic), que son de superior jerarquía (en concreto la Ley 715 de 2001)”. Al respecto, la Corte se inhibió de emitir decisión de fondo, porque “específicamente, [el actor] no precisó la razón por la cual la disposición de la Ley 715 de 2001 que resulta modificada por el artículo 1450 de 2001 -Ley del Plan-, era una norma cuyo contenido material reviste naturaleza orgánica. En efecto, la Corte ha considerado que el criterio literal no es suficiente para determinar las materias que requieren tramitarse a través del procedimiento propio de la ley orgánica territorial”.

33. Por último, tal como lo señaló el Procurador General de la Nación, la argumentación del actor respecto de los artículos 231 a 235 de la Ley 1955 de 2019 es, a todas luces, insuficiente, en tanto no despierta dudas, siquiera prima facie, respecto de la incompatibilidad de dichos artículos con la reserva de ley orgánica prevista por la Constitución Política. En efecto, para la formulación del cargo de inconstitucionalidad por violación de la reserva de Ley orgánica, no basta transcribir el texto del artículo 151 de la Constitución Política, de un lado, y enumerar los artículos demandados, del otro, para concluir -como lo hizo el actor- que “una ley ordinaria (Ley 1955 de 2019) en forma abiertamente inconstitucional modifica algunos artículos de la Ley 715 de 2001 (orgánica) que reglamentó el Acto Legislativo 1 de 2001, por ello deberán ser retirados del ordenamiento jurídico” (sic). En estos términos, como lo señaló el Procurador, limitarse a “sostener que una ley ordinaria como la que contiene el PND no puede modificar una ley orgánica, sin explicar el contenido de cada disposición”, resulta abiertamente insuficiente para aportar “los elementos argumentativos necesarios para adelantar un juicio abstracto de constitucionalidad”.

34. El siguiente cuadro sintetiza el anterior análisis:

Análisis de aptitud de los cargos admitidos en el asunto sub judice

Norma demandada

(Ley 1955 de 2019)

Cargo

Decisión

Art. 83. “[E]xcepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”

Cargo apto.

Arts. 231, 232, 233, 234 y 235

Vulneración de la reserva de Ley orgánica (art. 151 de la CP).

Cargo inepto, por cuanto no cumple con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia.

. Problema jurídico y metodología de la decisión

35. Corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿La expresión normativa “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”, prevista por el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, vulnera el artículo 72 de la Constitución Política, según el cual “el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional (...) son inalienables”? Para responder esta pregunta, la Corte: (i) analizará la intención de la Asamblea Nacional Constituyente en relación con la protección del patrimonio cultural de la Nación y (ii) definirá el alcance del artículo 72 de la Constitución Política conforme a la normativa vigente y a la jurisprudencia constitucional. Con base en lo anterior, examinará la constitucionalidad de la expresión demandada.

. La Asamblea Nacional Constituyente y la protección del patrimonio cultural de la Nación

36. La Asamblea Nacional Constituyente consideró necesario proteger el patrimonio cultural de la Nación. En la Comisión Primera, la constituyente María Mercedes Carranza expresó al respecto:

“En la Constitución de 1886 –afirma– la palabra cultura se menciona una sola vez a propósito de la educación y no en el sentido que pretende dársele. En primer lugar, se reconoce la igualdad y dignidad de las culturas que conviven en Colombia y el derecho de las comunidades a preservar su identidad cultural. Pero no basta este reconocimiento sino que es indispensable que el Estado ponga los mecanismos necesarios para que la cultura se pueda manifestar ofreciendo por ejemplo incentivos a los trabajadores de la cultura; además el Gobierno debe tener en cuenta el fomento de la cultura en los planes de desarrollo. Es importante también la protección del patrimonio cultural que ha sido depredado ante la total desidia del Estado, es preciso tomar conciencia del valor de este patrimonio y disponer los mecanismos de protección especialmente del arqueológico muestra de nuestros ancestros más lejanos”.

37. En la misma Comisión, el constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero manifestó que la protección de la cultura “es una de las grandes innovaciones siendo necesario volver por los fueros de la cultura antes de que se acabe el legado precolombino, y fomentarla ante la creciente pérdida de la identidad que conduce al desconocimiento de las tradiciones colombianas”. A su vez, el constituyente Diego Uribe Vargas afirmó que “la aparición del derecho a la cultura es importante, es una modalidad que va a caracterizar la nueva Carta y no se puede debilitar ni el derecho, ni su protección”. En el mismo sentido, el constituyente Otty Patiño Hormaza resaltó que “no hay posibilidad de desarrollo democrático sin desarrollo cultural. Para una nación en formación como la nuestra es importante recobrar las tradiciones culturales y crear la conciencia del respeto a la cultura”.

38. En particular, los constituyentes que integraron la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente consideraron necesario mantener los bienes que forman parte del patrimonio cultural de la Nación bajo el dominio del Estado y “readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares”. En la sesión del 9 de mayo de 1991, la constituyente María Mercedes Carranza señaló que “(...) lo que se trata de buscar es que pertenezcan a la Nación y que no estén en manos de particulares (...), [la ley] establecerá también los mecanismos para que el Gobierno pueda readquirir los bienes arqueológicos que se encuentren en manos de particulares (...) el Estado deberá promover la readquisición de aquellos bienes del patrimonio arqueológico de la Nación que por alguna circunstancia está en manos de particulares”. Al respecto, el constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero resaltó, en dicha sesión, que “el Estado deberá promover la readquisición de aquellos bienes del patrimonio arqueológico nacional que por alguna circunstancia está en manos de los particulares. Ahora, no puede establecerse obligatoriamente porque no hay con que (...), pero si puede establecerse como una política de manera que el Estado procure la adquisición en la medida de sus posibilidades”.

39. Como consecuencia de lo anterior, en el informe de ponencia para primer debate en Plenaria, el constituyente Diego Uribe Vargas propuso el siguiente artículo:

“Del patrimonio cultural. La preservación del patrimonio cultural en todas sus formas, queda bajo la protección del Estado. Ello abarca no solo el arquitectónico, los objetos artísticos, documentos y testimonios de valor histórico, sino el conjunto de bienes que expresan nuestra cultura, en algunas de sus manifestaciones”.

40. En relación con dicho texto, el mismo constituyente explicó que este “artículo pone énfasis especial en el patrimonio arqueológico, el cual se reputa como bien de la Nación con carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. Así mismo, se autoriza a la ley para reglamentar los derechos especiales que puedan tener las comunidades étnicas en lo referente a las riquezas arqueológicas. El espíritu de las normas que protegen y tutelan el derecho a la cultura, es el de fomentar la actividad y la investigación tanto de la ciencia, como de la tecnología y de salvaguardar el patrimonio histórico de la República”.

41. Tras la referida propuesta, el artículo finalmente aprobado por la Plenaria fue el siguiente: “Del patrimonio cultural. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales reconocidos como decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para recuperarlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorio de riqueza arqueológica”. Tras su aprobación, dicho texto fue modificado por la Comisión de Estilo. En particular, la expresión “y otros bienes culturales reconocidos como decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional” fue reemplazada por “y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional”.

42. Con base en lo anterior, la Sala Plena concluye que la Asamblea Nacional Constituyente reconoció como elemento característico de la Constitución Política el derecho a la cultura y la especial protección de la misma por parte del Estado. En particular, los constituyentes manifestaron de manera explícita la necesidad de proteger el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico y los bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional. Por esta razón, en el contenido del artículo 72 de la Constitución Política finalmente aprobado, así como en sus versiones previas, la Asamblea Nacional Constituyente dispuso que el patrimonio arqueológico y los bienes culturales que conforman la identidad nacional son inalienables, imprescriptibles e inembargables, así como que el legislador dispondrá los mecanismos para readquirir dichos bienes cuando se encuentren en manos de particulares.

. Patrimonio cultural de la Nación. Patrimonio arqueológico, bienes culturales que conforman la identidad nacional y bienes de interés cultural (art. 72 de la CP)

43. La Corte ha resaltado que el artículo 72 de la Constitución Política prevé el mandato de protección a cargo del Estado respecto de “tres tipos de bienes”, a saber: “(i) el patrimonio cultural de la Nación, (...) (ii) el patrimonio arqueológico (...) y (iii) los bienes que conforman la identidad nacional”. A partir de este mandato constitucional, la Corte ha identificado otra “categoría de bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación (...): los bienes de interés cultural”, los cuales son regulados mediante la Ley 397 de 1997. Mientras que los conceptos de “patrimonio cultural de la Nación”, “patrimonio arqueológico” y “bienes de interés cultural” están definidos por la normativa vigente, el de “bienes culturales que conforman la identidad nacional” no ha sido definido por el Legislador. Tales definiciones se referirán a continuación.

44. Primero, el concepto de patrimonio cultural de la Nación está definido en el artículo 4 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008. A la luz de este artículo, el patrimonio cultural de la Nación “está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”. La protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, “pues constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones”. En estos términos, el patrimonio cultural de la Nación puede ser material o inmaterial. El primero está constituido por “[l]os bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos”. El segundo reúne “(...) las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural”.

45. Segundo, el concepto de patrimonio arqueológico está previsto en el artículo 6 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 3 de la Ley 1185 de 2008. Según este artículo, el

patrimonio arqueológico comprende “aquellos vestigios producto de la actividad humana y aquellos restos orgánicos e inorgánicos que, mediante los métodos y técnicas propios de la arqueología y otras ciencias afines, permiten reconstruir y dar a conocer los orígenes y las trayectorias socioculturales pasadas y garantizan su conservación y restauración”. Este artículo prevé, además, que “[p]ara la preservación de los bienes integrantes del patrimonio paleontológico se aplicarán los mismos instrumentos establecidos para el patrimonio arqueológico. De conformidad con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, los bienes del patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Según el mismo artículo 6 ibídem, el ICANH es la autoridad competente para autorizar “a las personas naturales o jurídicas para ejercer la tenencia de los bienes del patrimonio arqueológico, siempre que estas cumplan con las obligaciones de registro, manejo y seguridad de dichos bienes que determine el Instituto”.

46. Tercero, el artículo 4 (b) de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008, prevé que se considerarán bienes de interés cultural, en todos los niveles territoriales, “los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial” . La declaratoria de un bien como “de interés cultural” está a cargo del Ministerio de Cultura, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales competentes, conforme a lo previsto por la Ley 1185 de 2008. En este mismo sentido, el artículo 2.4.1.10 del Decreto 2358 de 2019 define los “bienes de interés cultural” como “aquellos que por sus valores y criterios representan la identidad nacional, declarados mediante acto administrativo por la entidad competente, quedando sometidos al régimen especial de protección definido en la Ley; estos pueden ser de naturaleza mueble, inmueble o paisajes culturales”. Asimismo, prescribe que “los bienes del patrimonio arqueológico se consideran bienes de interés cultural de la Nación de conformidad con lo estipulado en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008”.

47. Cuarto, la Corte advierte que la especial protección constitucional de los “bienes culturales que conforman la identidad nacional” surte plenos efectos en el ordenamiento jurídico, pese a que dicha categoría carece de definición legal. El concepto de “identidad nacional” permite identificar e individualizar dichos bienes. En efecto, la “identidad nacional”

invoca el concepto de Nación y el sentimiento de patriotismo moderno. La Nación es el resultado de muchos elementos históricos, políticos, sociales y culturales comunes. La identificación que siente una persona por estos elementos junto con el pueblo que integra construye una cultura y un sentido colectivo:

“(...) el sentimiento nacional, es decir, la idea de formar parte de una Nación, no es algo que surja espontáneamente ni que pueda imponerse de manera artificial: es el resultado de la toma de conciencia de todo un conglomerado de las cosas materiales e inmateriales que le han sido, le son y le serán comunes; es el sentimiento de haber vivido por generaciones sobre un mismo suelo, de haber compartido una misma historia, de tener, por consiguiente, tradiciones y glorias comunes. Es tener en el presente intereses colectivos y fe en unos mismos valores; implica, además, forjarse para el porvenir ideales, objetivos y metas cuyo logro beneficiará a la colectividad entera. En una palabra, el sentimiento nacional consiste en considerar a la Nación como el símbolo unitario de intereses, aspiraciones, sentimientos y glorias comunes (...) Lo cierto es que la Nación es un concepto que encuentra su origen en un sentimiento arraigado en las fibras más íntimas del ser: el sentimiento de una solidaridad que impele a los individuos a unirse en su voluntad de vivir juntos. Ese sentimiento es el que llamamos sentimiento nacional”.

48. Esta idea de Nación surge en el siglo XVIII en el marco de aquel movimiento social y cultural europeo llamado romanticismo, que nace en contraposición de la ilustración. La conciencia y sentimiento de sentirse parte de una Nación, parte de un pueblo con un origen y un futuro común se expresa de distintas formas, pero una de ellas es el llamado patriotismo. Con él surge la importancia de tener y preservar los símbolos patrios como lo son la bandera, el escudo y el himno nacional:

“(...) el concepto de patria tiene, ante todo, un sentimiento anímico; es la representación ideal de toda una serie de valores comunes, materiales e inmateriales, que se han compartido por un mismo pueblo a través de los tiempos, como son la historia, las tradiciones, las costumbres, el espacio físico, las riquezas materiales, las glorias, los fracasos, las esperanzas, las frustraciones, el saber que se tiene un mismo pasado y se va hacia un mismo porvenir. Siendo básicamente un concepto ideal, la patria se representa a través de símbolos y por ello esos símbolos se consideran sagrados”.

49. De manera que, aparte de comprenderse la bandera, el escudo y el himno como símbolos patrios de una Nación, también hay bienes inmateriales y materiales, muebles o inmuebles, que representan una identidad nacional. Lugares, por ejemplo, que rememoran momentos históricos de un pueblo que contribuyen a perpetuar los lazos de generación en generación. Espacios como estos pueden ser, por ejemplo, el Puente de Boyacá, el Monumento a Los Lanceros del Pantano de Vargas, el Museo de la Independencia - Casa del Florero, la Catedral Primada de Bogotá, entre otros lugares. En ese mismo sentido, según la Unesco “[e]l patrimonio cultural en su más amplio sentido es a la vez un producto y un proceso que suministra a las sociedades un caudal de recursos que se heredan del pasado, se crean en el presente y se transmiten a las generaciones futuras para su beneficio (...) [c]ontribuye a la revalorización continua de las culturas y de las identidades, y es un vehículo importante para la transmisión de experiencias, aptitudes y conocimientos entre las generaciones”.

50. Así, los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación representan símbolos de identidad colectiva e histórica y constituyen una visión de los hechos y sucesos del pasado que son relevantes para un grupo de personas, pues establecen enlaces para la construcción de un futuro común. Acorde con lo anterior, la Sala considera que la identidad nacional es un concepto que apela a aquellos paradigmas que permiten a un grupo identificarse como Nación, y que los bienes culturales que conforman la identidad nacional son aquellos que simbolizan la historia común de la Nación, la cultura que se comparte, y que son importantes por ello para la configuración y conservación de esta identidad.

51. Por último, además del mandato de protección a cargo del Estado respecto de todas las categorías de bienes enunciadas, la Corte ha reconocido que “la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad”. En particular, dicha declaratoria implica la “imposición de cargas para los propietarios de estos que (...) se relacionan con su disponibilidad y ello, incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de conservación y protección”. En relación con la disponibilidad de tales bienes, la Corte ha señalado que son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” cuando pertenecen al Estado y que, en el caso de los particulares, “la protección al patrimonio cultural de la Nación implica, al mismo tiempo, la restricción de derechos, tales como las libertades económicas y de disposición de los bienes objeto de propiedad privada, por lo que no puede generalizarse el control estatal sobre bienes que (sic) el Estado no ostenta la titularidad”.

52. El siguiente diagrama sintetiza los principales elementos de los conceptos y las definiciones legales referidos en los anteriores párrafos:

Patrimonio cultural de la Nación

Patrimonio Arqueológico

Bienes que “conforman la identidad nacional”

Bienes de interés cultural

Fuente del concepto

Art. 72 de la CP

Arts. 72 y 63 de la CP

Art. 72 de la CP

Ley 397 de 1997

Definición

“[E]stá constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana (...) así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico (...)”.

(Art. 1 de la Ley 1185 de 2008)

“[A]quellos vestigios producto de la actividad humana y aquellos restos orgánicos e inorgánicos que (...) permiten reconstruir y dar a conocer los orígenes y las trayectorias socioculturales pasadas y garantizan su conservación y restauración (...)”.

(Art. 3 de la Ley 1185 de 2008)

“Aquellos que simbolizan la historia común de la Nación, la cultura que se comparte, y que son importantes por ello para la configuración y conservación de esta identidad”.

(Definición jurisprudencial)

“(…) los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos (…)”

En su definición se incluyen los bienes del patrimonio arqueológico, en tanto “se consideran bienes de interés cultural”.

(Art. 1 de la Ley 1185 de 2008)

“[A]quellos que por sus valores y criterios representan la identidad nacional (…)”.

(Art. 2.4.1.10 del Decreto 2358 de 2019)

Disponibilidad

Inalienables

Inembargables

Imprescriptibles

(Art. 72 de la CP)

*Siempre que sean de propiedad del Estado

Inalienables

Inembargables

Imprescriptibles

(Art. 72 de la CP)

*Siempre que sean de propiedad del Estado

Inalienables

Inembargables

Imprescriptibles

(Art. 72 de la CP)

*Siempre que sean de propiedad del Estado

Por regla general:

Inalienables

Inembargables

Imprescriptibles

(Art. 83 de la Ley 1955 de 2019)

Sin embargo, la disposición demandada permite, de manera excepcional, su enajenación.

Mandato de protección

Son objeto de protección del Estado, sean propiedad privada o bienes públicos.

53. La Corte ha señalado que, en relación con las categorías antes referidas, el artículo 72 de la Constitución Política “no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera cómo deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos”. A partir de lo anterior, la Corte ha resaltado que, por ejemplo, “el hecho de que el Constituyente hubiere señalado protección del Estado para el patrimonio cultural de la Nación no significa que el legislador estuviese impedido para delimitar su concepto o para diseñar diferentes formas de protección para los bienes y valores que lo integran”. Por el contrario, la Corte ha reiterado que “existe una libertad de

configuración legislativa en la promoción y protección del patrimonio cultural de la Nación, [a partir de lo cual se reconoce] la discrecionalidad de la que goza el legislador para definir medidas específicas de protección, puesto que el Constituyente no fijó una fórmula única para el efecto”.

55. Por lo anterior, el Legislador puede adoptar medidas que “restrinjan” los principios constitucionales previstos por el artículo 72 de la Constitución Política. Esto, habida cuenta de que, en virtud del principio democrático en el Estado Social de Derecho, el legislador “no sólo es libre para configurar el derecho, sino también que es el titular de la cláusula general legislativa, lo cual, al mismo tiempo, implica que, dentro de los parámetros constitucionales, el legislador pueda limitar privilegios especiales que el Constituyente otorga cuando se trata de ponderar y armonizar derechos e intereses en tensión”. Con este fundamento, la Corte ha concluido que, “en aquellos casos en los que, al armonizar derechos constitucionales, el legislador adopta medidas restrictivas y éstas son proporcionales a los derechos que se protegen, resulta razonable restringir el marco de protección del patrimonio cultural de la Nación, consagrado en el artículo 72 de la Constitución”.

56. En suma, la Corte concluye que: (i) el artículo 72 de la Constitución Política prevé, entre otros, el mandato de protección para el Estado en relación con el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico y los bienes culturales que conforman la identidad nacional; (ii) tales categorías de bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables, cuando sean de propiedad de entidades públicas; (iii) el Legislador tiene amplia libertad de configuración para delimitar los referidos conceptos, así como para diseñar mecanismos de protección de tales bienes, y, por último, (iv) dicha libertad de configuración debe ejercerse de manera compatible con el artículo 72 ibídem, por lo que, en caso de adoptarse medidas restrictivas, estas deben ser razonables y proporcionales.

. Caso concreto

57. El artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 modificó el régimen de indisponibilidad de los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas definido por el artículo 10 de la Ley 397 de 1997. De un lado, esta última norma prescribía, entre otros, que los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas son inembargables, imprescriptibles e inalienables y que, en casos excepcionales, el Ministerio de Cultura autorizaría la enajenación

o el préstamo de tales bienes “entre entidades públicas del ámbito nacional”. De otro lado, la norma demandada prevé, en su primer inciso, que los bienes de interés cultural “de propiedad de entidades públicas son inembargables, imprescriptibles e inalienables”; sin embargo, dispone, en su segundo inciso, que “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”. Esta última excepción está supeditada a dos condiciones, a saber: (i) que el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural o los respectivos consejos departamentales o distritales de patrimonio cultural, según sea el caso, emitan concepto favorable previo a la enajenación y (ii) que la venta de tales bienes solo procede en los cinco supuestos previstos por el Legislador.

58. El mismo artículo 83 prevé tales supuestos y dispone que solo procederá la enajenación del bien de interés cultural si: (a) se encuentra en el marco del régimen de propiedad horizontal en el que la entidad pública sea propietaria de una o varias unidades de vivienda, comercio o industria, y la enajenación se requiera para garantizar la integridad y protección del inmueble; (b) ha sido objeto de extinción de dominio o (c) tiene uso comercial, de servicios o industrial, y la entidad pública no pueda usarlo o mantenerlo, de forma que el bien tenga riesgo de deterioro. Del mismo modo, la enajenación procederá cuando (d) la entidad pública sea propietaria del derecho proindiviso o cuota sobre bienes inmuebles, así como derechos fiduciarios en fideicomisos que tienen como bienes fideicomitidos inmuebles cuya enajenación se requiera para garantizar la integridad y protección de los mismos o (e) la enajenación se haga a instituciones de educación superior o a entidades de derecho privado sin ánimo de lucro que desarrollen, de forma principal, actividades culturales o de defensa del patrimonio cultural.

59. En todo caso, el artículo 83 ibídem prevé expresamente que el bien mantendrá su condición de interés cultural tras su enajenación, y, en consecuencia, el particular que lo adquiera estará obligado a cumplir las normas aplicables del régimen especial de protección. Además, dispone que: (i) “dentro de los títulos jurídicos de enajenación a particulares y/o entidades públicas se incluye el aporte fiduciario”, así como que (ii) la enajenación de tales bienes de interés cultural a particulares se regirá por el régimen de contratación que resulte aplicable a la respectiva entidad pública enajenante. En su párrafo, dicho artículo prescribe que “el Ministerio de Cultura podrá autorizar la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas [y que] los municipios, los departamentos, las autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras de

que trata la Ley 70 de 1993, serán las encargadas de dar aplicación a lo previsto en este párrafo respecto de los bienes de interés cultural declarados por ellas”. Por último, este párrafo autoriza a dichas entidades a permitir que “las entidades públicas propietarias de bienes de interés cultural [puedan] darlos en comodato a entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, hasta por el término de cinco (5) años prorrogables con sujeción a lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política”.

60. Como se acreditó en el expediente, la excepción a la inalienabilidad de los bienes de interés cultural prevista por la expresión demandada tiene por finalidad garantizar su integridad y protección, particularmente en aquellos casos en que resulta imposible para el Estado hacerlo bajo su propiedad, por las cargas y los costos que esto implica. Así lo señalaron, de manera expresa, el Gobierno Nacional, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo adjunta a la exposición de motivos del proyecto de Ley No. 311 de 2019 (Senado) y 227 de 2019 (Cámara), así como los ponentes para el primer y el tercer debate de este proyecto. Ellos indicaron que “Colombia cuenta con aproximadamente 1.049 bienes de interés cultural del ámbito nacional (BICN), que presentan en su mayoría un alto grado de deterioro y, sin embargo, solo el 11 % de estos han sido intervenidos, por el alto costo que ello implica”. Es decir, el 89% de dichos bienes del ámbito nacional no han sido objeto de intervención por razones asociadas a la falta de presupuesto y a los considerables costos de su mantenimiento, pese a que en su mayoría presentan altos grados de deterioro. En consecuencia, la finalidad global de la excepción normativa sub examine consiste en “desarrollar condiciones necesarias de orden normativo que no limiten la ejecución e incorporación de acciones dirigidas a la conservación, protección, salvaguardia, divulgación y sostenibilidad” de los bienes de interés cultural y su finalidad concreta es permitir que, de manera excepcional, se puedan enajenar dichos bienes a particulares, en aquellos supuestos en que sea necesario para garantizar su conservación, protección e integridad.

61. La misma finalidad de la excepción normativa demandada fue explícita en la Ficha Técnica Legislativa elaborada por el Ministerio de Cultura para sustentar la modificación del artículo 10 de la Ley 397 de 1997. En dicho documento, el Ministerio explicó que “es frecuente que los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas puedan verse expuestos al abandono o a falta de un mantenimiento adecuado que asegure su conservación, (...) por razones presupuestales (...) A su vez, no siempre otras entidades públicas tienen recursos o capacidad legal para adquirir dichos bienes y asegurar su

preservación conforme lo prevé la ley. Además, en muchas ocasiones instituciones educativas y organizaciones privadas dedicadas a la defensa del patrimonio cultural disponen de recursos suficientes para mantener adecuadamente bienes de interés cultural (...) Por tanto, la regla de no enajenación del artículo 10 de la Ley 397 de 1997 requiere complementarse con unas excepciones derivadas de situaciones especiales en las que la enajenación de los Bienes de Interés Cultural podría hacerse a un particular, sin que ello afecte su carácter especial y su régimen como BIC, y por lo mismo, su pertenencia al patrimonio cultural (...) por el contrario, hay lugar a vincular la salvaguardia, conservación, protección, recuperación y nuevas dinámicas del patrimonio (mueble e inmueble), así como las prácticas del patrimonio cultural inmaterial, a los procesos productivos propios de los territorios”.

62. Así las cosas, la Corte concluye que la excepción normativa demandada se justifica, en términos generales, en la imperiosa necesidad de garantizar la protección y la integridad de los bienes de interés cultural, dadas las condiciones antes referidas.

63. Al margen de su justificación, corresponde a la Corte examinar si dicha excepción normativa es acorde con el artículo 72 de la Constitución Política. Esto, porque la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la amplia libertad de configuración normativa del Legislador para diseñar mecanismos y fórmulas para la protección del patrimonio cultural de la Nación debe ejercerse de manera compatible con dicho artículo. En particular, habida cuenta del problema jurídico formulado en el párr. 35, la Corte debe determinar si la excepción normativa demandada es conforme con el régimen de inalienabilidad dispuesto por el artículo 72 ibídem respecto del patrimonio arqueológico y los bienes culturales que conforman la identidad nacional.

64. La Corte considera que la excepción prevista por el enunciado normativo demandado podría interpretarse como una autorización para que las entidades públicas enajenen, entre otros, patrimonio arqueológico o bienes que conforman la identidad nacional, lo cual sería incompatible con el artículo 72 de la Constitución Política, en virtud del cual tales bienes son “inalienables, inembargables e imprescriptibles”. Dicha interpretación se fundaría en dos razones: la primera es conceptual y la segunda, práctica. Primero, como se señaló, a nivel legal, el artículo 4º de la Ley 397 de 1997 (modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 de 2008) establece que “[s]e consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos

nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial”. Adicionalmente, a nivel reglamentario, en el párr. 45, el artículo 2.4.1.10 del Decreto 2358 de 2019 define los bienes de interés cultural como “aquellos que por sus valores y criterios representan la identidad nacional (...)” y dispone que “los bienes del patrimonio arqueológico se consideran bienes de interés cultural de la Nación (...)”. Por su parte, la expresión demandada prevé que “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”. Así las cosas, la definición de bienes de interés cultural incluye el “patrimonio arqueológico” y “los bienes que (...) representan la identidad nacional”. Por lo cual, la excepción contenida en la expresión demandada para enajenar bienes de interés cultural podría interpretarse como una autorización para vender patrimonio arqueológico o bienes culturales que conforman la identidad nacional, lo cual desconocería el artículo 72 ibídem.

65. Segundo, en la práctica, los bienes de patrimonio arqueológico y aquellos bienes culturales que conforman la identidad nacional están enlistados como bienes de interés cultural. En efecto, tras examinar la “lista de bienes declarados bien de interés cultural del ámbito nacional”, elaborada por el Ministerio de Cultura, la Corte advierte que este listado incluye múltiples bienes que son patrimonio arqueológico o que conforman la identidad nacional. Solo a título ilustrativo, dicho listado contiene, entre otros, el Capitolio Nacional, la Casa de la Moneda, la Casa Museo 20 de Julio, el Museo Nacional, la Quinta de Bolívar, el Teatro Colón y los parques arqueológicos de San Agustín y Tierradentro. Bienes de estas características claramente “conforman la identidad nacional” o son “patrimonio arqueológico” y, por tanto, inalienables, según el artículo 72 de la Constitución Política. En consecuencia, la excepción contenida en la expresión demandada para enajenar bienes de interés cultural podría interpretarse como una autorización para vender el patrimonio arqueológico o los bienes culturales que conforman la identidad nacional incluidos en el referido listado, lo cual desconocería la voluntad del constituyente que fue plasmada en lo previsto por el mencionado artículo 72 ibídem.

66. Dado lo anterior, la Corte declarará exequible la expresión “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”, contenida en el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, en el entendido de que no comprende el patrimonio arqueológico y los bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional. Conforme lo señalado párrafos atrás, esta interpretación de la expresión demandada es la única compatible con el artículo 72 de la Constitución Política y con la jurisprudencia constitucional. Lo primero, habida cuenta de que la Asamblea Nacional Constituyente consideró necesario incluir el mandato de especial protección para el patrimonio cultural de la Nación, disponer que el patrimonio arqueológico y “los bienes culturales reconocidos como decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional” son inalienables y prever que el Legislador deberá disponer los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares. Lo segundo, por cuanto la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el patrimonio arqueológico y los bienes que conforman la identidad nacional no pueden ser vendidos a particulares, habida cuenta de que el atributo de inalienabilidad implica impedir que tales bienes pasen a manos de particulares.

67. Por último, la Corte advierte que, de conformidad con el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, la enajenación excepcional a particulares de los bienes de interés cultural que pertenecen a las entidades públicas está supeditada al concepto previo y favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural o los respectivos consejos departamentales o distritales de patrimonio cultural, según sea el caso. Por esta razón, corresponde a estos consejos, en ejercicio de sus competencias, evaluar cuáles bienes de interés cultural son patrimonio arqueológico o bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional, los cuales no podrán ser enajenados a particulares, según se concluyó en el párrafo anterior. Para tales efectos, además de las definiciones referidas en los párr. 43 a 50, los consejos deberán tener en cuenta los criterios de valoración y los valores para la atribución y la definición de la significación cultural de los mismos. A la luz del artículo 2.4.1.2 del Decreto 1080 de 2015, tales criterios y valores son: antigüedad, autoría, valor simbólico, constitución del bien, forma, estado de conservación, contexto ambiental, contexto urbano, contexto físico, representatividad y contextualización sociocultural, valor histórico, valor estético y valor simbólico.

68. Con base en lo anterior, la Corte declarará exequible la expresión “excepcionalmente

podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”, contenida en el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, en el entendido de que no comprende el patrimonio arqueológico y los bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional.

. 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 EXEQUIBLE, por el cargo analizado, la expresión “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”, contenida en el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, en el entendido de que no comprende el patrimonio arqueológico y los bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para emitir decisión de fondo sobre los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley 1955 de 2019, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, según las razones expuestas en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con salvamento de voto parcial

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto parcial

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-082/20

Referencia: expediente D-13.268 AC.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la mayoría, salvo parcialmente mi voto en la decisión de la referencia. A pesar de que comparto la decisión inhibitoria respecto de los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley 1955 de 2019 -resolutivo segundo-, la mayoría de la Sala pudo haber llegado a una conclusión diferente en relación con el análisis de constitucionalidad del artículo 83 de la citada ley -resolutivo primero-, de haber valorado el alcance de los artículos 7 y 8 de la Constitución, que atribuyen al Estado el deber de reconocer y garantizar la diversidad étnica y cultural de la Nación, así como proteger sus riquezas culturales y naturales.

Resultaba indispensable que la Corte contrastara el contenido del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 con los artículos 7 y 8 constitucionales, así estos no hubieren sido considerados en la argumentación del demandante. Este era un deber de la Sala, no solo por razones formales, sino materiales.

En relación con las primeras, la Corte tiene el deber de garantizar la supremacía constitucional -para así materializar los postulados del artículo 4 de la Carta- y para ello tiene la posibilidad de contrastar las normas demandadas con la totalidad del ordenamiento jurídico Superior, así algunas de sus disposiciones no hubiesen sido propuestas en la argumentación de la demanda. De conformidad con lo prescrito por el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, le corresponde a la Corte Constitucional confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de la Carta, sin que el hecho de que algún artículo constitucional no hubiere sido expresamente aludido por el accionante, imposibilite que, en el evento de estimarse pertinente, pueda considerarse para el juicio respectivo, por su relación con la generalidad de los argumentos propuestos en la demanda y, por tanto, sin que constituye una actuación ex officio de la Sala Plena.

En relación con las segundas, esto es, las razones materiales, dado que el demandante cuestionaba la competencia que el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 reconoce al Estado para enajenar a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, en los términos dispuestos por el artículo 72 de la Carta, en el estudio de constitucionalidad ha debido integrarse para su comprensión lo dispuesto por los artículos 7 y 8 constitucionales. De conformidad con estos, al Estado no solo se le encomienda el deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación -como lo disponen sus artículos 72 y 8-, sino también su diversidad étnica y cultural -como lo ordena su artículo 7-.

Por este conjunto de razones formales y materiales, en caso de que la Sala hubiese integrado a su valoración lo dispuesto por los artículos 7 y 8 de la Constitución, bien habría podido llegar a una determinación diferente acerca de la constitucionalidad del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado