

Sentencia C-083/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Obligatoriedad responde a la protección del principio de seguridad jurídica y a la guarda de la primacía de la Constitución/COSA JUZGADA FORMAL-Elementos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos de la exequibilidad o inexequibilidad no son iguales

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: Expediente D-13.481

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Magistrada Sustanciadora:

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 atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos, en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ánibal Carvajal Vásquez demandó el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Mediante auto del veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), esta Corporación procedió a: (i) admitir la demanda en relación al cargo por la presunta

vulneración del artículo 72 de la Constitución Política; (ii) disponer la fijación en lista; (iii) comunicarla al Presidente de la República, al Congreso de la República, a los ministerios de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público y Cultura, al Departamento Nacional de Planeación y al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural; (iv) invitar al Archivo General de la Nación, a la UNESCO Colombia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Facultades de Derecho de las universidades de Los Andes, Rosario, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Externado, Nacional, de Antioquia, del Cauca y la Fundación Universitaria de San Gil, al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI, al Director de Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Felipe Arbouin Gómez; y v) correr traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

Por otra parte, la magistrada sustanciadora resolvió inadmitir la demanda contra el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en lo referente al cargo por la presunta violación del artículo 158 de la Constitución Política por considerar que los argumentos formulados por el actor no cumplieron con los requisitos de claridad y pertinencia. En consecuencia, concedió al demandante el término de tres (3) días para que procediera a corregir la demanda. Vencido el término respectivo, no se presentó corrección alguna, y por tanto, este cargo fue rechazado.

. NORMA DEMANDADA

2. A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas y se subrayan las expresiones que se consideran contrarias a la Constitución:

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN

SECCIÓN I

PACTO POR LA LEGALIDAD: SEGURIDAD EFECTIVA Y JUSTICIA TRANSPARENTE PARA QUE TODOS VIVAMOS CON LIBERTAD Y EN DEMOCRACIA

SUBSECCIÓN 4

LEGALIDAD DE LA PROPIEDAD

“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”.

. LA DEMANDA

3. El demandante afirma que el aparte subrayado del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 desconoce lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política, con base en los siguientes argumentos.

Sostiene que con la norma demandada el legislador realizó una modificación a la Constitución que es inadmisibles, toda vez que la misma Carta Política prohíbe la enajenación de bienes considerados de patrimonio cultural y, contrario a ello, la ley ahora consagra la posibilidad de enajenar estos bienes a particulares. Para el actor, la Constitución establece las obligaciones del Estado de proteger y salvaguardar aquellos bienes que por su valor histórico, artístico, arquitectónico, entre otros, expresan la identidad nacional, así como, “conservarlos y mantenerlos bajo su patrimonio”. En palabras del demandante, “(...) la Constitución en ninguno de sus apartados (...) establece excepciones en relación a la prohibición de vender, prescribir y embargar los bienes que hacen parte del patrimonio cultural del país. (...) el legislador patrio pretende introducir hipótesis excepcionales en virtud de las cuales es factible que el Estado enajene a favor de particulares bienes que hacen parte del patrimonio cultural del país”. Con base en ello, propone que si se quiere permitir la enajenación de esta clase de bienes es necesario realizar una reforma constitucional a través de un acto legislativo y no a través de una ley ordinaria.

El actor solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 por desconocer el mandato dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política.

. INTERVENCIONES

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Fundación Universitaria de San Gil – UNISANGIL

La señora Laura Mercedes Torres Parada, Decana de la Facultad y en representación del

Programa de Derecho y la Clínica Jurídica de Interés Público, solicitó a la Corte declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 83, así como los numerales de la misma disposición por considerarlos contrarios al artículo 72 de la Constitución Política.

Manifiesta que para saber si la norma demandada cumple con los mandatos constitucionales, es necesario revisar si persigue los mismos objetivos y fines de la norma superior. Para el efecto, la interviniente explica que la norma demandada modificó el artículo 10 de la Ley 397 de 1997, el cual establecía que los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y en su parágrafo 1º establecía la posibilidad de enajenar o dar en comodato estos bienes entre entidades públicas. Así mismo consagraba el comodato como figura para entregarlos a entidades privadas sujetas a dicho negocio jurídico. Precisa que la Corte Constitucional en la sentencia C-082 de 2014 indicó los motivos que tuvo en cuenta el constituyente de 1991 para redactar el artículo 72 de la Constitución Política. Uno de ellos es que “los bienes que conforman al patrimonio cultural de Colombia solo pueden y deben estar en la titularidad del Estado”. Con base en esto, la interviniente advierte que la norma demandada es contraria al mandato constitucional. En palabras de la interviniente:

“Surge una pregunta al interior de la academia ¿Qué objeto tendría que el Estado colombiano en cumplimiento del artículo 72 superior, procurara por los medios pertinentes, traer a su patrimonio cultural los bienes que están en manos ajenas para luego enajenarlos de nuevo como pretende la Ley 1955 en su numeral tercero del artículo 83? De lo anterior emergen contrariedades, trasgresiones y posturas opuestas a los fines que la estructura jurídica constitucional antes citada ha promovido, desde el núcleo esencial propio de los derechos fundamentales. || De igual forma, los demás numerales de la precitada ley tienen igual consideración, ya que van en total contravía a la Constitución; pues quedó dicho que el querer de la norma es la conservación de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la nación, y la ley de marras busca que dicho patrimonio desaparezca. || Así las cosas, consideramos que el artículo 83 en todos sus numerales de la Ley 1955 de 2019, es notablemente contraria al mandato superior contemplado expresamente en el artículo 72”.

Finalmente solicita la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019.

. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar por ineptitud de la demanda.

Advirtió que la lectura que hizo el demandante del artículo 72 de la Constitución es incorrecta e inexacta. Según el Ministerio Público la demanda no cumple con el requisito de especificidad porque no aporta fundamentos a lo que denomina como una “sustitución a la Constitución”. Además el actor pareciera invocar la teoría del juicio de sustitución a una ley ordinaria, cuando esto no es procedente.

La demanda no cumple con el requisito de pertinencia por cuanto “no se explica la forma en el que el enunciado normativo acusado desconoce la Constitución. En efecto, el inciso 2º del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 hace referencia a los bienes de interés cultural, concepto que no aparece desarrollado en el artículo 72 de la Constitución Política. Así, el desacuerdo del demandante se estructura a partir de la comparación de disposiciones de orden legal, sin que se presente el concepto de violación de la Constitución”.

Finalmente el Procurador general afirmó que no se cumple tampoco con el requisito de suficiencia, pues el demandante confunde los conceptos dispuestos en el artículo 72 con los conceptos de la ley ordinaria relacionada con la protección de bienes culturales. En palabras del Procurador:

“(…) es necesario precisar que no todos los bienes culturales gozan de las características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, dado que únicamente puede atribuírsele tales rasgos a los bienes culturales que conforman la identidad nacional (...) [el artículo 63 CP] le concede al legislador la libertad de configuración normativa para establecer cuales bienes, diferentes a los ya mencionados, serán sometidos al régimen especial de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, limitaciones que fueron desarrolladas por la Ley 397 de 1997 que, además define algunos conceptos relevantes como lo son el patrimonio cultural, el patrimonio arqueológico y los bienes culturales que conforman la identidad nacional, al tiempo que fija las condiciones para la declaratoria de un bien como de interés cultural. Esa misma Ley 397 introduce una nueva categoría de bienes, los denominados ‘bienes de interés cultural’, calidad que debe ser declarada mediante el procedimiento administrativo establecido en esa ley y que puede recaer sobre bienes

públicos y privados”

Conforme a lo anterior, el Ministerio Público afirmó que los bienes de interés cultural regulados en la norma demandada son una categoría distinta a los “bienes culturales que conforman la identidad nacional, tanto en su origen (los primeros son de origen legal, mientras que los segundos son de origen constitucional), como por su reconocimiento (los bienes de interés cultural deben ser declarados como tales mediante procedimiento administrativo, mientras que los bienes culturales que conforman la identidad nacional no requieren declaratoria para gozar de los atributos de inmebargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad). De allí que dichos conceptos no puedan ser asimilables o tratados de la misma forma”.

De tal modo, el actor parte de una premisa errada al considerar que los bienes de interés cultural son una categoría general, cuando en realidad la calidad de inalienabilidad solo se desprende de los bienes de patrimonio arqueológico nacional y sobre los bienes culturales que conforman la identidad nacional. Por lo anterior, el Ministerio Público considera que el inciso del artículo 83 no desconoce la Constitución, pues hace referencia a una categoría de bienes diferente.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. 1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del numeral 4º del artículo 241 de la Carta Política.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

2. De acuerdo con los antecedentes, el actor considera que el legislador al proferir una norma que permite excepcionalmente enajenar a particulares bienes de interés cultural, desconoció el contenido del artículo 72 de la Constitución el cual consagra expresamente que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional son inalienables.

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Fundación Universitaria de San Gil – UNISANGIL en su intervención solicitó la inconstitucionalidad del inciso demandado y

compartió los argumentos del demandante. La Procuraduría, por su parte, solicitó a la Corte declararse inhibida por falta de aptitud de la demanda.

3. Durante el trámite de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la sentencia C-082 de 2020 dentro de la cual se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra la misma disposición que se estudia en esta providencia. De manera que se hace necesario previamente analizar si existe cosa juzgada constitucional.

La cosa juzgada constitucional. Reiteración jurisprudencial

4. Los fallos dictados por la Corte Constitucional en sede de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada. Este concepto permite asegurar la supremacía de la Constitución Política y garantizar los principios de seguridad jurídica, igualdad y confianza legítima. La jurisprudencia ha establecido que la cosa juzgada puede presentarse de distintas formas, una de ellas es la denominada cosa juzgada formal. Para que se presente este tipo de cosa juzgada debe cumplirse con las siguientes condiciones: “(i) se demanda la misma disposición normativa previamente cuestionada, (ii) por cargos idénticos a los que fueron presentados en la primera oportunidad, (iii) sin que haya variado el patrón normativo de control, es decir, las normas constitucionales relevantes”.

5. Los efectos que se generan al presentarse una cosa juzgada dependen de la decisión emitida por la Sala Plena: “Si se trata de la declaratoria de exequibilidad de una norma, en principio la Corte deberá estarse a lo resuelto en aquella providencia para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones. No obstante, deberá analizarse si la declaratoria de exequibilidad es absoluta o relativa, teniendo en cuenta los cargos y los objetos examinados por esta Corporación, pues existe la posibilidad de un examen adicional basados en un cambio constitucional o una modificación del contexto jurídico. Si la norma es declarada inexecutable, la cosa juzgada será absoluta, toda vez que su declaratoria retira del ordenamiento jurídico la norma estudiada independientemente de los cargos invocados”.

6. Con base en estas consideraciones, la Sala Plena analizará el objeto examinado en la Sentencia C-082 de 2020, así como los cargos invocados, para establecer si se configura cosa juzgada constitucional.

El cargo que formula el actor contra el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 fue analizado en la

sentencia C-082 de 2020, y por tanto se configura cosa juzgada constitucional.

7. La Sala Plena encuentra que existe cosa juzgada, dado que en la sentencia C-082 de 2020 resolvió “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”.

8. En aquella oportunidad el ciudadano demandante argumentó que la frase “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, vulneraba el atributo de inalienabilidad contemplado en el artículo 72 de la Constitución Política. La Sala Plena formuló 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”?”

“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. (...) 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. (...) 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.

Al margen de su justificación, corresponde a la Corte examinar si dicha excepción normativa

es acorde con el artículo 72 de la Constitución Política (...) 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”.

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.”

10. Por lo anteriormente descrito, no existe duda alguna de que la Sala Plena en la sentencia C-082 de 2020 estudió la misma norma atacada en esta oportunidad y analizó el mismo cargo formulado, lo que configura cosa juzgada constitucional. En consecuencia la parte resolutive de esta providencia dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia C-082 de 2020.

Síntesis de la decisión

11. El demandante solicitó la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 por desconocer lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política. Según el actor, el legislador desconoció la inalienabilidad de los bienes culturales que conforman la

identidad nacional al permitir que excepcionalmente los bienes de interés cultural en propiedad de entidades públicas puedan ser enajenados a particulares. La Sala Plena encontró que se había configurado cosa juzgada constitucional, toda vez que en la sentencia C-082 de 2020 se declaró exequible la disposición atacada “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 Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Único. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-082 de 2020 que declaró la 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.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General