

**LA POSIBILIDAD EXCEPCIONAL DE QUE PUEDAN ENAJENARSE A PARTICULARES BIENES DE INTERÉS CULTURAL DE PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, NO COMPRENDE EL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO NI LOS BIENES CULTURALES DECISIVOS PARA LA CONFIGURACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL.**

## II. EXPEDIENTE D-13268 - SENTENCIA C-082/20 (febrero 26)

M.P. Carlos Bernal Pulido y Cristina Pardo Schlesinger

### 1. Norma objeto de control

#### LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

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

*"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*

**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 regirá 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 de 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 adicione.

**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.

## 2. Decisión

**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.

## 3. Síntesis de la providencia

La Sala Plena analizó dos cargos de inconstitucionalidad: (i) la vulneración de la inalienabilidad del patrimonio cultural de la Nación (art. 72 de la CP) y (ii) el desconocimiento de la reserva de ley orgánica (art. 151 de la CP). Con el primero, el demandante indicó que la expresión normativa “*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, desconoce la prohibición constitucional de enajenar el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional. Con el segundo, el demandante señaló que los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la misma Ley debieron someterse al trámite de las leyes orgánicas.

Tras concluir que el primer cargo era apto, 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*”? Para dar respuesta a esta pregunta, la Corte definió el alcance del artículo 72 *ibídem*, para lo cual (i) constató la intención de la Asamblea Nacional Constituyente relativa a proteger el patrimonio cultural de la Nación; (ii) reiteró su jurisprudencia sobre el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico, los bienes culturales que conforman la identidad nacional y los bienes de interés cultural y, por último, (iii) determinó que, en ejercicio de su libertad de configuración, el Legislador tiene competencia para adoptar medidas tendientes a proteger el patrimonio cultural de la Nación.

Con base en lo anterior, la Sala Plena concluyó que la expresión analizada es exequible, en el entendido de que no comprende el patrimonio arqueológico y los bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional. Esto, porque el artículo 72 de la Constitución Política expresamente prevé que el “*patrimonio arqueológico*” y los “*bienes culturales que conforman la identidad nacional*” son inalienables. El primero de tales conceptos fue definido por el Legislador por medio del artículo 3 de la Ley 1185 de 2008. En relación con el segundo, la Sala advirtió que el legislador no había precisado el concepto constitucional relativo a los “*otros bienes culturales que conforman la identidad nacional*”, lo cual no significaba que el mismo careciera de contenido y de efecto útil. La Sala estimó 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. Dado que la norma legal acusada podría interpretarse como una permisión de enajenación del patrimonio arqueológico y de estos bienes simbólicos de la identidad nacional, se procedió a condicionar su exequibilidad. En consecuencia, la expresión demandada solo es exequible si dicha excepción no aplica para el patrimonio arqueológico y para los bienes que conforman la identidad nacional.

En relación con el segundo cargo de inconstitucionalidad, la Sala concluyó que era inepto y, por tanto, emitió decisión inhibitoria al respecto. Esto, porque no satisfacía los requisitos de *certeza*, *especificidad* y *suficiencia*. Primero, este argumento no satisfacía el requisito de *certeza*, por cuanto el actor presentó su acusación de inconstitucionalidad sin “exponer [el] contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles” a los artículos demandados. En efecto, el actor simplemente enumeró los artículos cuestionados sin siquiera describir o explicar su contenido normativo y, por tanto, su acusación fue, por completo, incierta. Segundo, este razonamiento no satisfizo el requisito de *especificidad*, por cuanto el actor se limitó a señalar que los artículos 231 a 235 de la Ley 1955 de 2019 modifican la Ley 715 de 2001 y que esta última es de carácter orgánico, “en la medida en que la misma norma lo establece de forma categórica”. Luego, comparó, de manera global, los títulos de dichos artículos con el contenido del artículo 151 de la Constitución Política y, con esto, concluyó que “se ha producido una violación de la reserva de ley orgánica”. En estos términos, el actor no aportó razones concretas y particulares que explicaran por qué los artículos demandados regulan materias sometidas a reserva de Ley orgánica. Por último, la argumentación del actor respecto de los artículos 231 a 235 de la Ley 1955 de 2019 fue, a todas luces, *insuficiente*, en tanto no despertó dudas, siquiera *prima facie*, respecto de la incompatibilidad de dichos artículos con la reserva de ley orgánica prevista por la Constitución Política.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** manifestaron salvamento de voto parcial en relación con la sentencia anterior. Aunque comparten la decisión de inhibición respecto de la mayoría de los artículos demandados en esta oportunidad de la Ley 1955 de 2019, consideran que la Corte ha debido ampliar su examen de constitucionalidad a otras normas de la Carta Política y no limitarse a los preceptos invocados por el actor como fundamento de la acción pública que instaura.

En su criterio, el principio fundamental de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4º del ordenamiento superior y la misión confiada a este tribunal de guardar la supremacía e integridad de la Constitución Política (art. 241 CP), llevan consigo la facultad de confrontar la ley frente a todo su articulado, aun cuando el ciudadano señale como normas vulneradas solo algunas de ellas. Observaron que, en desarrollo de ese mandato, el artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, establece el deber de este tribunal de confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución. Al mismo tiempo, dispone que la Corte Constitucional “podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”.

En el presente caso, los magistrados **LIZARAZO** y **ROJAS** advirtieron que además del artículo 72 de la Carta Política, la Corte ha debido integrar en su análisis, entre otros, los artículos 7º y 8º de la Constitución, que contemplan el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana y la obligación del Estado y de las personas, de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, no obstante que en la demanda no se hacía mención a los citados artículos.

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto en relación con los fundamentos de esta decisión.

