

D-13268  
OK

Bogotá, D.C., 28 de mayo de 2019

Señores  
Corte Constitucional  
Ciudad.-



Ref.- Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

H. magistrados:

Yo, Andrés De Zubiría Samper, mayor de edad, vecino de esta ciudad, ciudadano en ejercicio, abogado de profesión e identificado como aparece al pie de mi firma, presento Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", de acuerdo con los argumentos que más adelante expondré.

#### 1. Normas demandadas

Ley No.1955 de 2019

*"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.  
Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad."*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

"(...)

ARTÍCULO 25°. PRÓRROGAS DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA DEL DECRETO 2655 DE 1988. Los contratos de concesión de minería suscritos en vigencia del Decreto 2655 de 1988 podrán prorrogarse. Para el efecto, mínimo seis (6) meses antes de vencerse el período de explotación y encontrándose a paz y salvo con todas las obligaciones derivadas del contrato, el concesionario podrá solicitar la prórroga hasta por treinta (30) años, la cual no será automática. La Autoridad Minera Nacional determinará si concede o no la prórroga, teniendo en cuenta la conveniencia de la misma para los intereses del Estado, de acuerdo con los criterios que para el efecto establezca dicha autoridad. Adicionalmente, podrá establecer nuevas condiciones contractuales y pactar nuevas contraprestaciones adicionales a las regalías. Perfeccionada la prórroga, en los términos del artículo 77 de la Ley 685 de 2001 o la norma que la sustituya o modifique, el contrato prorrogado deberá cumplir con las normas ambientales vigentes. Las labores de explotación no se suspenderán mientras se perfeccione el nuevo contrato y se adecuen los instrumentos ambientales del contrato inicial, de acuerdo con lo que determine la autoridad ambiental."

ARTÍCULO 33°. FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES -FEPC. Para garantizar el funcionamiento y sostenibilidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como administrador del FEPC, podrá realizar directamente o a través de entidades especializadas, el diseño, gestión, adquisición y/o celebración de instrumentos y/o contratos de cobertura financiera sobre los precios del petróleo o de los combustibles líquidos en el mercado internacional, o sobre la tasa de cambio del peso colombiano por el dólar estadounidense."

**ARTÍCULO 44°. ENAJENACIÓN DE PARTICIPACIONES MINORITARIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Modifíquese el artículo 258 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 162 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así: **ARTÍCULO 258: ENAJENACIÓN DE PARTICIPACIONES MINORITARIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Las entidades estatales de cualquier orden o rama podrán enajenar directamente o a través del colector de activos de la Nación, Central de Inversiones-CISA, únicamente aquellas participaciones accionarias en las cuales la propiedad de las mismas haya sido producto de un acto en el que no haya mediado la voluntad expresa de la entidad pública o que provengan de una dación en pago y, siempre y cuando esta participación no supere el cuarenta y nueve por ciento (49%) de la propiedad accionaria de la sociedad. En todo caso, y previo a enajenar las mismas,

La entidad propietaria de la participación accionaria deberá comprobar que la propiedad accionaria que ostenta fue producto de un acto en el que no medió la voluntad expresa de la entidad pública o que provino de una dación en pago. Cuando la entidad opte por enajenar la participación en una sociedad deberá dar aplicación al régimen societario al que se encuentra sometida. (...)

**ARTÍCULO 46°. DEL FONDO ADAPTACIÓN.** Modifíquese el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así: **ARTÍCULO 155. DEL FONDO ADAPTACIÓN.** El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-Ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012. Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado. (...)

**ARTÍCULO 79°. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN CATASTRAL.** La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. La gestión catastral será prestada por: i) Una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC; ii) Por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto; y iii) Por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral.

(...)

Los gestores catastrales podrán adelantar la gestión catastral para la formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales. Los operadores catastrales son las personas jurídicas, de derecho público o privado, que mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los operadores catastrales deberán cumplir con los requisitos de idoneidad que defina el Gobierno nacional. El IGAC será gestor catastral por excepción, en ausencia de gestores catastrales habilitados.

(...)

Los operadores catastrales son las personas jurídicas, de derecho público o privado, que mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los operadores catastrales deberán cumplir con los requisitos de idoneidad que defina el Gobierno nacional. El IGAC será gestor catastral por excepción, en ausencia de gestores catastrales habilitados.

(...)

**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 pro indiviso 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 (...)"

**ARTÍCULO 113°. REQUISITOS PARA PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA QUE REQUIEREN DESEMBOLSOS DE RECURSOS PÚBLICOS EN ENTIDADES TERRITORIALES.** Modifica el numeral 6, 7 y el parágrafo 2 del artículo 27 de la Ley 1508 de 2012, así: 6. La autorización por parte de la Asamblea o Concejo respectivo, para asumir obligaciones con cargo al presupuesto de vigencias futuras para proyectos de Asociación Público Privada podrá efectuarse en cualquier momento y superar el periodo de gobierno del respectivo gobernador o alcalde. El plazo de dicha autorización no podrá exceder el plazo previsto en el artículo 6 de la ley 1508 de 2012. (...)

**ARTÍCULO 124°. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS.** Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, el cual quedará así: **ARTÍCULO 8. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS.** La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: 1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco. 2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación. 3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades. 4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013. 5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como

organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente. 6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los distritos conformados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley continuarán sometiéndose a sus respectivas normas de creación; Los municipios que hayan iniciado el trámite para convertirse en Distritos antes del 30 de abril de 2019, seguirán rigiéndose por las normas constitucionales o legales con que iniciaron." (...)

ARTÍCULO 127°. LIBERTAD RELIGIOSA, DE CULTOS Y CONCIENCIA. El Gobierno nacional con la coordinación del Ministerio del Interior, emprenderá acciones que promuevan la articulación intersectorial, interinstitucional y territorial para la garantía y goce efectivo del ejercicio del derecho a la libertad religiosa, de cultos y conciencia en el territorio nacional. Para el efecto, promoverá e impulsará la participación de los representantes de las entidades religiosas, el reconocimiento de las mismas, la garantía del libre ejercicio de estos derechos y realizará las acciones que permitan determinar el impacto social de las organizaciones y entidades religiosas, conforme a la Constitución y la Ley. (...)

ARTÍCULO 131°. REGISTRO ÚNICO DE DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA PENAL Y JURISDICCIONES ESPECIALES. Créase el Registro Único de Decisiones Judiciales en Materia Penal, administrado por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional. El administrador del registro, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación adoptarán las soluciones administrativas y tecnológicas necesarias para garantizar la constante actualización de los datos del registro. (...)

ARTÍCULO 140°. PRÓRROGA CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO. Prorróguese hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.

ARTÍCULO 141°. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN -UIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ-JEP. El Estado, por intermedio del Gobierno Nacional, garantizará la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación -UIA de la Jurisdicción Especial para la Paz, para lo cual podrá hacer uso del plan de inversiones para la paz, contenido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016. Con el fin de garantizar el funcionamiento y autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación -UIA, el Director ejercerá de manera exclusiva e independiente todas las funciones que correspondan para determinar la estructura y funcionamiento de la Unidad de Investigación y Acusación -UIA de la Jurisdicción Especial para la Paz. PARÁGRAFO. El Director de la Unidad de Investigación y Acusación -UIA en desarrollo de tal facultad, asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variar la cuando lo considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos". (...)

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. 4.3.2.10. 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. 4.3.2.11 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 1.** 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 2.** 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 aquél 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: 5.2.1 El subcomponente de Acciones de Salud Pública, se distribuirá a cada entidad territorial de acuerdo al resultado de la sumatoria de 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. (...)

**ARTÍCULO 249°. ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES -EAT.** La conformación y registro de las asociaciones de departamentos, distritos, municipios; regiones de planificación y gestión de que trata la Ley 1454 de 2011, se adelantará conforme al siguiente procedimiento: i) Expedición de la ordenanza departamental, acuerdo municipal y/o distrital de cada una de las entidades territoriales interesadas, autorizando al gobernador o alcalde para conformar el correspondiente Esquema Asociativo Territorial-EAT; ii) Suscripción del convenio interadministrativo con las entidades territoriales por medio del cual se conforma el respectivo EAT; iii) Documento de los estatutos que regularán la conformación y funcionamiento del EAT de acuerdo con la ley 1551 de 2012, incluyendo la descripción del patrimonio y aportes de las entidades que conforman el respectivo EAT; iv) Adopción de un plan estratégico de mediano plazo que contenga las objetivos, metas y líneas de acción para el cual se conforma el EAT una vez conformado, el EAT deberá registrar el convenio de conformación y sus estatutos en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales que para el efecto ponga en funcionamiento el Gobierno nacional, quien podrá definir los requisitos, condiciones y procedimiento para el suministro de la información a que haya lugar. Las entidades territoriales a través de los EAT conformados según el procedimiento descrito anteriormente y constituidos como persona jurídica de derecho público, podrán presentar proyectos de inversión de impacto regional a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD, y ser designados como sus ejecutores, conforme a la normativa vigente y aplicable. Para la presentación del proyecto, este deberá contar con concepto favorable de los alcaldes o gobernadores, según sea el caso, de las entidades territoriales conformantes del EAT. Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 1454 de 2011 y la Ley 136 de 1994 y las normas que las modifiquen, complementen o reglamenten, los EAT podrán prestar servicios públicos, desempeñar funciones administrativas propias o las que las entidades territoriales o el nivel nacional le deleguen, ejecutar obras de interés del ámbito regional, cumplir funciones de planificación o ejecutar proyectos de desarrollo integral. Para tal fin deberán cumplir con las condiciones de experiencia, idoneidad y los demás requisitos dispuestos en las normas vigentes y aplicables, incluyendo la Ley 142 de 1994 y las que la modifiquen o sustituyan. Los EAT podrán, igualmente, asociarse con operadores autorizados por la autoridad competente para la prestación de los correspondientes servicios. (...)

**ARTÍCULO 312°. MEDIDAS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL FONDO EMPRESARIAL.** Autorícese a la Nación para que directa o indirectamente adopte medidas de financiamiento al Fondo Empresarial de la SSPD, incluyendo créditos y garantías, los cuales podrán ser superiores a un año. No se requerirá la constitución de garantías ni contragarantías cuando la Nación otorgue estos créditos o garantías, y las operaciones estarán exentas de los aportes al Fondo de Contingencias creado por Ley 448 de 1998. Los términos para desarrollar estas autorizaciones se rigen por lo dispuesto en este Capítulo. El Gobierno nacional reglamentará la materia. **PARÁGRAFO.** Harán parte de las medidas autorizadas de sostenibilidad del Fondo Empresarial, la provisión de recursos de la Nación y otras entidades estatales con recursos líquidos y en especie (tales como acciones), incluyendo sus frutos.

**ARTÍCULO 313°. SOBRETASA POR KILOVATIO HORA CONSUMIDO PARA ORTALECER AL FONDO EMPRESARIAL EN EL TERRITORIO NACIONAL.** A partir de la expedición de la presente Ley y hasta el 31 de diciembre de 2022, créase una sobretasa nacional de cuatro pesos moneda

legal colombiana (\$4 COP) por kilovatio hora de energía eléctrica consumido, que será recaudada por los comercializadores del servicio de energía eléctrica y girada al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La sobretasa será destinada al pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas de energía eléctrica en toma de posesión en el territorio nacional. El hecho generador será el kilovatio hora consumido, y los responsables del pago de esta sobretasa serán los usuarios de los estratos 4, 5 y 6, los usuarios comerciales e industriales y los no regulados del servicio de energía eléctrica. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios reglamentará el procedimiento para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo. El servicio de transporte masivo que se mueva con energía eléctrica estará excluido de la sobretasa de la que trata el presente artículo.

**ARTÍCULO 314°. CONTRIBUCIÓN ADICIONAL A LA CONTRIBUCIÓN DEFINIDA EN EL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 142 DE 1994 PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO EMPRESARIAL.** A partir del 1 de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD. Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes: 1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen. 2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD. 3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD. 4. La tarifa será del 1%. 5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD. El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros. (...)

**ARTÍCULO 331°. MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL SECTOR FINANCIERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley, para: Fusionar entidades públicas del sector financiero, tales como, Aseguradoras Públicas y Fiduciarias Públicas; con el fin de evitar duplicidades y crear una entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional responsable de la gestión del servicio financiero público que incida en mayores niveles de eficiencia.

**ARTÍCULO 332°. REESTRUCTURACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley, para: Reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría Delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.”

## **2. Normas constitucionales infringidas**

Estimamos que la Ley 1955 de 2019 vulnera los artículos 72, 123, 151, 158, 365 y el Acto legislativo 1 de 2017 (Artículo 5º Transitorio).

### 3. Razones de la violación

#### 3.1. Vulneración del principio de la Unidad de Materia (Artículo 158)

De acuerdo con las normas superiores, el Plan Nacional de Desarrollo está conformado por: a) Una *parte General*, donde se precisan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que deben ser adoptadas por el Gobierno nacional; y b) El *Plan de Inversiones Públicas*, que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución que garantice la sostenibilidad fiscal.

El citado Plan Nacional de Desarrollo (PND) también tiene que cumplir con las exigencias constitucionales y específicamente con el denominado principio de la Unidad de Materia como sucede con todos los proyectos de ley, ya que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.” (artículo 158)

Como ha reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el particular:

“El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos. En consecuencia, el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Carta. Así pues, las exigencias del principio de unidad de materia se predicán de las normas de carácter presupuestal y de aquellas que señalan mecanismos para la ejecución de Plan”. (C-016/16. Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO, 27 de enero de 2016)

La misma sentencia precisa que la conexidad exigida puede ser *temática* (vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general de una ley y el asunto sobre el que trata concretamente una disposición suya en particular), *causal* (identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones), *teleológica* (identidad en los fines u objetivos que persigue la ley) y *sistémica* (relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley).

Al confrontar las normas superiores con lo regulado en algunas disposiciones contenidas en la Ley 1955 de 2018 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 –2022. Pacto por Colombia*”, nos encontramos que las mismas vulneran el Principio de la Unidad de Materia, así:

- En el artículo 25º. PRÓRROGAS DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA DEL DECRETO 2655 DE 1988, donde se autoriza al concesionario la prórroga hasta por 30



años. Pero la señalada prórroga no guarda relación alguna con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, ya que dicha disposición no contiene normas de carácter presupuestal, ni contiene mecanismos para la ejecución del Plan, según las precisiones de la sentencia C-016/16.

- El Artículo 33°. FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES -FEPC, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que regula la cobertura financiera sobre los precios del petróleo o de combustibles líquidos en el mercado internacional, pero tampoco la norma en referencia guarda ninguna relación de causalidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, porque no tiene normas presupuestales, ni mecanismo alguno para la ejecución del PND.

- El Artículo 44°. ENAJENACIÓN DE PARTICIPACIONES MINORITARIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES, con la que se modifica el artículo 258 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 162 de la Ley 1753 de 2015, norma que vulnera el Principio de la Unidad de Materia (artículo 158), porque no existe ninguna relación de causalidad entre la enajenación de participaciones minoritarias en entidades estatales nacionales con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, al no contener tampoco normas de carácter presupuestal, ni mecanismo alguno de ejecución del Plan.

- El Artículo 46°. DEL FONDO ADAPTACIÓN. Modifíquese el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así: ARTÍCULO 155. DEL FONDO ADAPTACIÓN, donde se establece que hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, circunstancia de tipo administrativo, pero que no tiene ningún nexo de causalidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, al no contener normas de carácter presupuestal, ni mecanismo para la ejecución del Plan.

- El Artículo 124°. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, disposición que modifica la Ley de Distritos (Ley 1607/2013), pero es una situación que no guarda ninguna relación de causalidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, al contener regulaciones administrativas con relación a los distritos, pero tampoco establece normas presupuestales, ni es un mecanismo de ejecución del PND.

- El Artículo 127°. LIBERTAD RELIGIOSA, DE CULTOS Y CONCIENCIA, también vulnera de manera flagrante el Principio de la Unidad de Materia (artículo 158), por cuanto lo relativo con la libertad religiosa, de cultos y de conciencia son derechos consagrados en el título II de la Carta Constitucional de 1991, pero la regulación ya que “El Gobierno nacional con la coordinación del Ministerio del Interior, emprenderá acciones que promuevan la articulación intersectorial, interinstitucional y territorial para la garantía y goce efectivo del ejercicio del derecho a la libertad religiosa, de cultos y conciencia en el territorio nacional”.

Sin embargo, la articulación intersectorial, interinstitucional y territorial del derecho a la libertad religiosa, de cultos y conciencia en el territorio nacional, no guarda nexo alguno con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, tampoco contiene norma alguna presupuestal, ni es un mecanismo de ejecución del Plan.

- El Artículo 131°. REGISTRO ÚNICO DE DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA PENAL Y JURISDICCIÓNES ESPECIALES, el cual es un tema de naturaleza judicial el cual no guarda relación de causalidad alguna con el contenido del Plan Nacional de

Desarrollo 2018 – 2022, ni tiene normas de carácter presupuestal, ni señalan mecanismos para la ejecución del PND.

- El Artículo 140°. PRÓRROGA CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO. Prorróguese hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, norma que derogó la Ley 734 de 2002 (el anterior Código Unico Disciplinario), que tiene que ver con la vigencia y eficacia del nuevo Código General del Proceso, pero no tienen ningún nexo causal con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, al tiempo que no contienen normas de carácter presupuestal, ni señala mecanismos para la ejecución del Plan.

- El Artículo 249°. ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES -EAT. La conformación y registro de las asociaciones de departamentos, distritos, municipios; regiones de planificación y gestión de que trata la Ley 1454 de 2011, de un parte vulnera el Principio de la Unidad de Materia (Art. 158), por cuanto no guarda relación alguna con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, no crea normas de tipo presupuestal, ni establece mecanismos para la ejecución del PND.

De otro lado, la citada disposición normativa del artículo 251 de la Ley 1494 de 2018, sobre las asociaciones de departamentos, distritos, municipios, regiones de planificación, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, es una Ley de carácter *Ordinaria*, pero modifica una Ley de carácter *Orgánica* (artículo 151 superior), como lo es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, contenida en la Ley 1454 de 2011.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las Leyes Orgánicas ha señalado:

“Las leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y; c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.” (C-494/15. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, 5 de agosto de 2015)

- El Artículo 332°. REESTRUCTURACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, entidad regulada en el Título XII de la Carta Constitucional, como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal y no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. (artículo 267)

Pero la reestructuración planteada en el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 a la Contraloría General de la República vulnera el principio de la Unidad de Materia, en atención a que la señalada reestructuración no contiene normas de carácter presupuestal y tampoco señala mecanismos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Es decir, de acuerdo con lo analizado las disposiciones impugnadas de la Ley 1955 de 2019 (artículos 25, 33, 44, 46, 124, 127, 131, 140, 249 y 332) violan la Unidad de Materia (artículo 158 superior), ya que no guardan vinculación objetiva y razonable entre el asunto global de la Ley General del Plan y el asunto concretamente de la disposición en particular (*conexidad sistemática*), tampoco existe identidad entre la Ley del PND y cada

una de las disposiciones impugnadas (*conexidad causal*), al igual que no guardan identidad en los fines que persigue la ley (*conexidad teleológica*) y tampoco hay relación entre todas y cada una de las disposiciones de la ley (*conexidad sistémica*).

### Esquema

Constitución Política	Ley	1955	de
2019			

"Artículo 25°. PRÓRROGAS DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA DEL DECRETO 2655 DE 1988.

(...)

"Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. (...)"  
(Artículo 158)

Artículo 33°. FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES -FEPC

(...)

Artículo 44°. ENAJENACIÓN DE PARTICIPACIONES MINORITARIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES

(...)

Artículo 46°. DEL FONDO ADAPTACIÓN. Modifíquese el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015

(...)

Artículo 124°. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS.

(...)

Artículo 127°. LIBERTAD RELIGIOSA, DE CULTOS Y CONCIENCIA

(...)

Artículo 131°. REGISTRO ÚNICO DE DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA PENAL Y JURISDICCIÓNES ESPECIALES

(...)

Artículo 140°. PRÓRROGA CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

(...)

Artículo 249°. ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES -EAT

(...)

Artículo 332°. REESTRUCTURACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

### Conclusión:

Las normas demandadas de la Ley 1955 de 2019 violan lo dispuesto en el artículo 158 superior, el principio de la unidad de materia, en atención a que no contienen normas de carácter presupuestal y tampoco señalan mecanismos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

---

### 3.2. Violación de la temporalidad de la función pública de los particulares (Artículo 123)

De acuerdo con el artículo 123 superior en Colombia hay las siguientes clases de servidores públicos: 1ª) Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular (Senado de la República, Cámara de Representantes, asambleas, concejos y juntas administradoras locales, JAL); 2ª) Los empleados y trabajadores del Estado del sector Central (Ministerios, departamentos administrativos nacionales, y secretarías y departamentos administrativos departamentales y locales); 3ª) Empleados y trabajadores del sector Descentralizado territorialmente y por servicios (Establecimientos públicos, Empresas industriales y/o comerciales del Estado, Sociedades de economía mixta, Empresas sociales del Estado, Unidades administrativas especiales y Superintendencias con personería jurídica); y 4ª) Los particulares que *temporalmente* desempeñen funciones públicas (Notarios, Curadores urbanos, entre otros).

Sobre la función administrativa de los particulares ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“El primer criterio que restringe la atribución de funciones administrativas a particulares está dado por la asignación constitucional que en forma exclusiva y excluyente se haga de la referida función a determinada autoridad. Pero no sólo la Constitución puede restringir la atribución de ciertas funciones administrativas a los particulares, sino que también la ley puede hacerlo. En efecto, si el constituyente dejó en manos del legislador el señalar las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por parte de los particulares, debe entenderse que el mismo legislador tiene atribuciones para restringir dicho ejercicio dentro de ciertos ámbitos. Existe otra limitación que se deduce de las reglas constitucionales, en especial del artículo 6° de la Carta. Por lo cual las autoridades administrativas sólo pueden atribuir a los particulares el ejercicio de funciones jurídicamente suyas, no las de otros funcionarios. La atribución de funciones administrativas tiene otro límite: la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga. En efecto, la atribución conferida al particular no puede llegar al extremo de que éste reemplace totalmente a la autoridad pública en el ejercicio de las funciones que le son propias” (C-866/99. Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA, 3 de noviembre de 1999).

Al comparar el enunciado contenido en el artículo 123 superior de la clasificación de los servidores públicos, que incluye a los particulares que *temporalmente* desempeñen funciones públicas” y la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, con el contenido de artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 –2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, sobre la naturaleza y la organización de la gestión catastral, la cual será prestada por una autoridad catastral nacional, por gestores catastrales y por operadores catastrales, que “son las personas jurídicas, de derecho público o privado”.

La última disposición relacionada con los operadores catastrales del artículo 79 de la Ley 1955/2019, que pueden ser asumidas por personas jurídicas de derecho privado, en forma directa vulnera el artículo 123 superior, norma que solo autoriza a los particulares para que *temporalmente* desempeñen funciones públicas”, pero la atribución concedida

en la norma impugnada es de carácter permanente a los citados particulares, ya que no se establece ninguna limitación en el tiempo para el ejercicio de la citada función, la de ser operadores catastrales, lo que constituye también una forma de privatización de la función pública en Colombia, algo totalmente ajeno a nuestro sistema normativo.

### Esquema

Constitución Política	Ley	1955	de
2019			
<p>“Son servidores públicos los miembros de y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.” (Artículo 123)</p>	<p>“Los operadores catastrales son las personas jurídicas, de derecho público o privado que mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral” (Artículo 79)</p>		

### Conclusión:

Mientras la norma superior (artículo 123) solo autoriza a que los particulares desempeñen *temporalmente* funciones públicas, la Ley 1955 de 2019 permite que los operadores catastrales de derecho privado (particulares) desarrollen labores públicas de manera permanente en el tiempo.

### 3.3. Vulneración del patrimonio cultural de la Nación (Artículo 72)

Como novedad en el Derecho Constitucional, la Carta Política de 1991 en forma taxativa protege el patrimonio cultural, como parte de los derechos sociales, económicos y culturales del *Título II*, y específicamente en el artículo 72 superior se señala: “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son *inalienables, inembargables e imprescriptibles*. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.” (El subrayado es nuestro).

Entonces como consagra la norma transcrita el patrimonio cultural de la Nación es *inalienable* (no se puede enajenar o vender), es *inembargable* (no puede ser objeto de embargo judicial o administrativo) y es *imprescriptible* (no se puede ganar por prescripción adquisitiva de dominio).

Lo ha interpretado la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“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. La declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación, lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad y la imposición de cargas para los propietarios de éstos que se relacionan con su disponibilidad y ello incluye el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de su conservación y protección. Conforme a lo anterior, 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.” (C-553/14. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, 23 de julio de 2014)

De forma nítida señala la jurisprudencia citada, el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, por tener el carácter de inalienable, conlleva que no puede ser negociado, vendido, donado ni permutado.

Por otro lado, el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 –2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, en forma abiertamente inconstitucional porque establece que “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”.

Mientras que la norma superior (artículo 72) regula en forma imperativa que: “El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y *son inalienables, inembargables e imprescriptibles*”, por su parte la norma inferior (artículo 83, Ley 1955/2019) establece que excepcionalmente podrá enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas.

De lo expuesto debe concluirse que la norma regulada en el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 se opone en forma directa al contenido normativo del artículo 72 superior que establecen el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales.

Es decir, el artículo 83 de la Ley 1955/2019 desconoce de manera flagrante lo ordenado en el artículo 72 superior y la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en la sentencia C-553/14, porque “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.”

### Esquema

Constitución Política	Ley 1955 de 2019
“El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen	“(…) Excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, previo concepto favorable del Consejo

a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.”  
(Artículo 72)

Nacional de Patrimonio Cultural o de los respectivos consejos departamentales o distritales de patrimonio cultural, según el caso”.  
(Artículo 83)

### Conclusión:

Mientras la norma superior en forma imperativa establece que el patrimonio cultural de la Nación es inalienable, a su vez el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019 permite que esta clase de bienes excepcionalmente se puedan enajenar

### **3.4. Violación de la autonomía de la Jurisdicción Especial para la Paz (Acto legislativo 1 de 2017)**

El Acuerdo Final de Paz suscrito en el año 2016 entre el gobierno del presidente Santos Calderón y la guerrilla de las FARC-EP, se materializó en varias reformas constitucionales, entre estas el Acto legislativo 1 de 2017: “Artículo transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 10 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos o graves violaciones de los Derechos Humanos.”

La JEP está compuesta por tres salas: de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, de Definición de Situaciones Jurídicas y de Amnistía o Indulto, y un Tribunal para la Paz que es el órgano de cierre y la máxima instancia de la JEP.

Mientras que la Unidad de Investigación y Acusación es parte integrante de la JEP, como órgano encargado de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal cuando los presuntos autores individuales o colectivos de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario no reconocen verdad plena o responsabilidad. Ya que la Unidad es el órgano rector de la JEP en materia de policía judicial y colabora permanentemente en la documentación y juzgamiento de crímenes atroces que llevan a cabo las diferentes Salas y Secciones del Tribunal para la Paz.

Es decir, de acuerdo con lo establecido en el Acto legislativo 1 de 2017, la JEP tiene autonomía administrativa, presupuestal y técnica, está conformada por las tres Salas y el Tribunal de Paz, al tiempo que la Unidad de Investigación y Acusación se encarga de las investigaciones y la acción penal de la respectiva jurisdicción, pero esta última es una dependencia, es decir es parte integrante de la Jurisdicción Especial para la Paz y, por tanto, carece de autonomía administrativa, presupuestal y técnica.

Pero, el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 le da a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP “autonomía administrativa, técnica y presupuestal”, cuando estas son características esenciales de toda la Jurisdicción Especial para la Paz. Ya que lo que hace la Ley 1955/2019 es restarle autonomía a la JEP y atribuirle, sin tener competencia

para ello, las citadas atribuciones a una sola de las partes, a la Unidad de Investigación y Acusación -UIA de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Por lo expuesto es que existe una antinomia entre lo regulado por el Acto Legislativo 1 de 2017 (norma superior) y la Ley 1955 de 2019 (norma inferior) y, por ello, debe prevalecer lo establecido en las disposiciones superiores, porque la JEP “estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica” y por tanto a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP no se le puede atribuir facultad alguna de autonomía, porque ésta última es una simple dependencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.

A título de ejemplo es como si a una dirección de una entidad descentralizada nacional (SENA, ICBF, entre otras) la ley le asignara “autonomía administrativa, técnica y presupuestal”, lo cual dejaría prácticamente sin las citadas características a la respectiva entidad y, por ende, podría generar diversos conflictos de naturaleza administrativa.

Sobre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha señalado la Corte Constitucional:

“Y no puede ser de otra manera porque el Acto Legislativo 01 de 2017, mediante el cual se creó dicha jurisdicción, establece expresamente que ella se encuentra *“sujeta a un régimen legal propio, cuenta con autonomía administrativa, presupuestal y técnica”*, administra justicia *“de manera transitoria y autónoma”* y conoce *“de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva”* de las conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

La JEP se inserta en la estructura del Estado, está sometida a la Constitución y debe tener relaciones de colaboración armónica con las otras instituciones del Estado, así como con las otras jurisdicciones; los conflictos de jurisdicción que surjan deben ser definidos por la Corte Constitucional (artículo 241.11 C.P.); sus funcionarios están sometidos a los principios de la función pública, así como a un régimen sancionatorio por las faltas disciplinarias y delitos que llegaren a cometer (artículos transitorios 5 y 14 del Acto Legislativo 01 de 2017); adicionalmente, complementa esfuerzos previos de la jurisdicción ordinaria en materia de justicia transicional.” (C-080/18. Magistrado Sustanciador: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, 15 de agosto de 2018)

### Esquema

Acto legislativo 1 de 2017	Ley 1955 de 2019
<p>“La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma (...)”</p> <p>(Artículo transitorio 5º)</p>	<p>“UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN -UIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ-JEP.</p> <p>El Estado, por intermedio del Gobierno Nacional, garantizará la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación -UIA de la Jurisdicción Especial para la Paz (...)”</p> <p>(Artículo 141)</p>



### Conclusión:

Mientras que el Acto legislativo 1 de 2017 asigna a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 desvertebra la citada Jurisdicción Especial al otorgarle a una dependencia de la misma, la Unidad de Investigación y Acusación, autonomía administrativa, técnica y presupuestal

---

### **3.5. Vulneración de las materias de Ley Orgánica (artículo 151)**

La Constitución Política de 1991 estableció cuatro clases de Leyes que expide la rama Legislativa, así: a) *Orgánicas*, que son las que tratan de manera general ciertas temáticas normativas y fijan parámetros para su desarrollo por el legislador; b) *Estatutarias*, regulan determinados temas y son la única normatividad que se puede expedir al respecto; c) *Marco*, creadas en la doctrina y la jurisprudencia, establecen referentes al Gobierno Nacional, y d) *Ordinarias*, las que promulga el Congreso en su función genérica legislativa.

En el artículo 151 establece un procedimiento especial de aprobación en el Congreso Nacional (requerirán para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara), al tiempo que precisa los temas que se deben tramitar por medio de Ley Orgánica: Los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Por su parte ha reiterado la Corte Constitucional sobre las características de las Leyes Orgánicas:

“Según lo ha dicho la jurisprudencia, existe una vulneración de la reserva de ley orgánica cuando “[e]l Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas. La violación de la reserva de ley orgánica no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica.” (C-018/18. Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO, 4 de abril de 2018)

Hay que precisar que la Ley 715 de 2001 lleva por título: “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”.

Es decir, del título señalado se desprende que la Ley 715/2001 tiene carácter orgánico en la medida en la que la misma norma lo establece de manera categórica y, por ello, cualquier modificación, adición o derogación tiene que hacerse por medio de otra Ley Orgánica, en razón a que distribuye recursos y competencias entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

Sin embargo, al momento de la expedición y promulgación de la Ley 1955 de 2019 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 –2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, en forma abiertamente inconstitucional la precitada norma legal, porque tiene el Plan Nacional de Desarrollo la naturaleza de una Ley Ordinaria, pero modificó diversas normas de la Ley 715 de 2001, que reiteramos tiene naturaleza de Ley Orgánica.

Por lo expuesto deberán declararse contrarios a la Constitución Política, los artículos 231 (COMPETENCIAS EN SALUD POR PARTE DE LA NACIÓN), 232 (COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD), 233 (DESTINACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA SALUD), 234 (DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE ASEGURAMIENTO EN SALUD) y 235 (DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL COMPONENTE DE SALUD PÚBLICA Y SUBSIDIOS A LA OFERTA)

Porque en el caso de la referencia se ha producido una violación de la reserva de ley orgánica que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional “no configura entonces un vicio de forma *sino una falta de competencia*, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica.” (C-018/18)

### Esquema

Constitución Política de 1991	Ley 1955 de 2019
“El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de RECURSOS desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, RECURSOS para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”	Artículo 231. COMPETENCIAS EN SALUD POR PARTE DE LA NACIÓN Artículo 232. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD Artículo 233. DESTINACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA SALUD. Artículo 234. DISTRIBUCIÓN DE LOS DE ASEGURAMIENTO EN SALUD Artículo 235. DISTRIBUCIÓN DE LOS DEL COMPONENTE DE SALUD PÚBLICA Y SUBSIDIOS A LA OFERTA
(Artículo 151)	

### Conclusión:

Una ley ordinaria (Ley 1955 de 2019) en forma abiertamente inconstitucional modifica algunos artículos de la Ley 715 de 2001 (ley orgánica) que reglamentó el Acto legislativo 1 de 2001, por ello deberán ser retirados del Ordenamiento Jurídico

---

### **3.6. Violación del deber del Estado en la prestación eficiente de los servicios públicos (artículo 365)**

En forma precisa el artículo 365 superior destaca que: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. *Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*” (El subrayado nos pertenece)

Con base en la norma transcrita es un deber del Estado, tanto en su órbita nacional, como territorial (departamental y local), todo lo atinente con la prestación eficiente de los servicios públicos, tanto los que tienen el carácter de servicios públicos domiciliarios (agua potable y saneamiento básico, energía eléctrica, gas domiciliario y telefonía fija), como de los servicios públicos no domiciliarios (educación, salud, transporte, entre otros). Sobre el particular ha destacado la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“El artículo 365 de la Constitución dispone que “los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (...)”. A su turno, el artículo 367 indica que “la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos (...)”. En concordancia con lo anterior, el numeral 21 del artículo 150 de la Carta asigna al Congreso la función de “expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar los fines, alcances y los límites a la libertad económica”; a su vez, el numeral 23 del mismo artículo asigna al Congreso el deber de “expedir las leyes que regirán (...) la prestación de los servicios públicos”. Las precitadas normas constituyen la base de lo que se conoce como reserva de ley en materia de servicios públicos, según el cual corresponde al Congreso, como foro democrático y participativo de primer orden, regular directamente la prestación de servicios públicos.” (C-263/13. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, 8 de mayo de 2013)

Con base en la interpretación jurisprudencial del enunciado del artículo 365 superior, ya que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, es a la organización estatal, en primer lugar a las distintas entidades del nivel nacional, quienes deben garantizar plenamente el acceso a los citados servicios por parte de todos los habitantes del país (los 45 millones de colombianos) y, por tanto, deben garantizarse los recursos económicos necesarios para alcanzar la cobertura plena en todos los servicios públicos domiciliarios (agua potable y saneamiento básico, energía eléctrica, gas domiciliario y telefonía fija).

Pero, la Ley 1955 de 2019 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, en su artículo 312 establece medidas de sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial, en el artículo 313 establece una sobretasa por kilovatio hora consumido para fortalecer el Fondo Empresarial en el territorio nacional y en el artículo 314 establece una Contribución adicional a la

contribución definida en el artículo 85 de la Ley 42 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial.

El objetivo de las disposiciones enunciadas no es otro que el Estado descargue en los usuarios de los servicios públicos domiciliarios la crisis económica y de corrupción que han tenido en los últimos años diversas empresas privadas, en especial la denominada Electricaribe, empresa de la española Naturgy que para el año 2017, según el entonces contralor general de la República, Edgardo Maya Villazón "el pasivo de Electricaribe, actualmente intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos, podría llegar a los \$8 billones y que esto impactaría negativamente la búsqueda de un operador." (El Heraldo, Barranquilla, 31 de agosto de 2017).

Adicionalmente el presidente Duque en noviembre de 2018 anunció que el Gobierno nacional asumirá la deuda pensional de Electricaribe, por unos 370 millones de dólares (cerca de 1,2 billones de pesos). Es decir, la Nación asume el pasivo pensional de una empresa multinacional española.

La fórmula es así: a una empresa multinacional española se le premia su incompetencia, alta deuda y mala prestación del servicio de energía en la costa Caribe, pero los costos que asume la Nación (superiores a 10 billones de pesos) deben cargarlos buena parte de la población colombiana (los estratos 4, 5 y 6, los usuarios comerciales e industriales y los no regulados del servicio de energía eléctrica) según el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019.

Se concluye que mientras la norma superior garantiza que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (artículo 365) por otro lado, la norma de rango inferior (Ley 1955/2019) crea Medidas de sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial (artículo 312), establece una Sobretasa por kilovatio hora para los estratos 4, 5 y 6 y otros sectores (artículo 313) y crea una contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 (artículo 314).

Y en tratándose de la antinomia señalada entre el deber del Estado en la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes (artículo 365), con la norma inferior (Ley 1955 de 2019), deberá prevalecer la primera disposición, en aplicación del criterio de Jerarquía normativa: porque prima la norma superior sobre la inferior, de acuerdo con los precisos comentarios del profesor Hans Kelsen.

### Esquema

<u>Constitución Política de 1991</u>	<u>Ley 1955 de 2019</u>
"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (...)" (Artículo 365)	Artículo 312°. MEDIDAS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL FONDO EMPRESARIAL. Artículo 313°. SOBRETASA POR KILOVATIO HORA CONSUMIDO PARA PARA FORTALECER AL FONDO EMPRESARIAL EN EL TERRITORIO NACIONAL. Artículo 314°. CONTRIBUCIÓN ADICIONAL A LA CONTRIBUCIÓN DEFINIDA EN EL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 142 DE 1994

PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO  
EMPRESARIAL.

Conclusión:

La Carta Política de 1991 establece como un deber del Estado el asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes, mientras que la Ley 1955 de 2019 descarga en buena parte de los habitantes del país los grandes descalabros económicos y la corrupción de algunas empresas (superiores a 10 billones de pesos en Electricaribe), cuando quien debe responder por la prestación de los servicios públicos es el Estado y no los usuarios de los mismos

---

De acuerdo con todo lo expuesto en la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 1955 de 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, encontramos que algunas de sus disposiciones (artículos 25, 33, 44, 46, 124, 127, 131, 140, 249 y 332) violan el principio de la unidad de materia (artículo 158 superior), ya que no contienen normas de carácter presupuestal ni señalan mecanismos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; mientras la norma superior (artículo 123) solo autoriza que los particulares desempeñen funciones públicas de manera *temporal*, la norma inferior (Ley 1955/2019, artículo 85) permite que los operadores catastrales de derecho privado (particulares) asuman funciones públicas de manera permanente; la norma superior (artículo 72) establece que el patrimonio cultural de la Nación es inalienable, la norma inferior (Ley 1955/2019, artículo 90) permite que esta clase de bienes excepcionalmente se puedan enajenar; el Acto legislativo 1 de 2017 le otorga a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, al tiempo que la norma inferior (Ley 1955/2019, artículo 141) le confiere a un componente de la misma, la Unidad de Investigación y Acusación, autonomía administrativa, técnica y presupuestal, lo que puede desvertebrar la citada Jurisdicción Especial; la Ley 1494 de 2019, en los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 siendo una Ley de carácter Ordinaria modifican algunas disposiciones de la Ley 715 de 2001, la cual tiene naturaleza de Ley *Orgánica*; y en las normas superiores se establece como un deber del Estado el de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del país (artículo 365), al tiempo que la norma inferior (Ley 1955/2019, artículos 312, 313 y 314) hace recaer en algunos usuarios de los servicios públicos el pago económico de la ineficiencia administrativa, financiera y la alta corrupción de algunas de las empresas de servicios públicos de naturaleza privada, en especial de Electricaribe.

Finalmente solicitamos que se declaren inconstitucionales los artículos impugnados de la Ley 1955 de 2019 por vulnerar en forma directa diversas normas constitucionales y para que se hagan prevalecer las normas superiores.

#### **4. Competencia de la Corte Constitucional**

De acuerdo con el artículo 241.4 de la Constitución Política de 1991, la competente para conocer de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 1955 de 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 –2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, es la Corte Constitucional.

## 5. Notificaciones

El suscrito recibe notificaciones en su oficina de abogado, ubicada en la Calle 12C #7-33, oficina 602 de la ciudad de Bogotá, D.C., por vía electrónica en el correo: fundacionutopos@gmail.com y en la Secretaría de la Corte.

De los H. magistrados.

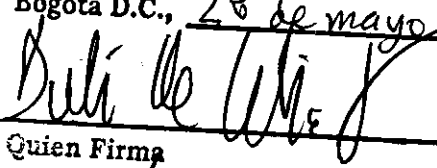


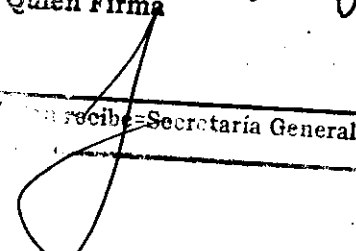
Andrés de Zubiria Samper  
C.C. No. 3.228.513 de Usaquén  
T.P. No. 30.245 del Cons. Sup. de la Jud.

INSTRUMENTO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en  
La Secretaría General de la Corte Constitucional,  
por Andrés De Zubiria Samper quien se  
Identificó con la C.C. No. 3228313 de Usaquén  
y/o Tarjeta Profesional No. 30245

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2019

  
Quien Firma

  
Recibe=Secretaría General