

Sentencia C-572/14

Referencia: Expediente D-10.043

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 3 y 15 (parcial) de la Ley 1675 de 2013, “Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido”

Actor: Juan Francisco Lozano Ramírez

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA
MARTELO

Bogotá D. C., treinta (30) de julio de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Francisco Lozano Ramírez demandó parcialmente los artículos 3 y 15 de la Ley 1675 de 2013, “por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido”.

Mediante Auto de veintiuno (21) de enero de 2014, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Cultura y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Además, invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, del Atlántico, del Rosario, Externado de Colombia, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposiciones demandadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. LOS TEXTOS DEMANDADOS

A continuación se transcriben los textos de los artículos 3 y 15 de la Ley 1675 de 2013, según su publicación en el Diario Oficial No. 48.867 de 30 de julio de 2013 y se subrayan los apartes demandados.

LEY 1675 de 2013

“por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Capítulo I DEFINICIONES

(...)

Artículo 3. Criterios aplicables al Patrimonio Cultural Sumergido: Para efectos de la presente ley, se aplicarán los siguientes criterios:

Representatividad: Cualidad de un bien o conjunto de bienes, por la que resultan significativos para el conocimiento y valoración de particulares trayectorias y prácticas socioculturales que hacen parte del proceso de conformación de la nacionalidad colombiana, en su contexto mundial.

Singularidad: Cualidad de un bien o conjunto de bienes, que los hace únicos o escasos en relación con los demás bienes conocidos, relacionados con las particulares trayectorias y prácticas socioculturales, de las cuales dichos bienes son representativos.

Repetición: Cualidad de un bien o conjunto de bienes muebles por la cual resultan similares, dadas sus características, su condición seriada y por tener valor de cambio o fiscal, tales como monedas, lingotes de oro y plata o piedras preciosas en bruto.

Estado de conservación: Grado de integridad de las condiciones físicas de los materiales, formas y contenidos originales que caracterizan a un bien o conjunto de bienes muebles e inmuebles, incluidos los contextos espaciales en los que se encuentran.

Importancia científica y cultural: Potencial que ofrece un bien, o conjunto de bienes muebles o inmuebles, de aportar al mejor conocimiento histórico, científico y cultural de particulares trayectorias y prácticas socioculturales que hacen parte del proceso de conformación de la nacionalidad colombiana, en su contexto mundial.

De acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2 no se considerarán patrimonio cultural sumergido:

1. Las cargas comerciales constituidas por materiales en su estado bruto, cualquiera sea su origen, tales como perlas, corales, piedras preciosas y semipreciosas, arenas y maderas.
2. Los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal tales como monedas y lingotes.
3. Las cargas industriales.

(...)

Artículo 15. Valor del contrato y remuneración del contratista. Para determinar la remuneración del contratista en aquellos casos en que se haya contratado la actividad de la exploración separadamente de la intervención, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Cuando se contrate la fase exploratoria, el contratista asumirá integralmente el riesgo de la actividad, por lo cual en caso de no hacerse un hallazgo, no habrá lugar a compensación económica alguna.
2. En los hallazgos que estén constituidos por bienes y materiales que no hagan parte del patrimonio cultural de la Nación definidos en el artículo 3° de la presente ley, se remunerará al contratista hasta con el 50% del valor de los bienes que no constituyen patrimonio cultural de la Nación. En este caso el Ministerio de Cultura podrá optar por pagar esta remuneración hasta con el 50% de las especies rescatadas que no constituyan patrimonio cultural de la Nación o con su valor en dinero. En este último caso, el valor de los bienes se establecerá mediante un sistema de peritaje internacional aceptado de común acuerdo por las partes.

3. Si de la actividad de la exploración se determina que el hallazgo está constituido exclusivamente, o hasta en un 80%, por bienes que hagan parte del patrimonio cultural de la Nación, la remuneración del contratista con quién se haya contratado únicamente la intervención se determinará previamente teniendo en cuenta la dificultad técnica, las condiciones océano-atmosféricas del área, las condiciones hidrostáticas, las técnicas que se utilizarán, los equipos tecnológicos con que se ejecutará, la transferencia de tecnología y la importancia cultural y arqueológica del patrimonio cultural sumergido. En todo caso, la remuneración al contratista no superara el cincuenta por ciento (50%) del valor equivalente a las especies rescatadas. El valor de los bienes se establecerá mediante un sistema de peritaje internacional aceptado de común acuerdo por las partes.

4. Cuando se liciten conjuntamente las actividades de que trata el artículo 4. ° de la presente ley, se remunerará al contratista hasta con el 50% del valor de los bienes que no constituyen patrimonio cultural de la Nación. En este caso el Ministerio de Cultura podrá optar por pagar esta remuneración hasta con el 50% de las especies rescatadas que no constituyan patrimonio cultural de la Nación o con su valor en dinero. En este último caso, el valor de los bienes se establecerá mediante un sistema de peritaje internacional aceptado de común acuerdo por las partes.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las expresiones objeto de censura constitucional, contenidas en los artículos 3° y 15 de la Ley 1675 de 2013 contravienen lo dispuesto en los artículos 8°, 63, 70 y 72 de la Constitución Política.

Señala que en el artículo 8° de la Carta Fundamental, el constituyente no indicó qué elementos componen la riqueza cultural de la Nación, que después denominó patrimonio cultural, por consiguiente, es inconstitucional que el legislador consagre, en los apartes acusados, un criterio subjetivo para determinar qué forma parte dicho patrimonio y qué no, ello con el fin de establecer el valor de la remuneración que recibirá el contratista que adelante la exploración del patrimonio cultural sumergido.

Así mismo, considera que las riquezas culturales que se encuentren en los naufragios no deben desestimarse por criterios arbitrarios de singularidad y repetición, pues sería tanto como afirmar que solo una de las pirámides de Egipto debe ser protegida.

De igual manera, el actor transcribe apartes de la Sentencia C-434 de 2010 en la que se definen que elementos constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación “sin limitarlo”. Así las cosas, utilizar el criterio de repetición para excluir de la protección a alguna pieza que se encuentre dentro de un seriado, atenta contra el patrimonio y destruye la guarda y conservación de objetos que hoy son imposibles de conseguir, encontrar o reemplazar.

Sostiene que las disposiciones acusadas favorecen a los caza tesoros, pues reciben un “jugoso” e indebido beneficio económico por aquellos elementos que, siendo riqueza cultural de la Nación, pierden su valor al aplicar los criterios de repetición y de singularidad.

Señala que, en varias oportunidades, se refirió al caso del Galeón San José, en el Senado de la República con el fin de advertir que, de aprobarse los apartes acusados, se perdería la riqueza cultura de la Nación y se ocasionaría un severo detrimento patrimonial, pues si el caza tesoros Sea Search Armada acertó en las coordenadas del Galeón San José, la mitad de lo que contiene, que no sea patrimonio cultural de la Nación, les pertenecería, es decir, las monedas y los lingotes de oro.

Advierte que el legislador aplica de forma contradictoria los criterios de repetición y singularidad, pues no tiene en cuenta que cada una de esas piezas, sin importar su repetición, tiene un inmenso valor patrimonial, una historia, que la hace singular dentro de una serie. Considerar el patrimonio cultural de la Nación como mercancía de canje vulnera el espíritu de la Constitución Política de 1991, desconoce el derecho colectivo de los colombianos a conocer su historia y a reconocer su identidad. En conclusión, el patrimonio cultural de la Nación no es divisible.

Por otra parte, indica que los apartes demandados desconocen los artículos 63 y 72 constitucional porque permiten que bienes que por su naturaleza son inalienables sean entregados a particulares. Al respecto, refiere que en Sentencia C-474 de 2003 la Corte Constitucional señaló que los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación son inalienables y por lo tanto no pueden ser negociados, ni vendidos, ni donados, ni permutados. La recompensa que se pague a particulares por hallazgos de especies naufragas será la de un porcentaje del valor que resulte de cuantificar las especies rescatadas.

De igual manera, afirma que en Sentencia C-668 de 2005 esta Corporación señaló que los bienes que forman parte del Patrimonio arqueológico y cultural de la Nación no requieren de ningún tipo de declaración como tal para tener el carácter de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles.

A pesar de la prohibición constitucional, las normas atacadas establecen que se pagará al contratista que adelante la exploración del patrimonio cultural sumergido con un porcentaje de las especies rescatadas, por lo que el legislador excedió su libertad de configuración legislativa.

Del mismo modo, sostiene que los apartes acusados violan el artículo 70 de la Constitución Política al permitir que se entreguen a particulares piezas que forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación, pues impide que todos los colombianos puedan apreciarlas como fundamento de su nacionalidad.

De conformidad con lo expuesto, el ciudadano Juan Francisco Lozano Ramírez solicita a esta Corporación que declare la inexecutable de las disposiciones acusadas.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de 21 de enero de 2014, la Secretaria General de esta Corporación informó que, de acuerdo con las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Laura Victoria Bechara Arciniegas, en condición de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso de la referencia, para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Sostiene que el patrimonio cultural sumergido forma parte del patrimonio arqueológico de la nación, que de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución Política está integrado por bienes que conforman la identidad nacional y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Afirma que el Congreso de la República, con el fin de proteger de forma efectiva el patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, puede definir la naturaleza y las características de los bienes que constituyen el patrimonio cultural sumergido. Así lo señaló la Corte Constitucional, en sentencia C-191 de 1998, cuando estudió la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley 397 de 1997, “la Corte debe indicar que la mencionada disposición no solo no viola los preceptos constitucionales, sino que constituye desarrollo directo de mandatos superiores.

En efecto, el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia señala (1) que ‘el patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado’, (2) ‘que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles’ y (3) que corresponde al legislador establecer las regulaciones relativas a este tipo de bienes. De otro lado, el artículo 102 de la Constitución determina que ‘el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación’.”

Indica que, en razón de lo anterior, el legislador expidió la Ley 1675 de 2013 en la que (i) define qué elementos conforman el patrimonio cultural sumergido, (ii) dispone medidas para protegerlo y (iii) crea un mecanismo de asociación entre el Estado y los particulares para explorar y extraer bienes arqueológicos sumergidos. La identificación de los bienes que conforman el patrimonio cultural sumergido tiene como finalidad proteger realmente los que representan la identidad de la Nación, de forma tal que no se inviertan recursos, preservando aquellos que no

tienen un significado cultural trascendente, situación que ocurriría si se considera que todos los bienes sumergidos forman parte del patrimonio cultural.

Refiere que el artículo 14 de la Ley 1675 de 2013 dispone que “el contratista deberá entregar al Ministerio de Cultura la totalidad de los materiales que sean extraídos. El Ministerio de Cultura levantará el respectivo inventario técnico, realizará la clasificación de los bienes y presentará informe al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, quien expedirá la resolución, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 3° de esta ley, de los hallazgos que constituyan o no patrimonio cultural de la Nación.”

Advierte que el legislador al regular la materia del patrimonio cultural sumergido tuvo en cuenta que el Estado no tiene los recursos suficientes para extraerlo, por consiguiente consagró unas estipulaciones que favorecen a los particulares con el fin de que a éstos les interese adelantar dicho proceso de extracción. Ello permite que se protejan los bienes que constituyen el patrimonio cultural sumergido y que, a su vez, el Estado perciba recursos por aquellos bienes que no forman parte de dicho patrimonio.

Aduce que el artículo 18 de la Ley 1675 de 2013 dispone que “al menos un diez por ciento (10%) del producto neto que reciba el Estado colombiano por concepto de las actividades de aprovechamiento económico descritas en esta ley, así como por la comercialización de bienes que no pertenecen al patrimonio cultural sumergido, será destinado a los presupuestos generales del Ministerio de Cultura y del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH.”

Finalmente, considera que las normas demandadas no violan la Constitución Política sino que la desarrollan, pues establecen mecanismos para que el Estado cumpla de forma adecuada su deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación. En consecuencia, solicita a esta corporación que declare la exequibilidad de los artículos 3 (incisos 2 y 3) y 15 (numerales 2, 3 y 4) de la Ley 1675 de 2013.

2. Ministerio de Cultura

Nelson Ballén Romero, en condición de apoderado del Ministerio de Cultura, intervino en el proceso de la referencia, para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

En primer lugar, señala que los cargos planteados contra los criterios de repetición y singularidad parten de una lectura e interpretación errónea de la ley, pues, la demanda solo se dirige contra éstos creyendo que son los únicos factores a tener en cuenta para calificar el valor de los distintos bienes, así mismo, al considerar que el legislador excluyó del patrimonio cultural sumergido a aquellos bienes que presenten cierto carácter serial o repetido.

En segundo lugar, indica que el hecho de que un elemento se encuentre repetido no implica, per se, que pierda la posibilidad de formar parte del patrimonio cultural de la nación, pues, se deben analizar los criterios de representatividad, estado de conservación, importancia científica y cultural, en el proceso técnico de catalogación de los bienes culturales. Sin embargo, advierte que sería “absurdo” sustraer del comercio jurídico, por ejemplo, la totalidad de los lingotes de oro o plata que se encuentren en un naufragio, so pretexto de satisfacer un interés cultural, porque sería tanto como determinar que la totalidad de un cargamento adquiere ontológicamente la connotación de inenajenable, imprescriptible e inembargable.

Del mismo modo, afirma que es errónea la premisa de que todo estudio histórico o arqueológico requiere por regla general de la totalidad de las piezas, pues como en el ejemplo de los lingotes de oro, el interés cultural se puede satisfacer con una muestra representativa.

Refiere que la visión maximalista de los demandantes referente a que todo lo hallado debe entenderse como patrimonio cultural no satisface el criterio de efectividad de los derechos previstos en la Constitución Política, pues choca, en la práctica, con la imposibilidad del Estado de financiar la recuperación de dicho patrimonio. Aduce que una de las estrategias que se utiliza en el mundo para combatir la piratería de los bienes culturales es la de crear con los bienes redundantes un mercado legítimo.

Así mismo, transcribe los argumentos esbozados en una intervención anterior con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por ciudadanos contra el artículo 3° de la Ley 1675 de 2013. En dicha oportunidad manifestó que el encargado de determinar qué bienes pertenecen al patrimonio cultural es el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, de conformidad con los criterios establecidos en el referido artículo.

De igual manera, señala que la Corte Constitucional, en Sentencia C-474 de 2003, indicó que no todo bien hallado en un naufragio posee, per se, y de manera automática, la condición de patrimonio cultural o arqueológico en cabeza de la nación, pues es necesario que se determine en concreto su significado o valor.

Posteriormente, refiere que en la Sentencia C-668 de 2005, el alto tribunal constitucional concluyó que la Carta fundamental no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos para determinar qué bienes forman parte del patrimonio cultural de la Nación, lo que implica que sea el legislador, el competente para reglamentar el tema, en uso de su libertad de configuración política.

Considera que no existe norma constitucional que impida que el Estado pueda pagar a un contratista con bienes que le pertenecen y que no forman parte del patrimonio cultural de la nación. Así mismo, sostiene que el legislador, con las disposiciones acusadas, amplió el margen de protección material de los derechos culturales, pues estableció que los hallazgos que no fueran declarados como patrimonio cultural de

la Nación sean destinados a la financiación de actividades de recuperación y al funcionamiento de las instituciones culturales vinculadas.

Refiere que ante la escasez de recursos para financiar las acciones de búsqueda, localización e intervención del patrimonio cultural sumergido, es razonable y se erige como el medio más eficaz la medida legislativa de utilizar las especies que no tienen el carácter de bien cultural para dichos fines.

De conformidad con lo expuesto, el interviniente solicita a la Corporación que declare exequibles los artículos 3 y 15 de la Ley 1675 de 2013.

3. Ministerio de Justicia y del Derecho

Fernando Arévalo Carrascal, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

De manera previa a la presentación de sus consideraciones, el interviniente hace referencia a los antecedentes legislativos de la Ley 1675 de 2013 en el Congreso de la República. Refiere que en dicha Corporación, la Ministra de Cultura advirtió que el proyecto de ley No. 125 de 2011 (en Cámara de Representantes) pretende resolver una problemática de índole jurídica que se ha presentado por la ambigüedad que existe sobre sí los tesoros arqueológicos son o no de carácter comercial, pues terceros que suscribieron contratos de exploración de especies naufragas con el Estado han reclamado por ellos.

Igualmente, sostuvo que el referido proyecto de ley, al regular de forma íntegra la materia del patrimonio cultural sumergido, constituye un desarrollo progresivo del derecho constitucional al patrimonio cultural, consagrado en el artículo 72 de la Carta Política.

De igual manera, la Ministra de Cultura indicó que el proyecto de ley contiene las reglas señaladas por la Corte Constitucional sobre la materia, por ejemplo, el inciso 2° del artículo 1° reproduce la *ratio decidendi* de las Sentencias C-474 de 2003 y C-668 de 2005, respecto al carácter inembargable, inalienable e imprescriptible del patrimonio cultural sumergido. Así mismo, en el artículo 15 del proyecto se acogen los postulados de la Sentencia C-474 de 2003, al establecer el porcentaje con el cual podrá ser remunerado un contratista que explore o intervenga el patrimonio cultural de la Nación, pues en dicha providencia se dijo que tal mecanismo constituye un estímulo para que los particulares realicen exploraciones que contribuyan a la recuperación del patrimonio.

Posteriormente, cita apartados de las Sentencias C-125 de 2011, C-1192 de 2005, C-434 de 2010, C-742 de 2006, proferidas por la Corte Constitucional. En dichas providencias el alto tribunal se refiere al concepto de patrimonio cultural de la Nación y a la potestad del legislador para determinar los bienes que lo constituyen.

4. Universidad Externado de Colombia

Laura Carolina Galeano Ariza y Camila Andrea Torres Mafiol, intervinieron en el proceso de la referencia en aras de solicitarle a la Corte que declare la inconstitucionalidad de las normas acusadas

Expresa, en primer lugar, que las disposiciones acusadas contradicen el deber constitucional del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación consagrado en los artículos 63, 70, 71 y 72 de la Carta Política y en los instrumentos del bloque de constitucionalidad, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo de San Salvador; pues constituyen una política regresiva al excluir de protección a ciertas riquezas culturales que están sumergidas.

Indica, en segundo lugar, que existen organismos internacionales dispuestos a ayudar al Estado colombiano en la exploración y extracción del patrimonio cultural sumergido, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación de la Ciencia y la Cultura, sin embargo, el legislador ha optado por establecer que se debe contratar con particulares, que usualmente solo tienen un interés económico, ello implica que se exponga el patrimonio sumergido al riesgo de saqueos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5743 de 7 de marzo de 2014, solicitó a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en el proceso D-9966 o declarar exequible las expresiones acusadas de los artículos 3 y 15 de la Ley 1675 de 2013.

De manera previa a la presentación de sus consideraciones, advierte que, “en cuanto al criterio de singularidad contenido en el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, y en lo referente a la remuneración del contratista con quien se haya contratado la intervención de un hallazgo donde el 80% o más esté constituido por bienes que hagan parte del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante su valor equivalente en dinero hasta por el 50% de las especies rescatadas, según lo regulado al respecto en el numeral 2 del artículo 15 ibídem, el Ministerio Público no los tendrá en cuenta para hacer su intervención, porque el actor, si bien los indica como normas demandadas, en su razonamiento no se refiere a ellos en forma específica y concreta para constituir o formular un cargo de inconstitucionalidad contra los mismos”.

De igual manera, considera que “se debe tener en cuenta que el último aparte del párrafo del artículo 2 de la Ley 1675 de 2013, que no fue objeto de cuestionamiento por el libelista, se refiere a que no se consideran como patrimonio cultural sumergido los bienes hallados en hundimientos, naufragios o echazones que hayan cumplido más de 100 años a partir de su ocurrencia, y que no reúnan las

condiciones para ser considerados pertenecientes al Patrimonio Cultural Sumergido. Como ese tema tiene una relación de conexidad temática inescindible con los apartes demandados del artículo 3 de la misma norma, se solicitará se declare su unidad normativa para efectos que se dicte una sentencia integrada”.

Por otro lado, indica que “en el presente caso, realmente el único problema jurídico a resolver es si es o no es absoluto el concepto de patrimonio cultural sumergido bajo el entendido que forma parte del patrimonio arqueológico de la Nación, con lo que esto significa como derechos que recaen sobre los bienes que lo componen en el sentido de ser imprescriptibles, inembargables e inalienables, especialmente en lo que tiene que ver con los bienes muebles yacentes dentro de las especies náufragas o diseminados en el fondo del mar, en el suelo o en el subsuelo marinos. Como consecuencia, debe definirse el papel que cumple el legislador al respecto”.

Aclara que “Como este es un asunto que ya fue tratado en forma integral dentro de los expedientes D-9878 y D-9966, lo que incluyó lo referente a la regulación del valor del contrato y remuneración del contratista para las labores de exploración y explotación de bienes sumergidos que no hagan parte del patrimonio cultural de la Nación, el Ministerio Público se remitirá a lo expresado dentro de los mismos a través de los Conceptos Fiscales de constitucionalidad número 5681 de 26 de noviembre de 2013 y 5732 de fecha 25 de febrero de 2014”.

En dicha oportunidad, el Jefe del Ministerio Público señaló que “los bienes de propiedad del Estado, a partir de su condición de República, son un asunto de soberanía y de orden interno” y que “el concepto de patrimonio cultural sumergido no es absoluto sino que depende de la declaración que en ese sentido haga el legislador o la autoridad gubernamental competente”.

Posteriormente, advirtió que “el artículo 8 de la Carta Política establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales de la Nación, lo que incluye el patrimonio arqueológico”, lo cual “significa que le corresponde al Legislador definir o declarar qué se entiende por riquezas culturales de la Nación y qué no, y cómo las puede proteger”.

Según el Jefe del Ministerio Público, “visto que el Congreso de la República “goza de amplias facultades constitucionales para definir qué se entiende por patrimonio cultural sumergido y qué no, lo siguiente a determinar es si la forma cuestionada se ajusta al orden superior” y tras exponer algunas consideraciones de carácter histórico concluye que tratándose de los bienes seriados o repetidos, “ese exceso de riqueza en sí mismo considerado, por su valor intrínseco, no resulta necesario en su totalidad absoluta para representar identidades de grupos sociales en momentos históricos definidos, porque su carácter repetitivo en bruto o seriado lo impide. En esas circunstancias, el patrimonio cultural sumergido, si se logra extraer, se puede proteger en su concepto de bien cultural mediante otras técnicas y decisiones más ponderadas frente a la realidad descrita, como se verá más adelante. Por esta razón, tampoco resulta aceptable la afirmación de una violación del derecho de todos de

acceder a la cultura, ya que no se necesita la totalidad de la riqueza repetida en bruto o seriada para que todos tengamos acceso a su representación cultural, histórica o arqueológica”.

Añadió que “tampoco resulta aceptable la aseveración según la cual se vulnera el principio de progresividad establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales porque con la norma anteriormente vigente, el artículo 9 de la Ley 397 de 1997, el país no logró ningún resultado en relación con el patrimonio cultural sumergido. La norma actual es mucho más completa y protectora del patrimonio cultural sumergido que la anterior a partir del contexto científico y técnico arqueológico actualmente existente en el país y el resto del mundo.”

El Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional “**ORDENAR ESTARSE** a lo que haya decidido en dentro del proceso D-9966, o declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “Tampoco se consideran aquellos bienes hallados en hundimientos, naufragios o echazones que hayan cumplido más de 100 años a partir de su ocurrencia, y que no reúnan las condiciones para ser considerados pertenecientes al Patrimonio Cultural Sumergido”, “**Repetición:** Cualidad de un bien o conjunto de bienes muebles por la cual resultan similares, dadas sus características, su condición seriada y por tener valor de cambio o fiscal, tales como monedas, lingotes de oro y plata o piedras preciosas en bruto” y “2. Los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal tales como monedas y lingotes”, contenidas en el párrafo del artículo 2 y en el artículo 3, respectivamente, de la Ley 1675 de 2013, así como los numerales 2 y 4 del artículo 15 de la misma ley, bajo los siguientes entendidos:

“i) Es obligatorio para el Estado y para quien haga dichas labores de exploración e intervención levantar un archivo científica y técnicamente completo, integral y detallado de todo el hallazgo, tanto desde el punto de vista visual como escrito, in situ y de los bienes y piezas extraídos y entregados en su totalidad al Ministerio de Cultura. Dicho archivo debe reposar en el Ministerio de Cultura y una copia debe ser entregada al Banco de la República.

“ii) Debe entregarse al Banco de la República una muestra representativa del material y bienes extraídos que no constituyan patrimonio cultural sumergido bajo el concepto de repetición, especialmente de materiales preciosos en su estado bruto y de bienes que hubieren tenido valor de cambio o fiscal, tales como lingotes, barras o monedas.

“iii) El Estado colombiano a través del Ministerio de Cultura, antes de acudir al mercado para contratar las labores de exploración e intervención del patrimonio cultural sumergido, debe intentar asumir directamente las mismas haciendo los contratos interadministrativos pertinentes con las entidades públicas nacionales y del resto del mundo, y sólo si él llega a determinar que no le es posible realizar

directamente dichas labores sí puede acudir a su contratación, nacional o internacional.

“iv) El Ministerio de Cultura debe requerir el acompañamiento preventivo de los organismos de control en los procesos, labores y actividades de exploración e intervención sobre el patrimonio cultural subacuático.

“v) La remuneración por las labores de exploración y extracción del patrimonio cultural sumergido se debe hacer bajo el concepto de economía de escala.

“vi) Los bienes extraídos declarados no patrimonio cultural subacuático que le pertenezcan al Estado deben enajenarse a personas y organismos públicos y privados nacionales e internacionales a partir de su valor histórico agregado y no sólo por el valor precioso intrínseco de los mismos. Lo que finalmente no se pueda disponer por esta vía, debe destinarse por la vía fiscal o comercial más eficiente posible.

“vii) El derecho de propiedad de los bienes hallados que sean producto de hundimientos, naufragios o echazones que hayan cumplido 100 años o más a partir de la ocurrencia del hecho, independientemente de que formen o no formen parte del patrimonio cultural sumergido, pertenece a la Nación.

“viii) El derecho de propiedad de los bienes que siendo producto de hundimientos, naufragios o echazones que hayan cumplido 100 años o más a partir de la ocurrencia del hecho, cuando los mismos se encuentran diseminados en el fondo del mar como resultado de la causa o consecuencia del hundimiento e independientemente de que formen o no formen parte del patrimonio cultural sumergido, pertenece a la Nación”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 241-4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los artículos parcialmente demandados, pues hacen parte de una ley de la República.

2. La demanda presentada

La Ley 1675 de 2013 desarrolla los artículos 63, 70, y 72 de la Constitución “en lo relativo al patrimonio cultural sumergido” y, en contra de algunos apartes de sus artículos 3º y 15, el ciudadano Juan Francisco Lozano Ramírez presentó demanda de inconstitucionalidad.

El artículo 3º establece los criterios aplicables al patrimonio cultural sumergido, de los cuales al actor cuestiona la singularidad y la repetición, a lo que añade el

cuestionamiento del numeral 2º de su último inciso, de acuerdo con cuyas voces, según los criterios regulados y lo previsto en el artículo 2º, no se considerarán patrimonio cultural sumergido “los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal tales como monedas y lingotes”.

Por su parte, el artículo 15 fija las reglas para determinar la remuneración del contratista en aquellos casos en los que se haya contratado la actividad de la exploración separadamente de la intervención y las contempladas en los numerales 2º, 3º y 4º, referentes a las maneras como en distintas hipótesis se debe proceder a remunerar al contratista, son objeto de la censura planteada por el demandante.

En el libelo se esgrimen cuatro cargos y mediante cada uno de ellos se ataca la totalidad de los preceptos legales cuestionados. El primer cargo se formula por la vulneración del artículo 8º de la Carta que señala como obligación del Estado y de las personas “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”, dentro de las cuales, afirma el actor, se encuentra el patrimonio sumergido, sin que le sea factible al legislador determinar qué constituye y qué no patrimonio cultural de la Nación, a fin de hacer el pago “al particular con parte de lo que se encuentre en la explotación del patrimonio sumergido”, pues si el Constituyente “no distingue, mal lo puede hacer el legislador” que, por lo tanto, tampoco puede “desestimar” las riquezas culturales que se encuentren en los naufragios, “por criterios arbitrarios de singularidad y repetición”, dado que la protección constitucional es integral y no admite la exclusión de ninguna de las piezas, aunque pertenezcan a una serie.

Para formular la segunda acusación el demandante recuerda que, de conformidad con el artículo 63 superior, “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”, de donde deduce que los artículos parcialmente acusados exceden el marco constitucional y propician la entrega a los particulares de bienes que, por su naturaleza, no son objeto de enajenación ni pueden salir del dominio “del Estado y de la Nación”, por el “contenido que tienen para la historia y la cultura nacional”.

La sustentación del tercer motivo de inconstitucionalidad aducido se basa en el artículo 70 de la Constitución que radica en el Estado “el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”, a lo que añade que “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad”, que el Estado “reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país” y que “promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

El libelista estima que este artículo resulta vulnerado “por los apartes demandados de la ley, debido a que con el pago que se le hace a quien rescata las piezas del patrimonio sumergido que contratará el Estado, se le está quitando la oportunidad al

ciudadano colombiano de apreciarlas como parte y fundamento de su nacionalidad y su cultura”, enviándosele “el equivocado mensaje de que estas piezas también son bienes del comercio, negociables en el mercado, porque existe alguien que las quiere y está dispuesto a pagar por ellas”, con lo que el Estado no protege la cultura ni el patrimonio, ni enseña “a quererlos y respetarlos”.

El fundamento de la cuarta violación alegada es el artículo 72 superior que coloca el patrimonio cultural de la Nación “bajo la protección del Estado”, indica que el patrimonio arqueológico y “otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles” y defiere a la ley el establecimiento de “los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares”, así como el desarrollo de “los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

A propósito de este artículo constitucional, el actor reitera que “el legislador violó los límites constitucionales al entregarle como forma de pago o recompensa al particular, bienes del patrimonio reclamado y no dinero correspondiente aun porcentaje sobre el valor de los hallazgos”, habida cuenta de que las especies náufragas “son patrimonio arqueológico” y de que el Congreso de la República no podía “desnaturalizar y desconocer su esencia”, porque el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable lo tiene este patrimonio desde la Constitución y no se necesita una declaración para que adquiriera este carácter”.

Antes de adelantar consideraciones respecto de la demanda, es importante destacar que algunos de los preceptos tachados de inconstitucionalidad ya han sido objeto de acusación mediante demandas identificadas con los números D-9878 y D-9966 que, al momento de proferir la presente sentencia, ya han sido falladas por la Sala Plena de esta Corporación, de manera que corresponde examinar si, en relación con los segmentos ahora censurados, se ha configurado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional. Como quiera que se ha llamado la atención sobre la posible ineptitud de algunos cargos, la Corte también se ocupará previamente de esta cuestión.

El análisis acerca de la eventual existencia de la cosa juzgada constitucional y de la posible ineptitud de algunos cargos se realizará considerando, en primer término, las acusaciones dirigidas en contra de algunos apartes del artículo 3º de la Ley 1675 de 2013 y, con posterioridad, se examinarán las parcialmente dirigidas en contra del artículo 15 de la misma ley.

3. Las acusaciones dirigidas contra algunos apartes del artículo 3º de la Ley 1675 de 2013

3.1. La Corte encuentra que al decidir la demanda D-9878, en Sentencia C-264 de 2014 fue declarada la inexequibilidad de los numerales 1º y 2º del artículo 3º de la ley 1675 de 2013, de modo que en cuanto tiene que ver con el numeral segundo,

también demandado en esta oportunidad ha operado la cosa juzgada constitucional con carácter absoluto, dada su separación del ordenamiento jurídico, que se produce en virtud de una decisión como la adoptada.

Conforme ha sido puesto de presente, por obra del numeral 2° quedaban excluidos del patrimonio cultural sumergido “los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal tales como monedas y lingotes”. La Corte consideró que a partir del encabezado introductorio del numeral citado, de conformidad con cuyo tenor literal “de acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán patrimonio cultural sumergido”, se limitaba el poder de selección que, según el artículo 14 de la Ley 75 de 2013, le corresponde al Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, obligándolo a excluir dichos bienes, en contra de lo establecido en los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución.

En efecto, la Corporación juzgó que la inexecutable tenía la consecuencia de hacer compatible la voluntad del legislador con la preceptiva superior, al permitir que el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural decida qué bienes de un hallazgo pueden ser considerados patrimonio cultural sumergido, sin condicionamientos diferentes a los resultantes de los criterios de representatividad, singularidad, repetición, estado de conservación e importancia científica, en los términos de los artículos 3° y 2° de la Ley 1675 de 2013.

3.2. A propósito de los criterios mencionados, cabe puntualizar que el de repetición ha sido acusado en la demanda que ocupa la atención de la Corte y que también lo fue en la demanda decidida mediante la Sentencia C-264 de 2014, en la cual se declaró su executable, lo que advierte acerca de la existencia de la cosa juzgada constitucional.

La precedente conclusión se refuerza si se tiene en cuenta que el ataque entonces dirigido en contra del inciso 4° del artículo 3° de la Ley 1675 de 2013 coincide con el esgrimido en la presente causa, ya que en ambas ocasiones se cuestiona la exclusión de objetos del patrimonio cultural sumergido, exclusión a la que da lugar el referido criterio con base en la idea de similitud, al definir el criterio de repetición como la “cualidad de un bien o conjunto de bienes muebles por la cual resultan similares, dadas sus características, su condición seriada y por tener valor de cambio o fiscal, tales como monedas, lingotes de oro y plata o piedras preciosas en bruto”.

En las dos oportunidades los respectivos demandantes estiman que el hallazgo debe ser considerado como un todo, sin que haya lugar a dividirlo o a excluir algunas de sus piezas, porque, en su opinión, ello sería contrario a los artículos 8°, 63, 70 y 72 de la Carta, pues a los objetos excluidos del patrimonio cultural sumergido no se les brindaría la protección constitucionalmente ordenada y ello con base en criterios económicos y no en razones culturales, que deberían prevalecer.

En la Sentencia C-264 de 2014¹, la Corte estimó que el criterio de repetición es uno de los cinco que de forma razonable deberá ponderar el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural para determinar, de entre los bienes que conforman la totalidad de un hallazgo, cuáles entran a formar parte del patrimonio cultural sumergido y cuáles no, sin que le sea factible al mencionado Consejo excluir todos de los bienes que cumplan las características descritas en el inciso 4° del artículo 3° de la Ley 1675 de 2013, pues la competencia está concedida para determinar si debe ser reservada una muestra representativa de tales bienes al Estado, en cuanto medida necesaria para garantizar el acceso a la cultura, lo que asegura el cumplimiento del mandato constitucional de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de condiciones, consignado en el artículo 70 superior.

En esa oportunidad, la Corporación puntualizó que al permitir que una muestra representativa de los bienes recuperados sea guardada por el Estado para ponerla a disposición de la Nación se cumple con el mandato constitucional establecido en el artículo 70 superior, a lo que agregó que tratándose de un hallazgo en el cual se encuentren bienes seriados, un número múltiple de lingotes, monedas, piezas de oro y/o plata, o piezas de oro en bruto, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural complementará la aplicación del criterio de repetición con el de unidad, previsto en el artículo 4° de la Ley 397 de 1997 que, de conformidad con la modificación operada por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, señala que “La declaratoria de interés cultural podrá recaer sobre un bien material en particular, o sobre una determinada colección o conjunto caso en el cual la declaratoria contendrá las medias pertinentes para conservarlos como una unidad indivisible”.

Así pues, la coincidencia del cargo que entonces examinó la Corte, con el que ahora esgrime el actor, permite concluir que ha operado la cosa juzgada constitucional y que corresponde disponer que se esté a lo resuelto en la Sentencia C-264 de 2014.

3.3. Es de anotar que junto al criterio de repetición en la demanda analizada se cuestionó el de singularidad que, según el tercer inciso del artículo 3° de la Ley 1675 de 2013, es la “cualidad de un bien o conjunto de bienes, que los hace únicos o escasos en relación con los demás bienes conocidos, relacionados con las particulares trayectorias y prácticas socioculturales, de las cuales dichos bienes son representativos”. Puesto que el referido criterio de singularidad no ha sido demandado previamente, a la Corte le corresponde examinar la aptitud de la demanda, a fin de establecer si existe un cargo que amerite el pronunciamiento de fondo.

Al analizar el libelo demandatorio la Corte advierte que las acusaciones del ciudadano demandante se fundamentan en una convicción conforme a la cual la protección que constitucionalmente está dispuesta debe ser integral y comprender, por lo tanto, a todas las piezas que hagan parte del hallazgo, lo que obviamente implicaría que ninguna puede ser excluida.

¹ Con ponencia del Honorable Magistrado Alberto Rojas Ríos.-

Este es el argumento utilizado por el actor en contra del criterio de repetición, al señalar que “utilizar el criterio de repetición para excluir de la protección alguna pieza que se encuentre dentro de un seriado, es atentatorio contra el patrimonio, y destruiría la guarda y conservación de objetos que hoy son imposibles de conseguir, de encontrar, de reemplazar”, porque “el lote, si así se llamara, compuesto por varios elementos, constituye en sí mismo una unidad irrepetible” y, siendo único, no puede ser desmembrado, desintegrado o desarticulado”.

Más adelante, al sustentar la posible violación del artículo 72 de la Carta, el demandante reitera que “un falaz criterio de repetición no puede sustraer, borrar, eliminar, lo que es inherente a estas piezas ni mucho menos, el legislador abusivo, desnaturalizar y desconocer su esencia”, de todo lo cual se desprende que tratándose del criterio de repetición se formula un cargo esencialmente coincidente, conforme se ha expuesto, con el planteado en la demanda que dio lugar a la Sentencia C-264 de 2014, debiéndose por este aspecto estarse a lo que en su momento fue resuelto.

No acontece lo mismo con el cuestionamiento del criterio de singularidad, ya que el examen de la demanda fácilmente lleva a concluir que aun cuando el demandante lo involucró en la demanda al transcribir el respectivo texto, no estructuró un cargo que le permita a la Corte realizar el juicio de constitucionalidad.

En efecto, en la exposición del concepto de la violación las referencias al criterio de singularidad son tangenciales. Así, al sustentar la violación del artículo 8° superior, el libelista se limita a consignar que “las riquezas culturales que se encuentren en los naufragios, no pueden desestimarse por criterios arbitrarios de singularidad y repetición”, pero nada indica acerca de las razones por las cuales, a la luz de los dictados constitucionales, el de singularidad sea un criterio arbitrario y menos aún se hace referencia a la específica y concreta manera como, a causa de ese criterio, se desintegra o desarticula el patrimonio cultural sumergido o se desconoce el artículo 8° de la Carta.

Posteriormente, en el mismo apartado en que sustenta la pretendida violación del artículo 8° de la Constitución, el demandante insiste en que “el legislador sin duda aplica contradictoriamente los criterios de repetición y singularidad, pues no tienen en cuenta que en el valor patrimonial de cada una de esas piezas, sin importar su repetición hay historia y un inmenso valor cultural que va más allá del precio que puedan esta representar en dinero”, a lo que agrega que “es eso sin duda lo que hace las piezas tan singulares dentro de una serie; cada una guarda un valor, una historia, un momento que obliga a respetarlas desde la perspectiva de la memoria, identidad y sentido de pertenencia”.

La explicación aparece exclusivamente fincada en el criterio de repetición, en forma tal que la mención del criterio de singularidad nada diferente aporta al argumento y, de otro lado, se alude a una contradicción entre los criterios de repetición y singularidad, sin que se traspase el límite de la simple alusión, pues ningún elemento

adicional se aporta para demostrar la existencia de esa contradicción o el modo en que esa disparidad, de existir, vulneraría el artículo 8º superior, por lo que, a lo sumo, se propone una comparación entre dos incisos de un mismo artículo legal, lo cual no comporta la formulación de un cargo de inconstitucionalidad.

Para estructurar un cargo por violación material de la Constitución no basta transcribir el texto que se acusa, sino que, además, se debe aportar un concepto de la violación, lo que implica una comprensión mínima del precepto inferior y de las disposiciones superiores que se dicen violadas, así como el señalamiento de la manera como el contenido del precepto inferior desconoce los contenidos superiores del ordenamiento.

En esta ocasión la inclusión del criterio de singularidad dentro de los preceptos acusados no está acompañada de una exposición siquiera mínima de su sentido que permita establecer un vínculo con el artículo 8º superior o con cualquiera de los otros preceptos superiores invocados como vulnerados o que, de forma más concreta, permita interpretar la demanda en el sentido de atribuirle al referido criterio la consecuencia consistente en propiciar la exclusión de algunos objetos del conjunto de bienes que integran un hallazgo, que es el cargo general esgrimido en la demanda.

No hay, entonces, lugar a pronunciarse sobre la constitucionalidad del criterio de singularidad, mas no por el incumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, suficiencia, pertinencia o especificidad, pues su verificación supone la exposición en la demanda de algunas razones que la Corte aprecia con base en el contenido de lo efectivamente alegado por el libelista, de manera que cuando la argumentación ofrecida en el escrito introductorio de la acción no satisface alguno o varios de los requisitos enunciados, el cargo, aunque se haya formulado, es sustancialmente inepto y carece de la capacidad para desencadenar el juicio de constitucionalidad.

En este orden de ideas, se debe diferenciar la ineptitud sustancial de un cargo que el demandante ha intentado construir, de lo que sucede en eventualidades como la que ahora ocupa la atención de la Corte, en las que no se está en presencia de un cargo mal formulado, sino sencilla y llanamente ante el incumplimiento por el actor de la carga de exponer el concepto de la violación, lo que conduce a que, en estricto sentido, no haya acusación, ante lo cual a la Corte no le queda camino diferente a inhibirse por ausencia de cargo, como lo consignará en la parte resolutive de esta providencia.

Encuentra asidero la anterior conclusión en la Sentencia 1052 de 2001, en la que la Corte precisó que el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad “debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto* de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto”.

El objeto es el precepto que se considera contrario a la Constitución, mientras que el concepto de la violación “supone la exposición de las razones por las cuales el actor

considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”², siendo posible que se presente una de tres situaciones, a saber: (i) que el actor no exponga los motivos por los que considere que el concreto precepto que acusa es contrario a la Constitución, (ii) que los exponga de una manera tal que el cargo sea apto por cumplimiento de los requisitos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia y (iii) que exponga las aludidas razones, pero de tal modo que incumpla los requisitos mencionados o alguno de ellos, de lo que resultará la ineptitud de la demanda.

Así las cosas, ocurre que en relación con el criterio de singularidad en esta oportunidad el demandante no expuso ningún motivo para sustentar la declaración de inconstitucionalidad que solicita, lo cual, conforme se ha indicado, conduce a la ineptitud por ausencia de cargo, supuesto que debe ser diferenciado de aquellas situaciones en las que el actor expone razones, pero carentes de aptitud para dar lugar al juicio de constitucionalidad.

En este orden de ideas, se impone una elemental conclusión, de acuerdo con la cual la inhibición por ausencia de cargo es distinta de la que se produce a causa del cargo mal formulado, dado que en esta última hipótesis el actor presenta una argumentación que a la postre resulta inadecuada, en tanto que cuando deja de exponer motivos en relación con una disposición que solo mencionó dentro de las por él consideradas inconstitucionales, ello significa que no planteó el concepto de la violación y que, ante tal ausencia, ni siquiera en gracia de discusión procede examinar el cumplimiento de los requisitos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia, ya que, en realidad, no existe cargo formulado del que pueda predicarse, por ejemplo, la claridad u oscuridad, la certeza o su ausencia, la suficiencia o la insuficiencia. En otras palabras, un sencillísimo ejercicio lógico permite sostener que no puede predicarse certeza o incerteza, pertinencia o impertinencia de algo que no existe, por lo que una cosa es la inhibición por ausencia de cargo y otra, muy distinta, la que se produce por la falla del cargo efectivamente formulado.

4. Las acusaciones dirigidas contra algunos apartes del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013

4.1. También se dirige la demanda contra los numerales 2º, 3º y 4º del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013, en los cuales se contemplan formas de remuneración para el contratista en los casos en que “se haya contratado la actividad de la exploración separadamente de la intervención. Así, por ejemplo, se prevé que en los hallazgos constituidos por bienes y materiales que no hagan parte del patrimonio cultural de la Nación, conforme la definición del artículo 3º “se remunerará al contratista hasta con el 50% del valor de los bienes que no constituyen Patrimonio Cultural de la Nación”, pudiendo el Ministerio de la Cultura “optar por pagar esta remuneración

² Sentencia C-1052 de 2001.

hasta con el 50% de las especies rescatadas que no constituyan Patrimonio Cultural de la Nación o con su valor en dinero”.

Se prevé, además, que cuando de la actividad de explotación se determine que el hallazgo está constituido exclusivamente, o hasta en un 80% por bienes que hagan parte del Patrimonio Cultural de la Nación, la remuneración del contratista “no superará el cincuenta por ciento (50%) del valor equivalente a las especies rescatadas y, por último que cuando se liciten conjuntamente las actividades de que trata el artículo 4º de ley el contratista será remunerado “hasta con el 50% del valor de los bienes que no constituyen Patrimonio Cultural de la Nación”, caso en el cual el Ministerio de Cultura “podrá optar por pagar esta remuneración hasta con el 50% de las especies rescatadas que no constituyan Patrimonio Cultural de la Nación o con su valor en dinero”.

4.2. Observa la Corte que al decidir la demanda identificada con el número D-9966, mediante Sentencia C-553 de 2014 la Corte se pronunció sobre el numeral 2º del artículo 15 y resolvió declararlo exequible por los cargos analizados en la respectiva sentencia, de lo cual resulta que como la cosa juzgada tiene carácter relativo, en cuanto circunscrita a unas concretas acusaciones, es menester analizar si la censura entonces planteada coincide con la que se esgrime ahora, para así establecer si habrá de estarse a lo resuelto o si, siendo diferente el cargo aducido, procede nuevo análisis.

Conforme ha sido destacado, en la demanda que en esta ocasión se examina, el actor considera vulnerados los artículos 8º, 63, 70 y 72 de la Constitución, bajo la consideración de que todo lo que haga parte de hallazgo constituye patrimonio cultural sumergido, sin que quepa excluir piezas, motivo por el cual no procede “hacer el pago al particular con parte de lo que se encuentre en la explotación de patrimonio sumergido”, proporcionándole a ese patrimonio “una visión de canje, de mercancía”.

El libelista complementa su alegato indicando que las disposiciones demandadas permiten que les sean entregados a particulares bienes que “por su naturaleza no deberían poder enajenarse del poder del Estado y de la Nación”, dado que se trata de “bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables”, por lo cual “no puede reconocérsele a quien las rescata de las profundidades , en tratándose de patrimonio sumergido, una recompensa sobre la cosa en sí misma, sino un porcentaje en dinero de la valoración que sobre el precio de la cosa se haga”.

Al fallar el proceso al que dio origen la demanda D-9966 la Corte precisó que quienes fueron demandantes en esa causa manifestaron que el numeral 2º del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013 vulnera los artículos 8º, 63, 70 y 72 de la Constitución, por establecer una remuneración mediante pagos con bienes inalienables y dotados de valor cultural, lo que, según el criterio de la Corte, constituye un cargo que cumple con los requisitos de certeza, claridad, pertinencia, suficiencia y especificidad que, adicionalmente, plantea como problema jurídico

determinar si el pago realizado con bienes que hacen parte del hallazgo desconoce los artículos 8, 63, 70 y 72 de la Carta.

Claramente surge de lo expuesto que las disposiciones superiores invocadas como violadas y el motivo que se aduce para sustentar la inconstitucionalidad coinciden en la demanda ya fallada y en la que ahora es objeto de análisis, razón por la cual cabe predicar la existencia de cosa juzgada y la consiguiente decisión de estarse a lo ya resuelto.

No sobra enfatizar que la constitucionalidad del numeral 2° del artículo 15 fue declarada en la Sentencia C-553 de 2014 tras considerar que aun cuando la Corte ha señalado que un bien que integra el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, por ser inalienable, no puede ser negociado, vendido, donado o permutado, también es cierto que no existe restricción constitucional alguna que impida realizar una remuneración con bienes encontrados que no hagan parte del patrimonio cultural, aspecto este incluido dentro del margen de configuración legislativa que comprende la elección del sistema para la remuneración del particular que haya participado en el descubrimiento o exploración, siempre que no se entreguen bienes que hagan parte del patrimonio cultural de la Nación.

La Corte verificó que el numeral cuestionado no vulnera ninguna de las normas constitucionales invocadas, sino que constituye una expresión de la potestad de configuración correspondiente al legislador, tratándose de la regulación del patrimonio sumergido y puntualizó que el precepto acusado no afecta el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, porque la propia disposición contiene una restricción consistente en que las especies entregadas a título de remuneración no constituyen patrimonio cultural de la Nación.

Adicionalmente, la Corporación reiteró que la Ley 1675 de 2013 no restringe la protección de los objetos que son considerados como patrimonio cultural de la Nación por la regulación general contemplada en la Ley 397 de 1997, sino que, por el contrario, permite la extensión de su tutela a eventos en los cuales se considere que el objeto constituye parte del patrimonio sumergido, por lo cual tanto los bienes considerados patrimonio sumergido en la Ley 1675 de 2013, como aquellos que, en virtud de la Ley 397 de 1997, tienen la calidad de patrimonio cultural de la Nación, conservan las características de inembargabilidad, imprescriptibilidad, e inalienabilidad previstas en la Carta.

También enfatizó la Corte que el numeral segundo del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013 no afecta el acceso de los colombianos a la cultura ni al patrimonio cultural, pues los bienes que pueden ser entregados como remuneración no hacen parte del patrimonio cultural de la Nación y, por último, estimó que el precepto censurado se enmarca dentro de las posibilidades configurativas del legislador, cuyo motivo fue el de estimular a los particulares para que efectúen exploraciones que puedan contribuir a la recuperación del patrimonio, asegurando, al mismo tiempo, que bajo

ninguna circunstancia puedan apropiarse del patrimonio cultural de la Nación, finalidades compatibles con el deber estatal de proteger el patrimonio cultural sumergido.

Por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en relación con el numeral 2º del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013 se ordenará estar a lo resuelto en la Sentencia C-553 de 2014, producida dentro del expediente D-9966.

4.3. También ha sido demandado el numeral tercero del artículo 15 que no ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, razón por la cual procede analizar la aptitud del cargo que, como se ha indicado, el demandante hace consistir en que es contrario a la Constitución remunerar al contratista con especies rescatadas.

La Corte considera que el cargo formulado no es apto, porque al analizar el numeral tercero, con facilidad se advierte que no contempla el supuesto de que el contratista pueda ser remunerado mediante la entrega de especies rescatadas. En efecto, el citado numeral se ocupa de establecer la manera como debe ser remunerado el contratista cuando “de la actividad de la exploración se determina que el hallazgo está constituido exclusivamente, o hasta en un 80% por bienes que hagan parte del Patrimonio Cultural de la Nación”, en cuyo caso la remuneración del contratista con quien se haya contratado únicamente la intervención se determinará teniendo en cuenta algunas pautas allí previstas, entre las que se cuentan la dificultad técnica, los equipos utilizados, la transferencia de tecnología o la importancia cultural o arqueológica del patrimonio sumergido. A renglón seguido el precepto indica que “en todo caso, la remuneración al contratista no superará el cincuenta por ciento (50%) del valor equivalente a las especies rescatadas” y añade que “el valor de los bienes se establecerá mediante un sistema de peritaje internacional aceptado de común acuerdo por las partes”.

Con nitidez se nota que en esta regulación no existe una cláusula que prevea la entrega de las especies rescatadas a título de remuneración, como sí existe, por ejemplo, en el numeral segundo que expresamente contempla la posibilidad de optar “por pagar esta remuneración hasta con el 50% de las especies rescatadas que no constituyan patrimonio cultural de la Nación o con su valor en dinero”. La inexistencia de una cláusula de este tipo en el demandando numeral tercero, le hace perder todo sustento a la acusación del demandante que se basa en que no es constitucionalmente procedente remunerar con especies rescatadas y en que “debe darse un pago en un porcentaje conforme a la valoración que se haga sobre este”.

Así pues, la acusación esgrimida en contra del numeral tercero se plantea con base en una hipótesis que no hace parte de él ni se deriva de su contenido, motivo por el cual el cargo incumple el requisito de certeza que exige fundar la censura en interpretaciones que efectivamente pertenezcan o puedan ser razonablemente atribuidas al precepto tachado de inconstitucionalidad, pues no puede la Corte entrar a efectuar el juicio que se le solicita con fundamento en hermenéuticas que de

ningún modo deriven o sean adscribibles a la disposición legal acusada. El cargo, entonces, no es apto y en relación con él la Corte se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo.

4.4. Resta, entonces, examinar la demanda en cuanto tiene que ver con el numeral 4° del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013 que regula la remuneración al contratista cuando “se liciten conjuntamente las actividades de que trata el artículo 4° de la presente ley”, evento en el cual se le remunerará hasta con el 50% del valor de los bienes que no constituyen patrimonio cultural de la Nación, siendo viable que el Ministerio de Cultura opte por pagar esta remuneración hasta con el 50% de las especies rescatadas que no constituyan patrimonio cultural de la Nación o con su valor en dinero que se establecerá mediante un sistema de peritaje internacional aceptado de común acuerdo por las partes.

Conforme se ha indicado, el numeral acusado se refiere a la remuneración del contratista “cuando se liciten conjuntamente las actividades de que trata el artículo 4° de la presente ley”, que alude a actividades sobre el patrimonio cultural sumergido, tales como la exploración, intervención, aprovechamiento económico y preservación, autorizadas “bajo las definiciones y consideraciones” establecidas en el mismo artículo 4° de la Ley 1675 de 2013, siendo de precisar que la acusación esgrimida en contra del numeral 4° del artículo 15 radica en que el demandante considera que no es constitucionalmente factible pagar a los contratistas con especies rescatadas.

En este supuesto aparece expresamente contemplada la posibilidad de pagar hasta con el 50% de las especies rescatadas que no constituyan patrimonio cultural de la Nación, luego el cargo consistente en que no es constitucionalmente factible entregar especies rescatadas resulta apto para dar lugar al juicio de constitucionalidad. Ha de tenerse en cuenta que el cargo así estructurado coincide con el que ya analizó la Corte a propósito de la demanda anterior presentada en contra del numeral segundo, lo que significa que con las mismas razones que en esa ocasión dieron lugar a la constitucionalidad del referido numeral, se declarará la del numeral 4° ahora analizado.

Así cosas, procede reiterar (i) que no hay restricción constitucional para que se efectúe la remuneración mediante bienes encontrados que no hagan parte del patrimonio cultural de la Nación, (ii) que la libertad de configuración del legislador incluye la elección del sistema para la remuneración del particular que haya participado en el descubrimiento o exploración, salvo que ese sistema no puede incluir la entrega de bienes que hagan parte del patrimonio cultural de la Nación, (iii) que igualmente el numeral demandado prescribe que la remuneración puede hacerse “hasta con el 50% de especies rescatadas que no constituyan Patrimonio Cultural de la Nación o con su valor en dinero”, (iv) que en esas condiciones no se afecta el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes que sí hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, (v) que tanto los bienes que de acuerdo con la Ley 1675 de 2013 son considerados patrimonio sumergido, como

aquellos que en virtud de la Ley 397 de 1997 pertenecen al patrimonio cultural de la Nación, conservan sus calidades de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad, (vi) que no se afecta el acceso de los colombianos a la cultura ni al patrimonio cultural, pues los bienes entregados a título de remuneración no hacen parte de ese patrimonio y (vii) que la forma de proceder a la remuneración se halla dentro del margen configurativo correspondiente al legislador, que pretendió estimular a los particulares para que realicen explotaciones que contribuyan a la recuperación del patrimonio cultural, garantizando simultáneamente que no puedan apropiarse del patrimonio cultural de la Nación, finalidades que son constitucionalmente legítimas.

Cabe insistir en que el cargo está enderezado a controvertir la posibilidad de que se pague al contratista con especies rescatadas y que recaee sobre el numeral 4° del artículo 15, en cuanto efectivamente se ocupa de la forma como ha de remunerarse al contratista, forma que incluye la posibilidad de pago con especies rescatadas. No alcanza el cargo a controvertir lo atinente a las actividades que se remuneran, respecto de las cuales el precepto acusado se limita a remitir al artículo 4° de la Ley 1675 de 2013, que no ha sido demandado en esta ocasión y respecto del cual no cabe la integración normativa, porque no se ocupa de la manera como haya de procederse a la remuneración, sino de autorizar y definir las actividades de exploración, intervención, aprovechamiento económico y preservación que, en las condiciones allí previstas, pueden adelantarse sobre el patrimonio cultural sumergido.

En las anotadas condiciones, en cuanto hace a la remuneración del contratista, el numeral 4° del artículo 15 tiene por sí mismo el sentido completo que permite analizar el cargo que se ha formulado por lo que efectivamente regula, sin que sea indispensable acometer el examen del artículo 4° de la Ley 1675 de 2013, pues, pese a la remisión que a él se hace, se ocupa de una materia distinta a la forma de remuneración, forma que, se repite, es la efectivamente cuestionada por el actor. Se limita, entonces, la Corte a pronunciarse sobre el numeral 4° del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013, cuya exequibilidad declarará únicamente por los cargos analizados en la presente sentencia.

5. Conclusiones

De conformidad con lo considerado, se adoptarán las siguientes decisiones:

-Tratándose de los apartes demandados del artículo 3° de la Ley 1675 de 2013 (i) se ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-264 de 2014 en relación con el criterio de repetición y con el numeral 2°, por haber operado la cosa juzgada constitucional y (ii) respecto del criterio de singularidad la Corte se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo por ausencia de cargo.

-Tratándose de los apartes demandados del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013 (i) se ordenará estar a lo resuelto en la Sentencia C-554 de 2014 en relación con el

numeral 2º, (ii) se inhibirá la Corte de emitir pronunciamiento de fondo en relación con el numeral 3º por ineptitud sustancial de la demanda, debida al incumplimiento del requisito de certeza y (iii) se declarará la exequibilidad del numeral 4º, por los cargos analizados en la presente sentencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. En relación con los apartes demandados del artículo 3º de la Ley 1675 de 2013:

-**ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-264 de 2014 que declaró exequible el criterio de repetición contenido en el inciso 4º.

-**ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-264 de 2014 que declaró inexecutable el numeral 2º.

-**INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo respecto del criterio de singularidad contenido en el inciso 3º, por ausencia de cargo de inconstitucionalidad.

Segundo. En relación con los apartes demandados del artículo 15 de la Ley 1675 de 2013:

-**ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-553 de 2014 que declaró exequible el numeral 2º.

-**INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo respecto del numeral 3º, por ineptitud sustancial de la demanda, debida al incumplimiento del requisito de certeza.

-Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 4º, por los cargos analizados en la presente sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre