C-191-98

Sentencia C-191/98

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El bloque de constitucionalidad, estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias.

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Tratados internacionales no forman parte

Los tratados internacionales, por el sólo hecho de serlo, no forman parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, no ostentan una jerarquía normativa superior a la de las leyes ordinarias. Sin embargo, la jurisprudencia ha dejado abiertas las puertas para incluir convenios internacionales distintos a los mencionados en el artículo 93 de la Carta dentro del bloque de constitucionalidad si alguna norma constitucional, por expresa referencia, los incluye dentro del mismo.

NORMA CONSTITUCIONAL EN BLANCO/TRATADO SOBRE LIMITES DEL TERRITORIO

El artículo 101 de la Carta, al definir los límites territoriales del Estado colombiano, remite por completo a lo establecido en los tratados internacionales que sobre esta materia haya suscrito y ratificado Colombia. El anotado artículo se convierte así en una especie de norma en blanco cuyo contenido debe ser completado a la luz de lo dispuesto en los mencionados instrumentos internacionales. Por vía de la remisión expresa que a ellos efectúa el artículo 101 de la Constitución, los tratados que definen los límites del territorio colombiano entran a formar parte del bloque de constitucionalidad lato sensu, y, por lo tanto, las normas que expidan las autoridades públicas no pueden contravenirlos a riesgo de ser declaradas inexequibles por violar el artículo 101 del Estatuto Superior. Sin embargo, es menester precisar que, aun cuando se conviertan en parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, los tratados sobre límites no tienen valor constitucional sino

un valor normativo similar al de las leyes orgánicas y las leyes estatutarias, es decir, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias. En esta medida, las normas que expida el Congreso de la República no pueden modificar lo dispuesto en los anotados convenios internacionales, cuyo contenido sólo puede ser alterado mediante la suscripción de otro tratado que expresamente lo modifique, según se desprende de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Carta.

CONVENCION SOBRE PLATAFORMA CONTINENTAL-Hace parte del bloque de constitucionalidad

La Convención sobre la Plataforma Continental, e incorporada al derecho colombiano, en cuanto establece las reglas para delimitar la plataforma continental de los Estados ribereños y los derechos que éstos pueden ejercer sobre esa área submarina, hace parte del bloque de constitucionalidad lato sensu. En efecto, se trata de un convenio que establece los límites del ejercicio de la soberanía en uno de los principales espacios marítimos del territorio nacional y, en consecuencia, integra el contenido normativo del artículo 101 de la Carta. Por lo anterior, si las leyes ordinarias no pueden contravenir lo dispuesto en los convenios internacionales de que trata el artículo 101 constitucional, es posible afirmar que la violación de lo dispuesto en la Convención sobre la Plataforma Continental, acarrea la inconstitucionalidad de aquella ley ordinaria que contravenga su contenido, como quiera que tal Convención forma parte del contenido normativo del mencionado artículo 101 de la Carta.

DERECHO DEL MAR-Desarrollo

Puede afirmarse que el desarrollo del derecho del mar se ha caracterizado por una cada vez mayor apropiación de los espacios marinos y submarinos por parte de los Estados ribereños, en desmedro de la plena libertad de circulación, exploración y explotación de los bienes y recursos del mar por parte de los restantes Estados. En este proceso de extensión de la soberanía nacional, surgió la categoría jurídica de plataforma continental y se establecieron y regularon los derechos de los Estados sobre esta área. Si bien en la actualidad el derecho del mar está constituido por reglas de distinta naturaleza, consuetudinarias y convencionales – razón por la cual la doctrina y la jurisprudencia internacionales recomiendan que la determinación del derecho aplicable se haga caso por caso, en función del problema

específico que haya de resolverse -, lo cierto es que no todas ellas hacen parte del bloque de constitucionalidad, pese a que puedan ser oponibles a todos los Estados en el plano internacional, por tratarse, eventualmente, de normas consuetudinarias.

PRINCIPIO DE PROLONGACION NATURAL DEL TERRITORIO-Espacios marinos y submarinos territoriales/PLATAFORMA CONTINENTAL-Sometida a soberanía del estado ribereño

SOBERANIA DEL ESTADO-Alcance

La soberanía del Estado, desde la perspectiva del derecho internacional público, se manifiesta en forma dual. A nivel internacional, consiste, entre otras cosas, en la facultad del Estado de participar en el concierto internacional mediante la creación y adopción de normas internacionales, la iniciación y mantenimiento de relaciones diplomáticas con otros Estados y organizaciones de derecho internacional, etc. A nivel interno, la soberanía consiste en la posibilidad del Estado de darse sus propias normas dentro del territorio con total independencia de otros Estados.

CONVENCIONES SOBRE DERECHO DEL MAR-Regulación del patrimonio cultural sumergido

Es cierto en principio que ninguna de las cuatro convenciones de Ginebra de 1958 sobre derecho del mar, ni la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 en toda su minuciosidad, ni la jurisprudencia internacional se refieren a asuntos relacionados con el patrimonio cultural sumergido. No obstante, el silencio del derecho internacional público en la materia implica el derecho del Estado ribereño a ejercer la totalidad de sus facultades, una de las cuales, si no la más importante, es la de regular dicha zona en cuanto se refiere a los bienes que por su valor puedan integrar el patrimonio cultural sumergido. Efectivamente, nada en el derecho internacional público permite suponer que el hecho de que la Convención de Ginebra no hubiere hecho alusión a los bienes de valor arqueológico, histórico o cultural que se encuentren en el suelo marino de la plataforma continental, comporte la aplicación a los mismos del régimen de plena libertad que gobierna a los fondos oceánicos comunes.

PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUEOLOGICO SUMERGIDO-Protección

El Estado colombiano decidió expedir la norma que se estudia, en virtud de la cual

pertenecen al patrimonio cultural o arqueológico de la Nación, las ciudades o cementerios de grupos humanos desaparecidos, los restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves y su dotación, y demás bienes muebles yacentes dentro de éstas, o diseminados en el fondo del mar, que se encuentren en el suelo o subsuelo marinos de la plataforma continental. Conforme a lo anterior, el Estado colombiano no hace otra cosa que cumplir con imperativos mandatos constitucionales al regular los asuntos relativos al patrimonio cultural sumergido que se encuentre en su plataforma continental, la cual, forma parte de su territorio. De este modo, es posible afirmar que las disposiciones relativas al patrimonio cultural sumergido que se encuentre en la plataforma continental colombiana constituyen el ejercicio legítimo de una competencia que la Constitución Política le otorga al legislador nacional y son desarrollo directo de mandatos que el propio texto constitucional le impone a este último.

Referencia: Expediente D-1868

Actor: Danilo Devis Pereira

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9° (parcial) de la Ley 397 de 1997, "Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias"

Temas:

Significado y alcance del artículo 101 de la Constitución

Bloque de constitucionalidad y tratados sobre límites del territorio

Plataforma continental

Derecho internacional y derecho interno

Derecho del mar

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., mayo seis (6) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Carmenza Isaza de Gómez, Alejandro Martínez Caballero, y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 9° (parcial) de la Ley 397 de 1997, "Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias"

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

LEY 397 DE 1997

(agosto 7)

"Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(…)

Artículo 9°.- DEL PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO. Pertenecen al patrimonio cultural o arqueológico de la Nación, por su valor histórico o arqueológico, que deberá ser determinado por el Ministerio de Cultura, las ciudades o cementerios de grupos humanos desaparecidos, restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves y su dotación, y demás bienes muebles yacentes dentro de éstas, o diseminados en el fondo del mar, que se encuentren en el suelo o subsuelo marinos de las aguas interiores, el mar territorial, la plataforma continental o zona económica exclusiva, cualesquiera que sea su naturaleza o estado y la causa o época del hundimiento o naufragio. Los restos o partes de embarcaciones, dotaciones o bienes que se encuentren en circunstancias similares, también tienen el carácter de especies náufragas.

Parágrafo 1°.- Toda exploración y remoción del patrimonio cultural sumergido, por cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, requiere autorización previa del Ministerio de Cultura, y de la Dirección General Marítima, DIMAR, del Ministerio de Defensa Nacional, la cual será temporal y precisa.

Si en ejercicio de la autorización se produjere un hallazgo, deberá denunciarse el mismo ante tal Dirección, con el fin de que ésta acredite como denunciante a quien lo haya hecho, mediante acto reservado y debidamente motivado.

Si como consecuencia de la denuncia se produce el rescate en las coordenadas geográficas indicadas por el denunciante, éste tendrá derecho a un porcentaje del valor bruto de las especies náufragas que será reglamentado por el Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Cultura.

Para los contratos de rescate, el denunciante debe ofrecer primero a la Nación los objetos que por derecho le pertenezcan, y sólo después a otras entidades.

Parágrafo 2°.- Los métodos utilizados para la exploración y remoción del patrimonio cultural sumergido deben evitar su destrucción, con el fin de otorgar la mayor claridad sobre el posible hallazgo y preservar la información cultural del mismo, aún si ésto implicara dejarlo en su sitio en espera de otros métodos y tecnologías que permitan su rescate o estudio sin daño alguno. En cualquier caso, debe estar presente como supervisor, un grupo de arqueólogos submarinos debidamente acreditados por el Ministerio de Cultura.

Para efectos de lo previsto en este artículo, la Comisión de Especies Náufragas de que trata el Decreto 29 de 1984, rendirá concepto previo a la Dirección General Marítima, DIMAR, y obrará como organismo asesor del Gobierno en la materia.

Corresponderá al Ministerio de Cultura determinar el destino o uso de las especies náufragas rescatadas, pudiendo celebrar convenios de administración con entidades públicas o privadas que tengan como una de sus actividades principales la ejecución de programas abiertos al público.

(se subraya lo demandado)

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 397 de 1997, "Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias", la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 43.102 de agosto 7 de 1997.

2. El ciudadano Danilo Devis Pereira demandó, en forma parcial, el artículo 9° de la Ley 397 de 1997, por considerarlo violatorio del artículo 101 de la Constitución Política.

3. Mediante escrito fechado el 6 de noviembre de 1997, el apoderado del Ministerio de Cultura defendió la constitucionalidad de la norma acusada.

4. El representante judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por medio de memorial fechado el 6 de noviembre de 1997, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada.

5. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 1° de diciembre de 1997, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de la norma acusada.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que la expresión "la plataforma continental", contenida en el artículo 9° de la Ley 397 de 1997, es violatoria del artículo 101 de la Constitución Política, en

cuyo inciso primero se establece que “los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación”.

Indica que la Ley 9ª de 1961 incorporó al derecho interno colombiano la Convención sobre la Plataforma Continental, suscrita en Ginebra el 29 de abril de 1958, en cuyo artículo II-1 se establece que “el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y explotación de sus recursos naturales”. Esta misma norma, en su numeral 4°, entiende por “recursos naturales” los recursos minerales, los recursos no vivos del lecho del mar, los órganos vivos pertenecientes a especies sedentarias, es decir, “aquellos que en el período de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo, o sólo pueden moverse en constante contacto físico con dicho lecho o subsuelo”. Así mismo, el libelista pone de manifiesto que la limitación al ejercicio de la soberanía nacional en la plataforma continental, contenida en el Convenio antes mencionado, fue ratificada por la legislación nacional cuando en el artículo 10° de la Ley 10 de 1978 se dispuso que “la soberanía de la Nación se extiende a su plataforma continental para los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales”.

Con base en lo anterior, el actor considera que “no obstante que la Convención de Ginebra de 1958 (en concordancia con el artículo 101 de la Constitución), determina que Colombia ejerce soberanía sobre su plataforma continental sólo para efectos de la exploración y explotación de sus recursos naturales, en la norma acusada se desconocen esos límites o restricciones, definidos por un tratado internacional, y se declara que pertenecen al patrimonio cultural o arqueológico de la Nación bienes que se encuentran en su plataforma continental, que no son recursos naturales, conforme a la definición que de tales recursos trae el numeral 4° del artículo II de la misma Convención”. En este orden de ideas, considera que las especies náufragas yacentes en el fondo del mar se encuentran por fuera de los alcances de la soberanía que ejerce el Estado colombiano sobre la plataforma continental, como quiera que las normas de la Convención de Ginebra de 1958 sólo autorizan a los Estados a ejercer esa soberanía sobre los recursos naturales, “como minerales, plantas, peces, etc., que sí pueden adjudicarse, reservarse, dejarse a apropiación individual, etc.”

Según el demandante, en el presente caso debe darse aplicación al principio de prevalencia

del derecho internacional sobre el derecho interno, el cual se encuentra consagrado en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969, e incorporada por Colombia a su ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 32 de 1985. En su opinión, el mencionado principio de prevalencia se encuentra expresamente consagrado en el inciso primero del artículo 101 de la Carta Política, en relación con los límites territoriales del Estado colombiano.

Por otra parte, señala que el antecedente inmediato de la norma acusada se encuentra en el artículo 4° de la Ley 26 de 1986, el cual, al referirse a las especies náufragas, limitaba la soberanía de la Nación sobre éstas a aquellas que se encontrasen en las aguas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva, todo de conformidad con las disposiciones de la Ley 10 de 1978. El actor anota que "el artículo 9° de la Ley 397 de 1997, por el contrario, incluyó la plataforma continental en la declaración de pertenencia de tales bienes, y simplemente la extendió a los que se encuentren en su suelo o subsuelo, 'cualquiera que sea su naturaleza', como textualmente lo expresa. Al desconocer la limitación a la soberanía y jurisdicción del Estado sobre su plataforma continental, impuesta por la convención de Ginebra de 1958, la norma acusada violó el artículo 101 de la Carta política, según el cual los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, y debidamente ratificados por el Presidente de la República".

Igualmente, el libelista manifiesta que el consentimiento del Estado ribereño para la realización de investigaciones científicas en su plataforma continental, al que se refiere el artículo V-8 de la Convención de Ginebra de 1958, el cual sólo puede ser negado con base en las causales que allí se enuncian en forma taxativa, refuerza el planteamiento según la soberanía de los Estados sobre su plataforma continental es de carácter restringido.

Por último, agrega que la delimitación de las fronteras de un Estado es una materia que pertenece a la órbita del derecho internacional público, pese a estar regulada por normas constitucionales. Por esta razón, las estipulaciones de carácter legal que modifiquen los límites de un Estado fijados en virtud de tratados internacionales son inocuas, como quiera que éstos no pueden ser modificados por la voluntad unilateral de aquél.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Cultura

En opinión del apoderado del Ministerio de Cultura, el artículo II-1 de la Convención de Ginebra de 1958 confiere a los Estados ribereños los derechos a explorar su plataforma continental y a explotar los recursos naturales que en ésta se encuentren. De igual forma, indica que mientras esta norma sólo se refiere a los recursos naturales, el artículo 9° de la Ley 397 de 1997 únicamente trata de bienes cuyo valor histórico, arqueológico o artístico determina que formen parte del patrimonio cultural de la Nación y que, por tanto, no puedan ser clasificados como recursos naturales. Con base en lo anterior, se pregunta qué ocurre con aquellos bienes que no son recursos naturales pero reposan en el fondo del mar, en punto a la aplicación de la Convención sobre la Plataforma Continental.

Para dar respuesta a este interrogante el interviniente señala, en primer lugar, que la anotada Convención "reconoce el derecho de los Estados ribereños a explorar su plataforma de manera exclusiva y excluyente (salvo que el Estado en ejercicio de su soberanía confiera permiso a otros Estados u organizaciones internacionales para hacerlo)". A su juicio, las opiniones de doctrinantes nacionales que el demandante cita para defender la tesis contraria no constituyen argumento suficiente para sustentarla, como quiera que en derecho internacional público la doctrina sólo es fuente de derecho si ella proviene de "un publicista reconocido a nivel internacional", carácter del que carecen los autores citados por el libelista.

Por otra parte, indica que en la Convención de Ginebra no existe referencia alguna a los bienes de que trata el artículo 9° de la Ley 397 de 1997, toda vez que no son susceptibles de exploración en tanto son bienes "que hacen parte de la historia de una cultura y del patrimonio cultural de la Nación, por lo que revisten un valor histórico y arqueológico que no puede ser estipulado en términos comerciales". Así mismo, estima que, precisamente por el motivo antes anotado, la tendencia del derecho internacional contemporáneo consiste en sustraer este tipo de bienes del tráfico comercial.

El representante judicial del Ministerio de Cultura considera que "la Convención no niega a los Estados ribereños la posibilidad de apropiarse de este tipo de bienes, cuando los encuentren sobre su plataforma continental. Menos aún si se tiene en cuenta que cada uno de estos Estados tiene la exclusividad de explorar su propia plataforma, lo cual cierra la posibilidad de que otro Estado, una organización o un particular reclame para sí una especie náufraga o un descubrimiento arqueológico, a menos que el correspondiente Estado haya

dado su consentimiento. En consecuencia nada se opone a que una ley interna de un Estado ribereño establezca la propiedad de la correspondiente Nación sobre este tipo de bienes. Una conclusión diferente carece de lógica, pues implicaría que el Estado no podría reclamar, proteger y regular las especies náufragas, ciudades y cementerios sumergidos que eventualmente se encontrara en su plataforma continental y que integrarían su patrimonio histórico y cultural. Al fin y al cabo, no es acaso el Estado que tiene derecho a encontrarlos, – por hallarse en un área sobre la que ejerce soberanía – el llamado a reivindicar su dominio, más aún cuando se trata de bienes con un alto valor histórico y cultural para la Nación que este representa?". En suma, estima que la Convención de Ginebra de 1958, al no ocuparse de las especies náufragas y otros bienes de valor cultural sumergidos en el mar, deja un vacío que puede ser llenado por la legislación interna de los Estados ribereños. Así mismo anota que la norma acusada sólo tiene efectos en el derecho interno de Colombia, sin pretensión alguna "de generar efectos en el ámbito internacional".

Por último, el interviniente afirma que el artículo 9° de la Ley 397 de 1997 desarrolla el mandato contenido en el artículo 72 de la Carta Política, el cual coloca al patrimonio cultural bajo la protección de la Nación y determina que corresponde establecer a la ley los mecanismos para que los bienes que formen parte de ese patrimonio y que se encuentren en manos de particulares sean readquiridos por el Estado colombiano. En consecuencia, "lejos de contrariar las disposiciones constitucionales la norma demandada se ajusta a éstas, determinando los bienes que, dada su naturaleza y características, son parte del patrimonio cultural e histórico de la Nación".

Intervención del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

El apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República inicia su intervención distinguiendo las dos formas en que los Estados ribereños ejercen sus derechos de soberanía sobre la plataforma continental. En primer lugar, esos Estados ejercen sus derechos "para efectos de la exploración de la plataforma continental" y, en segundo término, los ejercen "para efectos de la explotación de sus recursos naturales". A su juicio, a través de las facultades que hacen relación a la exploración de la plataforma continental, los Estados persiguen el descubrimiento de lo que existe en aquella. Precisa que "en cuanto a la exploración, y atendiendo a la sana lógica, la norma no especifica la clase de objetos susceptibles de ser encontrados en la eventual exploración, por cuanto pueden ser de

diversas clases”. En esta medida, al explorar la plataforma continental los Estados pueden encontrar no solamente seres vivos sino objetos de cualquier clase. Alega que las facultades relativas a la explotación de los recursos naturales deben ser entendidas como una autorización a los Estados ribereños para obtener cualquier tipo de utilidad económica, “proveniente de los recursos naturales que reposan en su plataforma continental”. Conforme a esta definición, no pueden llevarse a cabo actividades de explotación respecto de los bienes que forman parte del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, como quiera que su naturaleza no permite extraer de ellos una utilidad de carácter económico. A este respecto, considera que los bienes pertenecientes al patrimonio cultural, histórico y arqueológico de la Nación tienen un carácter “esencial” que ha determinado su protección a través de leyes y tratados internacionales y que no puedan considerarse como bienes de comercio.

Según el interviniente, “ha sido de tal trascendencia y ha jugado un papel tan importante el tema de los bienes de valor histórico, arqueológico y cultural, en el desarrollo y evolución de los pueblos, que han sido expedidas una gran cantidad de normas dirigidas a la preservación de estos bienes, cuyo objeto esencial ha sido el de eliminar la posibilidad de que los mismos, terminen convirtiéndose en objetos de libre comercio y sujetos de una simple explotación económica, que en nada positivo contribuiría, distinto a una exagerada atenuación de su verdadero valor, difícilmente calculable en dinero”. Por esta razón, los Estados no pueden disponer libremente de este tipo de bienes y, mucho menos, explotarlos a su arbitrio.

Con base en estas reflexiones, el apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República manifiesta que la Convención de Ginebra de 1958 no establece limitación alguna a la soberanía de los Estados ribereños, salvo “la imposibilidad que tienen de explotar – en los términos antes descritos -, objetos diferentes a los recursos naturales, entre los que es posible clasificar los objetos de interés histórico, cultural y arqueológico”. A su juicio, en la medida en que no existe la limitación de soberanía sobre la plataforma continental a que hace referencia el demandante, el artículo 397 de la Ley 397 de 1997 no vulnera la Constitución Política.

De otra parte, el interviniente anota que las restricciones que se establezcan en un convenio internacional a la soberanía de los Estados, deben ser de carácter expreso, lo cual no ocurre con la Convención de Ginebra de 1958. En efecto, “si bien es cierto que la Convención de

Ginebra concede expresamente al Estado ribereño la facultad de explorar su plataforma continental y en consecuencia aparece la posibilidad de encontrar bienes de valor histórico y cultural, no establece en este sentido, ninguna prohibición, fuera de la limitación (…), con respecto a la explotación [económica] de los mismos".

Por último, el representante judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República destaca la importancia que, en los últimos tiempos, el derecho internacional le ha venido otorgando a los temas relativos al patrimonio cultural sumergido y al interés público que se desprende de este último. Es así como la Asociación de Derecho Internacional se encuentra trabajando en la actualidad en la preparación de una convención internacional para la protección del patrimonio cultural sumergido.

V. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación señala que los efectos de la plataforma continental, como institución jurídica de derecho internacional, fueron definidos en la Convención sobre la Plataforma Continental, suscrita en Ginebra en 1958 e incorporada al derecho colombiano mediante la Ley 9ª de 1961. Anota que el mencionado instrumento internacional "estipula que el Estado ribereño ejerce derecho de soberanía sobre la plataforma continental para su exploración y explotación de sus recursos naturales. Los derechos del Estado ribereño son exclusivos en el sentido que ningún otro Estado, ni personas jurídicas o naturales, podrán adelantar en ella la exploración de la plataforma y la explotación de los recursos naturales, salvo el expreso consentimiento del Estado".

La vista fiscal indica que, según el artículo 101 de la Constitución Política, la plataforma continental forma parte del territorio colombiano y que, por expresa remisión del texto superior, su significación y alcance jurídicos deben ser determinados a la luz del derecho internacional.

En opinión del representante del Ministerio Público, el aparte demandado del artículo 9° de la Ley 397 de 1997 no es contrario a las disposiciones del artículo 101 de la Carta Política ni a lo estipulado en la Convención de Ginebra de 1958, como quiera que "de conformidad con lo señalado en el citado instrumento, los Estados ribereños, en ejercicio de su soberanía, tienen competencia para explorar la plataforma continental y explotar los recursos naturales en ella contenidos, bien sea en forma directa, o mediante la concesión de permisos a otros Estados,

organizaciones internacionales de diferente naturaleza o cualquier tipo de personas naturales o jurídicas que estén interesados en realizar estas actividades". Alega que las especies náufragas y otros bienes culturales a que hace referencia la norma acusada no se encuentran contemplados dentro de la definición de "recursos naturales" establecida en la Convención de Ginebra de 1958, razón por la cual este tipo de bienes no forman parte "de las materias contenidas en la Convención, ya que su presencia o existencia es aleatoria, fortuita al medio marino".

Según el concepto fiscal, en cuanto los Estados ribereños gozan de competencias soberanas y exclusivas sobre su plataforma continental tienen el derecho a declarar que las especies náufragas que yacen en esa área forman parte de su patrimonio cultural o arqueológico. Adicionalmente, los artículos 70 y 72 del Estatuto Superior, al establecer que todas las manifestaciones de la cultura constituyen fundamento de la nacionalidad y que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales conforman la identidad nacional y son inalienables, inembargables e imprescriptibles, confieren al Estado colombiano la facultad para adoptar medidas tendentes a su protección y conservación. Conforme a lo anterior, manifiesta que "resulta evidente que el legislador en un acto legítimo y propio de sus funciones, expidió la norma atacada con el objeto de preservar, conservar y recuperar bienes de esta naturaleza, por cuanto es probable que sobre la plataforma continental existan algunos bienes o elementos con valor histórico o arqueológico, que pueden ser hallados a través de las labores de explotación ejecutadas en esta área, siendo innegable que ellos pertenecen al patrimonio cultural o arqueológico de la Nación. Además es pertinente señalar que el Constituyente, en el artículo 72 de la Carta, ha autorizado al legislador para establecer mecanismos tendientes a recuperar o readquirir dichos bienes, cuando se encuentren en manos de particulares".

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El problema planteado

2. A juicio del demandante, el aparte acusado del artículo 9° de la Ley 397 de 1997, al incluir

dentro del patrimonio cultural o arqueológico de la Nación bienes yacentes sobre la plataforma continental de Colombia que no constituyen recursos naturales, viola lo dispuesto en la Convención sobre la Plataforma Continental, aprobada en Ginebra en 1958 e incorporada al derecho interno colombiano mediante la Ley 9ª de 1961 y, en consecuencia, quebranta lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución. En su criterio, el mencionado artículo establece la prevalencia del derecho internacional sobre el derecho interno en materia de límites territoriales.

Las autoridades públicas intervinientes consideran que la disposición acusada es exequible. Básicamente, afirman que la Convención sobre la Plataforma Continental sólo es aplicable a la exploración y explotación de los recursos naturales que se encuentren en las plataformas continentales de los Estados ribereños, pero sus normas no son extensivas a las especies náufragas u otros bienes de valor cultural que reposen sobre esa área. Estiman que, en tanto los Estados tienen el derecho exclusivo a explorar su plataforma continental, nada impide que se apropien del tipo de bienes antes indicado. Además, señalan que al existir un vacío regulatorio a nivel internacional en relación con los bienes de valor histórico, arqueológico o cultural que se encuentren sobre la plataforma continental, los Estados están autorizados a llenar ese vacío mediante su legislación interna.

El Procurador General de la Nación considera que el aparte acusado no se opone en lo absoluto a lo dispuesto en la Constitución Política. A su juicio, las normas de la Convención sobre la Plataforma Continental no son aplicables a las especies náufragas y otros bienes culturales, toda vez que sólo hacen referencia a los recursos naturales. Considera que los Estados ribereños gozan de competencias soberanas y exclusivas sobre su plataforma continental que les otorgan el derecho a declarar que las especies náufragas que yacen en esa área forman parte de su patrimonio cultural o arqueológico. Por último, anota que la norma acusada fue expedida legítimamente por el legislador en uso de las competencias que le otorgan los artículos 70 y 72 del Estatuto Superior.

3. El problema planteado por la demanda debe ser subdividido, a su turno, en varias cuestiones distintas pero intrínsecamente relacionadas, que constituyen las distintas premisas del cargo de constitucionalidad. Ciertamente, el demandante considera que el aparte acusado del artículo 9° de la Ley 397 de 1997 viola el artículo 101 de la Constitución, porque extiende la soberanía del Estado sobre su plataforma continental, más allá de lo

autorizado por la Convención sobre la Plataforma Continental suscrita en Ginebra en 1958.

En consecuencia, la Corte tendrá que resolver, en su orden, los siguientes cuatro interrogantes (1) ¿a qué tipo de tratados internacionales se refiere el artículo 101 de la Constitución?; (2) ¿constituyen los mencionados tratados parámetro de control constitucional del derecho interno?; (3) ¿la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 hace parte de aquellos tratados a que se refiere el artículo 101 de la C.P. ?; y, (4) ¿el aparte demandado del artículo 9° de la Ley 397 de 1997 viola lo dispuesto en la mencionada Convención sobre la Plataforma Continental?.

Bloque de constitucionalidad y tratados sobre límites

4. El artículo 101 del Estatuto Superior determina que los límites territoriales de la República de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales que apruebe el Congreso y que ratifique el Presidente y en los laudos arbitrales en que forme parte la Nación. Así mismo, dispone que esos límites sólo podrán ser modificados mediante los respectivos convenios internacionales.

La lectura de la norma constitucional antes mencionada permite preguntarse, en primer lugar, a qué tipo de tratados internacionales se refiere. Efectivamente, en el derecho internacional público es posible distinguir dos tipos de instrumentos convencionales relacionados con los límites territoriales de los Estados. En primer lugar, se encuentran aquellos tratados que, de manera específica, determinan los límites geográficos que separan a un determinado país de aquellos otros con los cuales colinda o los que definen concretamente las áreas marinas y submarinas de cada Estado1. De otro lado, es posible identificar aquellos instrumentos internacionales, usualmente de carácter multilateral, mediante los cuales la comunidad internacional determina las reglas generales que deben guiar la fijación de los límites específicos de la soberanía estatal en ciertos espacios. Dentro de esta última categoría se destacan aquellas convenciones internacionales que regulan el derecho del mar, es decir, aquellos tratados en los cuales se fijan los derechos que los Estados pueden ejercer sobre sus aguas interiores, su mar territorial, su plataforma continental, su zona económica exclusiva y el alta mar, así como las reglas por medio de las cuales es posible proceder a la delimitación de dichos espacios marítimos2. Igualmente, es posible incluir dentro de este tipo de tratados aquellos que se refieren a los derechos que

ostentan los Estados sobre los espacios aéreo y ultraterrestre.

Ambas especies de tratados de límites deben considerarse incluidas en el texto del artículo 101 de la Constitución Política. En efecto, el primer tipo de convenciones permite establecer con precisión cuáles son las fronteras de la República de Colombia, toda vez que allí se determinan los puntos o accidentes geográficos a partir de los cuales comienza el territorio nacional y termina el territorio de alguno de los países vecinos. De igual modo, este tipo de convenciones delimita con precisión y establece las coordenadas geográficas de las áreas marinas y submarinas que forman parte del territorio colombiano. En suma, sin estos tratados no sería posible establecer con entera claridad, cuáles son los espacios físicos sobre los que Colombia ejerce su soberanía.

De otra parte, los instrumentos internacionales de la segunda clase, es decir, aquellos en los cuales se fijan las reglas generales para la delimitación de los espacios dentro de los cuales los Estados pueden ejercer derechos soberanos o derechos de soberanía, así como la forma de ejercerlos, también hacen parte de los tratados a que se refiere el artículo 101 de la Carta. En efecto, de una parte en éstos convenios se encuentran fijados los principios y reglas que permiten la interpretación del primer tipo de convenciones antes mencionadas. En segundo lugar, en algunos casos, constituyen los únicos instrumentos internacionales susceptibles de regular disputas en materia del ejercicio del poder público de dos o más Estados en un determinado espacio. En resumen, es a la luz de este último tipo de tratados que los Estados pueden establecer cuáles son las prerrogativas que les otorga el derecho internacional público sobre un determinado espacio, así como las limitaciones que esta normatividad les impone con miras a la conservación y la armonía del orden público internacional.

El territorio a que hace referencia el anotado artículo 101 del Estatuto Superior no sólo tiene una dimensión de orden interno cuya regulación y efectos jurídicos deben ser establecidos por la Constitución Política y las normas internas que a ésta se subordinan sino, también, una dimensión de carácter internacional que resulta establecida y regulada por esta segunda índole de tratados internacionales. En definitiva, es posible afirmar que la noción de “territorio” a la que alude la Carta Política es de carácter completo, es decir, incluye tanto su dimensión interna o doméstica como su dimensión internacional, la cual no puede ser comprendida sin las normas contempladas por la segunda clase de convenios internacionales

a que se ha venido haciendo referencia.

5. En la medida en que la Constitución, al referirse al territorio de la República, se remite a lo establecido en los tratados internacionales cuya naturaleza se indicó más arriba, cabe preguntarse si estas normas se convierten en parámetro del control de constitucionalidad del derecho interno.

En reiterada jurisprudencia, la Corte ha considerado que una norma de carácter legal puede vulnerar la Carta Política no sólo por violar directamente unos de sus artículos sino, también, cuando conculca una serie de normas cuyo texto no forma parte del articulado constitucional, pero al que éste otorga, expresamente, un cierto carácter de "supralegalidad". Lo anterior ocurre, particularmente, en el caso de los tratados internacionales de derechos humanos a que se refiere el artículo 93 del Estatuto Superior3, de las leyes orgánicas4 (C.P., artículo 151), de las leyes estatutarias5 (C.P., artículo 152) y, como se verá adelante, de los tratados que integran el contenido normativo del artículo 101 de la Carta. Podría afirmarse que el texto de la Constitución, junto con el conjunto de normas antes mencionadas, conforman lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado el bloque de constitucionalidad en sentido lato, es decir aquellas disposiciones que pese a no tener, todas ellas, rango constitucional, sirven de parámetro de control de constitucionalidad6.

Efectivamente, resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad stricto sensu, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93). Con respecto a la acepción estricta del concepto de bloque de constitucionalidad, esta Corporación ha sentado la siguiente doctrina:

"Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es,

son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu”7.

Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción lato sensu del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias. Sobre este punto, la Corporación se ha expresado como sigue:

“Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque ‘son normas situadas en el nivel constitucional’, como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos”8.

En suma, es posible afirmar que aquellas normas que pertenezcan al denominado bloque de constitucionalidad lato sensu, se caracterizan por: (1) ser parámetro para efectuar el control de constitucionalidad del derecho interno; (2) tener un rango normativo superior a las leyes ordinarias (en algunos casos son normas constitucionales propiamente dichas y, en otros casos, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria); y, (3) formar parte del bloque de constitucionalidad gracias a una remisión expresa efectuada por alguna disposición constitucional.

6. Esta Corporación ha expresado que, de manera general, los tratados internacionales, por el sólo hecho de serlo, no forman parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, no ostentan una jerarquía normativa superior a la de las leyes ordinarias. Sin embargo, la

jurisprudencia ha dejado abiertas las puertas para incluir convenios internacionales distintos a los mencionados en el artículo 93 de la Carta dentro del bloque de constitucionalidad si alguna norma constitucional, por expresa referencia, los incluye dentro del mismo9.

7. El artículo 101 de la Carta, al definir los límites territoriales del Estado colombiano, remite por completo a lo establecido en los tratados internacionales que sobre esta materia haya suscrito y ratificado Colombia. El anotado artículo se convierte así en una especie de norma en blanco cuyo contenido debe ser completado a la luz de lo dispuesto en los mencionados instrumentos internacionales. Por vía de la remisión expresa que a ellos efectúa el artículo 101 de la Constitución, los tratados que definen los límites del territorio colombiano entran a formar parte del bloque de constitucionalidad lato sensu, y, por lo tanto, las normas que expidan las autoridades públicas no pueden contravenirlos a riesgo de ser declaradas inexequibles por violar el artículo 101 del Estatuto Superior. Sin embargo, es menester precisar que, aun cuando se conviertan en parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, los tratados sobre límites no tienen valor constitucional sino un valor normativo similar al de las leyes orgánicas y las leyes estatutarias, es decir, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias. En esta medida, las normas que expida el Congreso de la República no pueden modificar lo dispuesto en los anotados convenios internacionales, cuyo contenido sólo puede ser alterado mediante la suscripción de otro tratado que expresamente lo modifique, según se desprende de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Carta.

8. Los fundamentos jurídicos anteriores permiten afirmar que la Convención sobre la Plataforma Continental, suscrita en Ginebra el 29 de abril de 1958 e incorporada al derecho colombiano por la Ley 9ª de 1961, en cuanto establece las reglas para delimitar la plataforma continental de los Estados ribereños y los derechos que éstos pueden ejercer sobre esa área submarina, hace parte del bloque de constitucionalidad lato sensu. En efecto, se trata de un convenio que establece los límites del ejercicio de la soberanía en uno de los principales espacios marítimos del territorio nacional y, en consecuencia, integra el contenido normativo del artículo 101 de la Carta.

Por lo anterior, si las leyes ordinarias no pueden contravenir lo dispuesto en los convenios internacionales de que trata el artículo 101 constitucional, es posible afirmar que la violación de lo dispuesto en la Convención sobre la Plataforma Continental, acarrea la

inconstitucionalidad de aquella ley ordinaria que contravenga su contenido, como quiera que tal Convención forma parte del contenido normativo del mencionado artículo 101 de la Carta.

Resta estudiar si, como lo afirma el demandante, el aparte acusado del artículo 9° de la Ley 397 de 1997, viola la ya citada Convención sobre Plataforma Continental o, en general, las disposiciones de derecho internacional público aplicables a nuestro país que limitan la soberanía del Estado sobre esta específica área submarina.

Ejercicio de la soberanía y plataforma continental

9. El examen de constitucionalidad que suscita la demanda bajo estudio debe atender, en gran medida, a los principios y reglas establecidos por el derecho internacional público en relación con los derechos que los Estados ribereños ostentan sobre su plataforma continental. Ciertamente, el artículo 101 de la Carta efectúa una remisión explícita al derecho internacional público, de manera tal que las cuestiones atinentes al territorio de la República de Colombia deben ser resueltas a la luz de este último ordenamiento. Sólo en el evento de que no existan principios o normas internacionales aplicables al caso bajo examen, podrá, subsidiariamente, ser solventado conforme a disposiciones del derecho doméstico.

10. En primer lugar, es necesario establecer con la mayor precisión posible cuál es el derecho internacional que regula los asuntos relacionados con la plataforma continental de los Estados ribereños. Para el logro de este propósito, es menester presentar una breve evolución de la normatividad que constituye el derecho internacional del mar.

En general, puede afirmarse que el desarrollo del derecho del mar se ha caracterizado por una cada vez mayor apropiación de los espacios marinos y submarinos por parte de los Estados ribereños, en desmedro de la plena libertad de circulación, exploración y explotación de los bienes y recursos del mar por parte de los restantes Estados. En este proceso de extensión de la soberanía nacional, surgió la categoría jurídica de plataforma continental y se establecieron y regularon los derechos de los Estados sobre esta área.

En efecto, en una primera fase del derecho internacional del mar, el espacio marítimo se dividía, básicamente, en dos categorías: el mar territorial, que era entendido como una extensión del territorio del Estado ribereño y alta mar, territorio de nadie o de quien primero

llegare a colonizar sus bienes y recursos. No obstante, a partir de decisiones unilaterales de algunos Estados e, incluso, de acuerdos bilaterales y multilaterales, se crearon algunas reglas que extendían y regulaban los derechos de soberanía del Estado ribereño más allá del mar territorial. Dichas reglas fueron recogidas en las cuatro convenciones de Ginebra sobre derecho del mar de abril 29 de 1958 (v. nota 2). De los cuatro convenios mencionados, Colombia sólo aprobó y ratificó la Convención sobre la Plataforma Continental y la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en el Alta Mar, las cuales incorporó a su derecho interno mediante las Leyes 9 y 119 de 1961, respectivamente.

Posteriormente, se celebró la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, cuya culminación consistió en la aprobación, el 10 de diciembre de 1982, en Montego Bay (Jamaica), de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Sin embargo, a la fecha, la mencionada Convención no ha entrado en vigor, como quiera que aún no ha sido ratificada por el número de países necesarios para que ello se produzca10. Este instrumento recoge, por una parte, las normas de las cuatro convenciones de Ginebra y, de otro lado, establece nuevas normas que, en algunos casos, han originado una práctica internacional tan importante que ha dado lugar a principios y normas internacionales de carácter consuetudinario. Esto último ha ocurrido, por ejemplo, con el conjunto de normas que crean y regulan el espacio marítimo denominado zona económica exclusiva.

Ahora bien, pese a la importancia que tiene este último instrumento internacional para comprender la evolución de los principios que orientan el derecho del mar, lo cierto es que, aún, no puede considerarse como parte integrante del contenido normativo del artículo 101 de la Carta, pues ello sólo ocurre cuando se trata de tratados internacionales que definen los limites del territorio, que han sido aprobados y ratificados conforme a las normas de derecho interno y que se encuentran en plena vigencia.

En suma, si bien en la actualidad el derecho del mar está constituido por reglas de distinta naturaleza, consuetudinarias y convencionales – razón por la cual la doctrina y la jurisprudencia internacionales recomiendan que la determinación del derecho aplicable se haga caso por caso, en función del problema específico que haya de resolverse -, lo cierto es que no todas ellas hacen parte del bloque de constitucionalidad, pese a que puedan ser oponibles a todos los Estados en el plano internacional, por tratarse, eventualmente, de normas consuetudinarias.

Existe otra fuente importante de derecho internacional público que, pese a no formar parte del bloque de constitucionalidad, debe ser utilizada como criterio auxiliar por esta Corporación a la hora de definir los asuntos relacionados con los tratados internacionales de que trata el artículo 101 de la Carta. Se trata de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia. Particularmente, en cuanto se refiere a las normas sobre plataforma continental, la jurisprudencia más relevante de la Corte Internacional de Justicia es la contenida en las sentencias proferidas el 20 de febrero de 1969 dentro de los asuntos de la Plataforma Continental del Mar del Norte (República Federal de Alemania c. Dinamarca y República Federal de Alemania c. Países Bajos); el 19 de diciembre de 1978 dentro del asunto de la Plataforma Continental del Mar Egeo (Grecia c. Turquía); el 24 de febrero de 1982 dentro del asunto de la Plataforma Continental (Túnez c. Jamahiriya Arabe Libia); el 12 de octubre de 1984 dentro del asunto de la Delimitación de la Frontera Marítima en la Región del Golfo del Maine (Canadá c. Estados Unidos); y, el 3 de junio de 1985 dentro del asunto de la Plataforma Continental (Jamahiriya Arabe Libia c. Malta), decisiones que serán tenidas en cuenta en la medida en que resulten pertinentes para esta decisión.

11. Al amparo del derecho internacional público contemporáneo, los tratadistas suelen clasificar los espacios marinos y submarinos en dos grupos11: (1) los espacios territoriales (aguas interiores, mar territorial, plataforma continental y zona económica exclusiva); y, (2) los espacios internacionales (zona contigua, alta mar y fondos oceánicos). A efectos de la resolución de la cuestión constitucional sometida al examen de esta Corporación, sólo es pertinente establecer cuáles son los títulos de competencia que ostentan los Estados ribereños sobre los espacios marinos y submarinos territoriales y el derecho aplicable a estos últimos.

12. En términos generales, los espacios marinos y submarinos territoriales, se encuentran regulados por el principio de prolongación natural del territorio terrestre del Estado ribereño y, por ende, están sometidos a las mismas reglas que gobiernan el territorio originario del Estado de que se trate. Lo anterior significa que el título originario del Estado sobre su territorio, el cual se deriva de su calidad de Estado como tal, se extiende a los espacios territoriales marinos y submarinos, los cuales no se consideran adquiridos por vía de alguno de los modos derivados de adquisición del territorio contemplados por el derecho internacional público (ocupación, descubrimiento, avulsión, accesión, aluvión, sucesión, adjudicación, prescripción y sucesión de Estados). Por esta razón, cuando la Corte

Internacional de Justicia se ha visto obligada a delimitar la plataforma continental entre dos o más Estados ha afirmado que ese ejercicio de delimitación no consiste en asignar ex novo a esos Estados una zona de territorio que les resultaría atribuida, sino en establecer los límites de una zona que, en principio, forma parte de su territorio. La Corte Internacional de Justicia, al estudiar la condición jurídica de los derechos que los Estados ribereños ejercen sobre su plataforma continental, ha afirmado con especial fuerza, la naturaleza soberana de los mismos y su dependencia del principio de prolongación natural del territorio terrestre. Sobre este particular, esa Corte ha manifestado:

"19. Más importante es el hecho de que la doctrina de la parte justa y equitativa parece estar en total desacuerdo con la norma que constituye sin duda alguna para el Tribunal la norma más fundamental de todas las relativas a la plataforma continental y que se halla consagrada en el artículo 2° de la Convención de Ginebra de 1958, aun cuando sea independiente de ésta: que los derechos del Estado ribereño en relación con la zona de la plataforma continental que constituye una prolongación natural de su territorio existen ipso facto y ab initio en virtud de la soberanía del Estado sobre ese territorio y a través de una extensión de esta soberanía bajo la forma del ejercicio de derechos soberanos a los fines de la exploración del lecho del mar y de la explotación de sus recursos naturales. En resumen, que existe un derecho inherente. Para su ejercicio, no es necesario llevar a cabo un proceso jurídico especial ni realizar actos jurídicos especiales. Su existencia puede ser declarada (y muchos estados así lo han hecho), pero ello no supone ningún acto constitutivo. Además este derecho es independiente de su ejercicio efectivo. Para decirlo en los términos de la Convención de Ginebra, este derecho es 'exclusivo' en el sentido de que si el Estado ribereño decide no explorarla o no explotar las zonas de la plataforma continental que le pertenecen, este es un asunto que únicamente concierne al Estado ribereño y nadie puede hacerlo sin su consentimiento expreso (Convención, artículo 2.2)"12.

13. En tanto parte integral del territorio del Estado, la plataforma continental se encuentra sometida a la soberanía del ribereño. Ciertamente, el derecho internacional público define el territorio como aquel conjunto de espacios en los cuales el Estado ejerce su soberanía, razón por la cual la consecuencia fundamental de que algún espacio físico forme parte integral del territorio de un Estado consiste en que tal espacio queda sometido al ejercicio de la soberanía estatal con todos los atributos que ella implica.

La soberanía del Estado, desde la perspectiva del derecho internacional público, se manifiesta en forma dual. A nivel internacional, consiste, entre otras cosas, en la facultad del Estado de participar en el concierto internacional mediante la creación y adopción de normas internacionales, la iniciación y mantenimiento de relaciones diplomáticas con otros Estados y organizaciones de derecho internacional, etc. A nivel interno, la soberanía consiste en la posibilidad del Estado de darse sus propias normas dentro del territorio con total independencia de otros Estados.

En este sentido, la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, denominada "Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas", el principio de igualdad soberana de los Estados comporta los siguientes elementos: (1) la igualdad jurídica entre los Estados; (2) cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía; (3) cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás; (4) la integridad territorial y la independencia política de los Estados son inviolables; (5) cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural; y, (6) cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados. Conforme a lo anterior, puede afirmarse que, desde el punto de vista del derecho internacional público, el núcleo fundamental de la soberanía de los Estados reside en la posibilidad de darse una organización política, social, económica y cultural interna con plena autonomía e independencia, lo cual implica que, dentro de su territorio, el Estado ejerce en forma exclusiva, autónoma y plena el acervo de competencias dirigidas al ejercicio de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional.

La plenitud, exclusividad y autonomía con que el derecho internacional caracteriza las competencias derivadas de la soberanía del Estado, implica que las restricciones a esa soberanía por parte del derecho internacional público deban ser establecidas en forma expresa en un convenio internacional o derivarse explícitamente de la costumbre. Este principio ha hecho carrera en la comunidad internacional desde la época de la Sociedad de Naciones cuando la Corte Permanente Internacional de Justicia, en el año de 1927, en la sentencia proferida dentro del asunto Lotus, afirmó que "las limitaciones a la independencia del Estado no se presumen" (C.P.I.J., Serie A, N° 10, p. 16). Esta regla comporta un corolario natural según el cual ningún Estado está autorizado a ejercer su soberanía fuera de su

territorio, salvo que una norma de derecho internacional público lo autorice expresamente. Según la Corte Permanente Internacional de Justicia, en la sentencia antes mencionada, la soberanía del Estado “no puede ser ejercida fuera del territorio sino en virtud de una regla permisiva que se derive del derecho internacional consuetudinario o de un convenio” (C.P.I.J., Serie A, N° 10, p. 19).

En suma, según el derecho internacional público, la plataforma continental forma parte integral del territorio de los Estados ribereños y, por tanto, sobre esta área submarina los Estados ejercen con total plenitud, exclusividad y autonomía todas sus competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, salvo las restricciones expresamente establecidas en normas de derecho internacional consuetudinario o convencional.

En este sentido, cabe anotar que la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental indica que (1) los derechos del Estado ribereño sobre este territorio submarino no afectan el régimen de alta mar de las aguas suprayacentes, ni del espacio aéreo situado sobre dichas aguas (artículo 3°); (2) en general, y salvo que se trate de medidas razonables para el ejercicio de sus derechos, el Estado ribereño no puede impedir el tendido ni la conservación de cables o tuberías submarinos en la plataforma continental (artículo 4°); (3) el Estado ribereño no debe entorpecer, en forma injustificada, las actividades pacíficas que particulares u otros Estados puedan desarrollar sobre la franja de agua suprayacente, las actividades de conservación del medio ambiente marítimo y la realización de estudios científicos que se realicen con intención de ser publicados (artículos 5-1 y 5-8); y, (4) la delimitación de la plataforma continental que resulte adyacente a dos o más Estados limítrofes o cuyas costas estén situadas una frente a otra, se somete a las reglas fijadas por el derecho internacional público.

14. No puede la Corte prohijar la hipótesis del demandante en torno a la supuesta inconstitucionalidad de la expresión “plataforma continental” contenida en el artículo 9° de la Ley 397 de 1997. El derecho internacional público establece la prohibición de que los Estados ribereños se apropien de los bienes de valor arqueológico, histórico o cultural que yacen sobre su plataforma continental.

En criterio del actor, tal prohibición se deriva de lo dispuesto en el artículo II-1 de la

Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 (reproducido en el artículo 77-1 de la Convención de Montego Bay), según el cual “el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales”. Indica el demandante que al dejar de mencionar los bienes a que se refiere la disposición demandada (las ciudades o cementerios de grupos humanos desaparecidos, restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves y su dotación, y demás bienes muebles yacentes dentro de éstas, o diseminados en el fondo del mar), no pueden ser objeto del ejercicio soberano del poder del Estado cuando se encuentran en la plataforma continental.

Según el demandante, el Estado ostenta sobre su plataforma continental exclusivamente las prerrogativas que le otorga de manera expresa el derecho internacional.

No obstante, por los argumentos que han sido expuestos, la Corte considera que a la luz del derecho internacional público la premisa del demandante debe ser invertida. En efecto, los derechos que puede ejercer el Estado ribereño, en este caso el Estado colombiano, sobre el territorio submarino denominado plataforma continental, son plenos y sólo están sujetos a las limitaciones expresas que establece el derecho interno o internacional. Por está razón, los artículos mencionados – II(1) y 77(1) de la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 y de la Convención de Montego Bay, respectivamente – no pueden ser interpretados en el sentido de afirmar que, al no mencionar explícitamente los bienes de valor cultural, histórico y arqueológico dentro de los que el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía, las competencias legislativas del Estado frente a los mismos resultan inhibidas. No parece existir una interpretación razonable de las normas antes mencionadas que permita derivar de las mismas una restricción expresa de la soberanía de los Estados ribereños sobre el anotado tipo de bienes.

En otras palabras, es cierto en principio que ninguna de las cuatro convenciones de Ginebra de 1958 sobre derecho del mar, ni la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 en toda su minuciosidad, ni la jurisprudencia internacional se refieren a asuntos relacionados con el patrimonio cultural sumergido13. No obstante, el silencio del derecho internacional público en la materia implica el derecho del Estado ribereño a ejercer la totalidad de sus facultades, una de las cuales, si no la más importante, es la de regular dicha zona en cuanto se refiere a los bienes que por su valor puedan integrar el patrimonio cultural

sumergido. Efectivamente, nada en el derecho internacional público permite suponer que el hecho de que la Convención de Ginebra no hubiere hecho alusión a los bienes de valor arqueológico, histórico o cultural que se encuentren en el suelo marino de la plataforma continental, comporte la aplicación a los mismos del régimen de plena libertad que gobierna a los fondos oceánicos comunes. Por el contrario, como quedó mencionado, sobre la plataforma continental, la soberanía del Estado ribereño se presume y sólo puede ser desvirtuada por norma expresa en contrario.

La protección del patrimonio cultural y arqueológico sumergido

15. En ejercicio de su soberanía, el Estado colombiano decidió expedir la norma que se estudia, en virtud de la cual pertenecen al patrimonio cultural o arqueológico de la Nación, las ciudades o cementerios de grupos humanos desaparecidos, los restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves y su dotación, y demás bienes muebles yacentes dentro de éstas, o diseminados en el fondo del mar, que se encuentren en el suelo o subsuelo marinos de la plataforma continental. Como quedó expuesto, la disposición estudiada no viola el derecho internacional público que integra el contenido normativo del artículo 101 de la Carta, toda vez que en todo el conjunto de normas que lo componen no se encuentra una sola que establezca expresamente la restricción a la que alude el demandante.

No obstante, la Corte debe indicar que la mencionada disposición no sólo 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”.

Conforme a lo anterior, el Estado colombiano no hace otra cosa que cumplir con imperativos mandatos constitucionales al regular los asuntos relativos al patrimonio cultural sumergido que se encuentre en su plataforma continental, la cual, como se vio, forma parte de su

territorio. De este modo, es posible afirmar que las disposiciones del artículo 9° de la Ley 397 de 1997, relativas al patrimonio cultural sumergido que se encuentre en la plataforma continental colombiana constituyen el ejercicio legítimo de una competencia que la Constitución Política le otorga al legislador nacional y son desarrollo directo de mandatos que el propio texto constitucional le impone a este último. Por las razones anteriores, el aparte cuestionado del artículo 9° de la Ley 397 de 1997, será declarado exequible.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARAIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR

Que el H. Magistrado doctor Hernando Herrera Vergara no firma la presente sentencia por impedimento oportunamente manifestado y aceptado por la Sala Plena.

Secretaria General

1En el caso de Colombia, los límites terrestres del país fueron fijados por los siguientes tratados bilaterales: (1) con Brasil mediante el Tratado García Ortiz-Mangabeira, suscrito el 15 de noviembre de 1928 y aprobado por la Ley 43 de 1929; (2) con Ecuador mediante el Tratado Muñoz Vernaza-Suárez, suscrito el 15 de julio de 1916 y aprobado por la Ley 59 de 1916; (3) con Panamá mediante el Tratado Vélez-Victoria, suscrito el 20 de agosto de 1924 y aprobado por la Ley 53 de 1924; (4) con Perú mediante el Tratado Lozano-Salomón, suscrito el 24 de marzo de 1922 y aprobado por la Ley 55 de 1925, y por el Protocolo de Amistad y Cooperación Perú-Colombia, suscrito el 24 de mayo de 1934 y aprobado por la Ley 17 de 1935; y, (5) con Venezuela mediante el Tratado López de Mesa-Borges, suscrito el 5 de abril

de 1941 y aprobado por la Ley 8 de 1941. Por su parte, las fronteras marítimas de Colombia fueron fijadas mediante los siguientes instrumentos: (1) Tratado de Delimitación de Areas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador , suscrito el 23 de agosto de 1975 y aprobado por la Ley 32 de 1975; (2) Tratado de Delimitación de Areas Marinas y Submarinas y Asuntos Conexos entre la República de Panamá y la República de Colombia , suscrito el 20 de noviembre de 1976 y aprobado por la Ley 4 de 1977; (3) Tratado sobre Delimitación de Areas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre la República de Colombia y la República de Costa Rica, suscrito el 17 de marzo de 1977 y aprobado por la Ley 8 de 1978; (4) Tratado de Delimitación de Areas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre la República de Colombia y la República Dominicana , suscrito el 13 de enero de 1978 y aprobado por la Ley 38 de 1978; (5) Acuerdo de Delimitación de Fronteras Marítimas entre Colombia y Haití , suscrito el 17 de febrero de 1978 y aprobado por la Ley 24 de 1978; y, (6) Tratado Esguerra-Bárcenas que delimita las fronteras marítimas entre Colombia y Nicaragua, suscrito el 24 de marzo de 1928 y aprobado por la Ley 93 de 1928; (7) Tratado sobre delimitación Marítima entre la República de Colombia y Jamaica, suscrito en Kingston el 12 de noviembre de 1993 y aprobado por Ley 90 de 1993.

2El 29 de abril de 1958, dentro de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, fueron aprobadas cuatro convenciones sobre esta materia: (1) Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua; (2) Convención sobre la Plataforma Continental; (3) Convención sobre el Alta Mar; y, (4) Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en el Alta Mar. De estos cuatro instrumentos, Colombia sólo aprobó la Convención sobre la Plataforma Continental y la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en el Alta Mar, mediante las leyes 9 y 119 de 1961, respectivamente. Posteriormente, dentro de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, fue aprobada en Montego Bay (Jamaica), el 10 de diciembre de 1982, la Convención sobre el Derecho del Mar, la cual no ha entrado aún en vigor, sin perjuicio de que la Corte Internacional de Justicia haya estimado que algunos de sus apartes sean aplicables en calidad de derecho internacional consuetudinario, obligatorio para todos los Estados. Es necesario anotar que el Congreso de la República expidió la Ley 10 de 1978, mediante la cual se establecieron la extensión y los derechos que Colombia ejerce sobre su mar territorial, su zona económica exclusiva y su plataforma continental.

3Véanse, entre otras, las sentencias SC-295/93 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SC-179/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SC-225/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), SC-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), SC-327/97 (MP. Fabio Morón Díaz).

4Véanse, entre otras, las sentencias SC-337/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), SC-423/95 (MP. Fabio Morón Díaz), SC-600A/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), SC-287/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

5Véanse las sentencias SC-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

6SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

7SC-225/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

8SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

9SC-358/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

10 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobada el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay (Jamaica), ya ha sido ratificada por el número de países que exige su articulado para que entre en vigor, pese a no haber sido incorporada al derecho interno colombiano.

11Combacau, Jean, Droit International de la Mer, París, PUF, 1985, pp. 13 y ss. y passim.

12Corte Internacional de Justicia, Asuntos de la Plataforma Continental del Mar del Norte (RFA c. Dinamarca; RFA c. Países Bajos), febrero 20 de 1969, C.I.J., Recueil 1969, p. 22. Lo anterior fue reafirmado por la C.I.J. en su sentencia de diciembre 19 de 1978, proferida dentro del asunto de la Plataforma Continental del Mar Egeo (Grecia c. Turquía), en la cual manifestó: “85. La controversia se refiere a la determinación de las zonas de la plataforma continental sobre las cuales están habilitadas Grecia y Turquía para ejercer los derechos soberanos consagrados por el derecho internacional. (…). Ya se trate de una frontera terrestre o de un límite de la plataforma continental, la operación es esencialmente la misma; comporta el mismo elemento inherente de estabilidad y de permanencia y está sometida a la regla que afirma que un tratado de límites no queda afectado por un cambio fundamental de las

circunstancias. (…) [U]nicamente debido a la soberanía del Estado ribereño sobre la tierra se originan, ipso jure y en virtud del derecho internacional, derechos de exploración y explotación sobre la plataforma continental. En síntesis, son a la vez, desde el punto de vista jurídico, emanación de la soberanía territorial y consecuencia automática de ésta" (C.I.J., Recueil 1978, pp. 35-36). De igual modo, en la sentencia de febrero 24 de 1982, dictada dentro del asunto de la Plataforma Continental (Túnez c. Jamahiriya Arabe Libia), la C.I.J. afirmó: "73. En primer lugar, conviene recordar que el Estado ribereño es titular de derechos exclusivos en las zonas submarinas. La vinculación geográfica entre la costa y las zonas sumergidas que se encuentran delante de ella es el fundamento del título jurídico de dicho Estado. Como la Corte expuso en los asuntos de la Plataforma Continental del Mar del Norte, la plataforma continental es una noción jurídica respecto de la cual 'se aplica el principio de que la tierra domina el mar'" (C.I.J., Recueil 1982, p. 60).

13La única referencia a estos asuntos que, al parecer, es posible identificar se encuentra consignada en el artículo 303 de la Convención sobre Derecho del Mar de 1982, según el cual:

"Artículo 303. Objetos arqueológicos e históricos hallados en el mar.

1. Los Estados tienen la obligación de proteger los objetos de carácter arqueológico e histórico hallados en el mar y cooperarán a tal efecto.

2. A fin de fiscalizar el tráfico de tales objetos, el Estado ribereño, al aplicar el artículo 33, podrá presumir que la remoción de aquéllos de los fondos marinos de la zona a que se refiere ese artículo, sin su autorización constituye una infracción, cometida en su territorio o en su mar territorial, de las leyes y reglamentos mencionados en dicho artículo.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo afectará a los derechos de los propietarios identificables, a las normas sobre salvamento u otras normas del derecho marítimo o a las leyes en materia de intercambios culturales.

4. Este artículo se entenderá sin perjuicio de otros acuerdos internacionales y demás normas de derecho internacional relativos a la protección de los objetos de carácter arqueológico e histórico".

Podría alegarse que la norma transcrita es suficiente para desvirtuar el cargo del demandante. Sin embargo, como quedó expuesto con anterioridad, su contenido no puede ser considerado como parte del derecho internacional público que integra el artículo 101 de la Carta, pues la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 no se encuentra aún en vigencia.