Expediente D-15.144

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-332 DE 2023

Expediente: D-15.144

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del numeral tercero del artículo 3º 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"

Demandante: Carlos Fernando Gómez Riaño

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. 1. El 30 de enero de 2023, el ciudadano Carlos Fernando Gómez Riaño presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral tercero del artículo 3º 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".

La norma demandada

2. A continuación, se transcribe la norma demandada de la Ley 1675 y se resalta el aparte demandado:

“Ley 1675 de 2013

(julio 30)

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

El Congreso de Colombia,

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. Numeral declarado inexequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014. 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. Numeral declarado inexequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014. Los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal tales como monedas y lingotes.

3. Las cargas industriales."

3. El actor afirmó que señalar que las cargas industriales no se puedan considerar patrimonio cultural sumergido vulnera el artículo 72 de la Constitución, por cuanto produce un ámbito de desprotección del patrimonio cultural de la Nación, además de que considera que no existe ninguna razón válida que faculte al Legislador para excluir dicho supuesto en el marco de su configuración normativa, por lo cual solicita que se declare la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013. Para sustentar esta conclusión, la demanda expone los siguientes argumentos.

4. Con fundamento en algunas consideraciones de derecho internacional, el demandante afirmó que el concepto de patrimonio cultural es amplio y cobija distintas expresiones, dentro de las cuales se inserta el sumergido. Expuso que el patrimonio cultural sumergido hace parte de un género más amplio, esto es, el patrimonio arqueológico, que, a su turno, pertenece a la categoría del patrimonio cultural de la Nación.

5. Bajo este contexto, explicó que la disposición demandada desconoce la obligación de proteger el patrimonio arqueológico y, de contera, se traduce en un desconocimiento del patrimonio cultural, así como de los criterios que deben ser tenidos en cuenta por el

Ministerio de Cultura para que, previo concepto del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, determine los bienes que integran el patrimonio cultural sumergido. Advirtió que estas fueron las consideraciones que tuvo en cuenta la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014, mediante la cual declaró inexequibles los numerales 1 y 2 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013 que relacionaban bienes que de iure no se consideraban como patrimonio cultural sumergido.

6. En esta línea, frente a la causal demandada, expresó que a pesar de que no existe una definición legal del concepto "cargas industriales", con base en su determinación lexicográfica se las puede definir como "el conjunto de bienes, propios de las operaciones de transformación de la materia prima, que son transportadas de manera conjunta por cualquier clase de vehículo". Esto quiere decir -en criterio de la demanda-, que la norma excluye de la noción de patrimonio cultural sumergido a bienes como "vajillas (verbigracia ánforas y botijas), armamentos, bienes extraídos de metales y, prima facie, cualquier materia prima transformada en bienes manufacturados de consumo, propios del sector secundario de la economía, destinados para el comercio que, en el momento del naufragio, estuvieran siendo transportadas por algún medio acuático." Agregó que, en virtud de la generalidad de este concepto, su determinación como integrante del patrimonio cultural sumergido no puede analizarse a priori, sino a partir del contexto propio de cada naufragio.

7. Por ende, una exclusión como la propuesta por la norma acusada implica una afectación desproporcionada, puesto que la consecuencia jurídica de esa previsión es que la carga industrial queda gobernada por las reglas propias del derecho privado, las cuales permiten la apropiación de los bienes por particulares, inclusive mediante su ocupación en los términos de la legislación civil. En términos de la demanda "no se puede excluir las cargas industriales de la composición de una masa de bienes que constituye el patrimonio cultural sumergido, sin antes tener en cuenta la relación de estas cargas con los demás bienes encontrados. Resulta un sinsentido excluir las cargas industriales de los naufragios, cuando estas hacen parte esencial de los pecios sumergidos, pues gracias a las cargas industriales podemos, entre otras, ubicar el sumergimiento del pecio en una determinada época cultural e histórica."

8. Con base en la jurisprudencia constitucional, el actor indica que si bien el Legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para regular este tipo de bienes, las

limitaciones que se introduzcan al concepto de patrimonio cultural sumergido deben ser razonables y proporcionales. Ello quiere decir que deben responder a un propósito admisible desde la perspectiva constitucional, y “evitar que, con sus restricciones, se desdibuje la naturaleza propia del patrimonio cultural”. A juicio del demandante, esto ha sido señalado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-102 de 1994, C-191 de 1998, C-474 de 2003, C-668 de 2005, C-264 de 2014, C-553 de 2014 y C-557 de 2014.

9. De ahí que, alega, la norma demandada genera una exclusión injustificada a la obligación del Estado de proteger de manera amplia la cultura y el patrimonio cultural y, dentro de ese concepto, las cargas industriales que por su interés arqueológico puedan válidamente ser incluidas, por las autoridades competentes, como parte del patrimonio cultural sumergido, a través de los criterios previstos en el mismo artículo objeto de demanda.

C. Trámite procesal

10. En cumplimiento del reparto efectuado por la Sala Plena en sesión del 9 de febrero de 2023, se remitió el expediente al despacho correspondiente y, este, mediante Auto del 22 de febrero de 2023, admitió la demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013.

11. A su vez, en el Auto del 22 de febrero de 2023 se resolvió: (i) fijar en lista el asunto por el término de diez días para que cualquier ciudadano interviniera por escrito para defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; (ii) comunicar el inicio del proceso a la Presidencia del Senado de la República, a la Presidencia de la Cámara de Representantes, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Cultura, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que, si lo consideraban oportuno, presentaran por escrito las razones que justifican la constitucionalidad de las normas demandadas, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución y el 11 del Decreto 2067 de 1991; (iii) correr traslado a la Señora Procuradora General de la Nación para que rindiera su concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; y, finalmente, (iv) en virtud del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitar a las siguientes entidades, organizaciones y expertos para

que, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, rindieran su concepto sobre temas relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, y manifestaran expresamente si se encontraban incursos en un conflicto de intereses:

“Instituto Colombiano de Antropología e Historia, a la Dirección General Marítima, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las Facultades de Derecho de las Universidades de Los Andes, de Antioquia, de Caldas, del Cauca, EAFIT, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana y Sergio Arboleda.”

D. Intervenciones y conceptos en el trámite de constitucionalidad

12. De conformidad con lo previsto en los artículos 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991 y durante los términos fijados en el auto admisorio de la demanda, se recibieron tanto intervenciones oficiales como ciudadanas y conceptos de entidades invitadas. En los siguientes cuadros se enuncia cada una, para luego resumir su contenido.

Intervinientes oficiales

Solicitud

Ministerio de Relaciones Exteriores

Sin solicitud específica

Ministerio de Cultura

Inexequible

Ministerio de Defensa

Extemporánea

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Inexequible

Intervinientes ciudadanos

Solicitud

David Augusto Peña Pinzón, docente de la Universidad Autónoma de Bucaramanga

Inexequible

Entidades, organizaciones y expertos invitados

Instituto Colombiano de Antropología e Historia

Dirección General Marítima

Intervenciones oficiales

13. Ministerio de Relaciones Exteriores. En comunicación del 15 de marzo de 2023, el señor Jorge Enrique Barrios Suárez, actuando como apoderado del Ministerio, no se pronunció para defender o no la constitucionalidad de la norma, sino que realizó consideraciones generales sobre la problemática que debe resolver la Corte en esta oportunidad.

14. Al respecto, advirtió que: (i) no existe una "definición única y universalmente aceptada de lo que constituye patrimonio sumergido", sino que es un asunto que corresponde a la "jurisdicción doméstica del Estado"; (ii) no se pueden hacer exigibles como parte del parámetro de constitucionalidad los tratados que no hayan sido ratificados por Colombia; (iii) Colombia no es parte de dos instrumentos citados por la demanda como lo son la Convención de Derecho del Mar y la Convención de Patrimonio Subacuático de 2001; y (iv) en los tratados ratificados por Colombia no obra ninguna prohibición que permita concluir, en los términos en que lo propone el accionante, que la exclusión de las cargas industriales desconoce el parámetro constitucional. Finalmente, advirtió que para adoptar la decisión que corresponda es necesario "atender las consideraciones desde el punto de vista técnico de las entidades rectoras del 'Sector Cultura', es decir, el Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, con el fin de que estos definan o no la exclusión de cargas industriales del patrimonio cultural sumergido."

15. Ministerio de Cultura. En correo electrónico del 21 de marzo de 2023, Mauricio Herrera Bermúdez, actuando como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) del Ministerio de Cultura, solicitó a la Corte que declare inexequible la norma cuestionada.

16. Para justificar esta solicitud, reiteró la definición del Patrimonio Cultural Sumergido prevista en el artículo 2 de la Ley 1675 de 2013 y lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014. Con esto, recordó que en esta última providencia se determinó que, en sus palabras, “el Legislador no debe excluir objetos o elementos que se encuentren sumergidos, dado que quien esta (sic) envestido (sic) de esa facultad para determinar si estos se encuentran o no dentro de lo que se puede determinar como Patrimonio Cultural Sumergido” es el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural.

17. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En correo electrónico del 21 de marzo de 2023, el señor Cesar Augusto Méndez Becerra, actuando en calidad de Director de Defensa Jurídica Nacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presentó razones para justificar que el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013 debe ser declarado inexequible.

18. Para sostener lo anterior, recordó que los artículos 63 y 72 de la Constitución protegen los bienes del patrimonio arqueológico y otros bienes culturales de la Nación, que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y los cuales tienen una especial garantía por cuanto la ley puede establecer mecanismos para readquirirlos cuando estén en manos de particulares. Tanto así, que el artículo 333 Superior establece la posibilidad de restringir la libertad económica “cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.” Señaló que este mandato constitucional está reglamentado en la Ley 397 de 1997, modificada por las Leyes 1185 de 2008 y 1955 de 2019, así como en lo atinente al Patrimonio Cultural Sumergido se expidió la Ley 1675 de 2013.

19. Sobre el Patrimonio Cultural Sumergido indicó que hace parte del Patrimonio Arqueológico y es propiedad de la Nación, y su definición aparece en el artículo 2 de la Ley 1675 de 2013. Advirtió que en la Sentencia C-553 de 2014, la Corte Constitucional se pronunció sobre una problemática relativa a si el Legislador tenía la libertad para establecer los bienes que hacen parte o no del Patrimonio Arqueológico o Cultural de la Nación, en concreto, si la determinación del concepto de patrimonio sumergido se refiere a aquellos bienes producto de hundimientos, naufragios o echazones que hayan cumplido 100 años a partir de la ocurrencia del hecho. Al respecto, citó el aparte de la Sentencia C-553 de 2014 en el que la Corte advirtió que esa delimitación correspondía con un ejercicio razonable de la libertad de configuración del legislador.

20. También recalcó que en la Sentencia C-264 de 2014, la Corte examinó los criterios que permiten determinar los bienes que pueden ser excluidos del Patrimonio Cultural Sumergido, y consideró que, si bien es posible adoptar tal determinación, debe ser el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural el que realice la correspondiente valoración de los bienes. A esto agregó que "no cualquier hundimiento puede ser considerado automáticamente como Patrimonio Cultural Sumergido y por ello la H. Corporación encontró ajustado a la constitución el artículo 2° de la Ley 1675 de 2013, en el cual se limita el concepto de Patrimonio Cultural Sumergido a aquellos bienes hallados que sean producto de hundimientos, naufragios o echazones que hayan cumplido cien (100) años a partir de la ocurrencia del hecho."

21. Con fundamento en lo anterior, recalcó las restricciones de la libertad de configuración normativa del legislador en la protección del Patrimonio Cultural Sumergido. De ahí que, a su juicio, "el legislador no puede a priori excluir elementos sumergidos del concepto de Patrimonio Cultural Sumergido", en tanto que no se puede "desconocer la importancia del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural del Sistema de Protección del Patrimonio Cultural, pues su carácter técnico y el perfil de sus miembros lo convierten en un órgano central en la protección de la riqueza cultural del país."

22. En cuanto al aparte acusado, la Agencia señala que una "carga industrial" no puede ser "analizada de forma aislada e incomunicada del contexto en el que se encuentre, su evaluación debe ser conjunta y vinculada al ambiente, entorno y estructura en los que se halle sumergida." Es por esto que esa decisión de si la carga industrial debe ser protegida como patrimonio cultural sumergido corresponde a una valoración técnica por medio del sistema nacional de protección del patrimonio cultural. De lo contrario, se vulneraría el amplio espectro de garantía que la Constitución dispone a favor del patrimonio arqueológico y cultural de la Nación.

Intervenciones ciudadanas

23. David Augusto Peña Pinzón. A través de correo electrónico allegado el 21 de marzo de 2023, David Augusto Peña Pinzón, quien se identificó como docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga y Director del Semillero de Investigación de Derechos Humanos EPOJÉ, considera que la norma demandada

debe ser declarada inexequible.

Conceptos de los invitados y expertos en virtud del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 convocados a través de Auto del 22 de febrero de 2023

25. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. En comunicación allegada el 21 de marzo de 2023, la señora Alhena Caicedo Fernández en su calidad de Directora del Instituto Colombiano de Antropología e Historia explicó que la exclusión contenida en el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013 desconoce los artículos 63 y 72 de la Constitución Política y, con ello, la obligación de protección del patrimonio arqueológico de la Nación.

26. Señaló que el patrimonio arqueológico "está constituido por vestigios producto de la actividad humana y por restos orgánicos e inorgánicos que, estudiados mediante los métodos y técnicas propios de la arqueología, permiten reconstruir procesos sociales pasados." La importancia de los vestigios y contextos arqueológicos radica en la posibilidad de avanzar en el conocimiento científico sobre el pasado y el interés por poner esta información a disposición de diversos públicos.

27. En relación con el contexto colombiano y el objeto de esta demanda relacionado con las cargas industriales como posibles elementos del patrimonio cultural sumergido, explicó que:

"Para el caso colombiano existen contextos arqueológicos cuyas evidencias materiales permiten la reconstrucción y estudio de las diversas dimensioneseconómicas (sic), tecnológicas y productivas, asociadas al establecimiento de procesos industriales locales, regionales o mundiales. En el país el estudio de las fábricas de loza o desprocesamiento de algodón y que implicaron el uso de molinos y maquinaria incipiente después de 1830, es un buen ejemplo de investigación para la denominada arqueología industrial (Mayor Mora, 2017).

"Lo anterior implica que en efecto para el caso colombiano la existencia de contextos arqueológicos con evidencias producto de procesos industriales o que permitanel (sic) estudio del proceso de industrialización en el país. En áreas marinas o de aguas interiorespara (sic) periodos coloniales o posteriores es posible identificar objetos muebles modificados o hechos por el ser humano como son las cargas industriales, las cargas comerciales o los bienes seriados."

28. Señala que, dada la importancia de la información que cada uno de estos elementos aporta, su relación contextual es reconocida en la normatividad colombiana en los artículos 2.6.1.4, numeral 3 del Decreto 1080 de 2015, en los cuales se prevé que un contexto arqueológico es la "[c]onjunción estructural de información arqueológica asociada a los bienes muebles e inmuebles de carácter arqueológico". La importancia de este concepto fue reforzada, a su vez, en el precitado artículo 2.6.1.4, el cual establece que "[h]acen parte del patrimonio arqueológico, todos aquellos bienes muebles e inmuebles de carácter arqueológico y sus contextos".

29. En el mismo sentido, el Instituto precisó que "un naufragio es un sitio, yacimiento o contexto arqueológico único e irrepetible como efectivamente lo es el caso del Galeón San José o cualquier otro de similares características", el cual "actúa como un contenedor de información sobre el pasado" que, aunque puede haberse dividido en dos o más partes, se ha mantenido prácticamente sellado a la manipulación exterior y debe ser protegido. Bajo este panorama, afirmó que "[l]as cargas, sean industriales o de cualquier otro tipo, proporcionan información valiosa sobre la economía y el comercio de una región en un momento determinado. La identificación y análisis de los objetos encontrados en una carga pueden ayudar a determinar la ruta comercial del barco, la naturaleza de los productos comerciados y los hábitos de consumo en la época en que el barco se hundió." De manera que, "[l]as cargas industriales dan cuenta de la función que puede cumplir una embarcación y también da cuenta de la microsociedad en la que viajaba ella, pero no solamente eso, sino también de las sociedades que intercomunicaba."

30. Por lo anterior, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH, desde un concepto técnico, considera que el numeral 3 del artículo 3° de la Ley 1675 de 2013 desconoce que las cargas industriales sumergidas en aguas colombianas y que se encuentran en un contexto arqueológico hacen parte del Patrimonio Cultural Sumergido y, por ende, del Patrimonio Arqueológico de la Nación. De ahí que, esa norma desconoce abiertamente los artículos 63 y 72 de la Constitución Política que disponen que el Patrimonio Arqueológico de la Nación es inalienable, imprescriptible e inembargable, al tiempo que le imponen al Estado el deber de proteger el patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, que se ejerce en parte por la competencia del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural en la materia. A su vez, vulnera el derecho colectivo relacionado con la defensa del patrimonio cultural, histórico, arqueológico y cultural sumergido que debe ser protegido por el Estado,

tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014 y la jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado.

31. Dirección General Marítima. A través de dos correos electrónicos, el Vicealmirante John Fabio Giraldo Gallo, Director General Marítimo (E), indicó que no hace parte de sus funciones rendir concepto sobre si las cargas industriales constituyen o no patrimonio cultural sumergido.

32. También se recibió, pero extemporáneamente, intervención del Ministerio de Defensa Nacional y del Director General de la Veeduría Nacional para el Control Social del Patrimonio Cultural Sumergido de Colombia.

Concepto de la Procuradora General de la Nación

33. En escrito del 25 de abril de 2023, la Procuradora General de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013.

34. En sus consideraciones recordó que los artículos 8, 63, 70 y 72 de la Constitución protegen las riquezas culturales de la Nación, el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, y establecen en el Estado el deber de "promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos."

35. Igualmente, destacó que la jurisprudencia constitucional ha previsto que el legislador tiene un amplio margen de configuración para regular los mecanismos de promoción y protección del patrimonio cultural de la Nación, el cual, está sujeto a criterios de razonabilidad. Lo anterior, en el entendido que: "(i) la salvaguarda de un bien determinado por constituir patrimonio cultural de la Nación puede derivar en la afectación desproporcionada de otros mandatos superiores que igualmente merecen ser amparados por el Estado (v. gr. Derecho a la propiedad privada o libertad de empresa); y (ii) la desprotección acrítica de un conjunto de objetos puede derivar en la pérdida de insumos valiosos para la construcción de la historia y la arqueología del país." Por ello, el Congreso debe garantizar que la calificación de bienes como parte del patrimonio cultural se fundamente en valoración técnica y especializada. A su juicio, como metodología para

“determinar si una norma de protección del patrimonio cultural se ajusta a los parámetros de operación de la amplia libertad de configuración del legislador en la materia”, propone un test leve de razonabilidad.

36. También hizo referencia a que en la Sentencia C-264 de 2014, la declaratoria de inexequibilidad de los numerales 1 y 2 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013 se fundamentó en que, en sus palabras, “la exclusión previa y generalizada de dichos bienes del patrimonio cultural no es un medio idóneo para salvaguardar las riquezas de la Nación debido a que puede derivar en la desprotección de objetos de importancia arqueológica para el país.” De manera que, esa calificación debe realizarse valorando las circunstancias de cada caso particular, en atención a criterios técnicos, a efectos de establecer cuándo los objetos pueden tener importancia arqueológica o cultural para la Nación.

37. Con fundamento en lo anterior, exaltó que la determinación de excluir las cargas industriales como parte del patrimonio cultural podría derivar en una desprotección de bienes con relevancia histórica y arqueológica. Afirmó que “si bien es cierto que la mayoría de los objetos derivados de transformaciones industriales de materias primas que se encuentran en un naufragio no parecen tener una relevancia significativa para otorgarles la protección especial asociada al patrimonio cultural, lo cierto es que en algunas naves que reposan en las aguas colombianas se encuentran elementos específicos que sí pueden llegar a tener la importancia requerida para merecer su salvaguarda por parte del Estado y, por lo tanto, no deberían ser descalificados de manera abstracta y a priori, sino examinados y calificados en cada caso concreto bajo criterios técnicos y especializados.”

38. En esta misma línea, en concordancia con la descripción realizada en el concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, indicó que “la calificación de una carga industrial sumergida como patrimonio cultural de la Nación no puede ser definida de forma aislada, sino que dependerá del contexto del naufragio bajo criterios técnicos de la antropología, arqueología e historia y, por ende, la exclusión absoluta que contiene la disposición examinada resulta arbitraria debido a que permite la desprotección de bienes de importancia para el país en contravía de los mandatos establecidos en los artículos 8, 63, 70 y 71 de la Carta Política.”

Competencia

39. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad de la referencia.

B. Integración de la proposición jurídica completa para el control abstracto de constitucionalidad en el caso concreto

40. La Sala Plena ha establecido, a partir de lo previsto en el inciso tercero del artículo 6º del Decreto 2067, que esta Corporación puede extender su decisión a contenidos normativos que no hayan sido específicamente demandados en una acción pública de inconstitucionalidad. En efecto, el inciso mencionado señala que esta Corte podrá señalar en su decisión las normas que conforman la unidad normativa con aquellas otras sobre las cuales se pronuncia y adopta una decisión de inexequibilidad.

41. Así, las Sentencias C-182 de 2016 y C-321 de 2021 –entre otras– establecieron que la integración oficiosa de la unidad normativa solamente es procedente cuando (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición atacada se encuentre reproducida en otras normas que tengan el mismo contenido deóntico que la disposición que sí se demandó, y (iii) la disposición cuestionada se encuentre intrínsecamente relacionada con otra que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional.

42. En desarrollo de los parámetros anteriores, las Sentencias C-495 de 2019 y C-321 de 2021 precisaron una de las circunstancias en las que puede haber lugar a integrar la unidad normativa. Específicamente, aquella situación en la que la demanda se dirige contra proposiciones jurídicas incompletas. Tal situación se presenta, "…cuando a pesar de que la demanda es apta, se encuentra dirigida contra (i) palabras o expresiones de la norma que, tomadas de manera aislada no disponen de contenido normativo o contenido regulador, es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno o (ii) porque, de declarar inexequibles dichas expresiones, la norma o alguna de sus partes, perdería sentido o contenido normativo. En este evento, la extensión del objeto de control busca permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, porque únicamente las normas con contenido jurídico pueden ser cotejadas o contrastadas con la Constitución."

43. En suma, esta Corte puede integrar la unidad normativa de una norma que haya sido demandada mediante una acción pública de inconstitucionalidad, cuando advierta que la

norma atacada es una proposición jurídica incompleta. Tal circunstancia se constata, si esta Corporación encuentra que las expresiones contenidas en las normas cuya integración se persigue no producen efecto jurídico alguno por sí solas o de manera autónoma; o porque declarar inexequibles unas expresiones y no otras que debieron integrarse, hacen inane tal declaración.

44. Para la Sala Plena, en el presente caso se reúnen las condiciones para que la Corte pueda integrar de oficio la proposición jurídica completa respecto del encabezado que da lugar al numeral 3 demandado, por cuanto (i) el contenido normativo que el demandante acusa de inconstitucional se integra por dos fragmentos: "De acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido" y el numeral 3º demandado "las cargas industriales". Además, en el caso de declarar inexequible este último enunciado, el primero perdería todo sentido, porque los demás numerales del artículo 3 ya fueron declarados inexequibles por esta Corporación en la Sentencia C-264 de 2014.

C. Determinación del problema jurídico y el esquema de decisión

45. A partir de la acción pública de inconstitucionalidad presentada y las intervenciones y conceptos reseñados, así como en línea con la integración de la norma objeto de control en los términos indicados, la Sala Plena de la Corte Constitucional deberá establecer si con la previsión contenida en la proposición jurídica mencionada incluida en el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, el Legislador excedió su libertad de configuración normativa al excluir en cualquier caso o por derecho las cargas industriales de la posibilidad de constituir patrimonio cultural sumergido, toda vez que ello se traduce en un ámbito de desprotección del patrimonio cultural de la Nación que contraviene la obligación de garantizarlo, según lo previsto en el artículo 72 de la Constitución Política.

46. Para abordar lo anterior, la Sala Plena (i) expondrá la garantía del derecho a la cultura en lo relativo a la protección del patrimonio cultural. Luego, (ii) reiterará lo dicho por la Corte acerca de la protección del patrimonio cultural de la Nación. A continuación, (iii) recordará el concepto de patrimonio cultural sumergido, su regulación y protección, para lo cual será necesario ahondar en la interpretación que realizó la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014 sobre el alcance del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013. Después, (iv) aclarará el concepto de cargas industriales. Finalmente, (v) resolverá el caso concreto.

D. La protección de la cultura en la Constitución Política de 1991. Reiteración de jurisprudencia

47. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 advirtió que “[e]n la Constitución de 1886 (…) la palabra cultura se menciona una sola vez a propósito de la educación”. Tal como lo relatan de manera precisa las Sentencias C-366 de 2000, C-742 de 2006 y C-264 de 2014 de la Corte Constitucional, la protección que inicialmente se determinó para asuntos relacionados con lo que hoy es la preservación y conservación del patrimonio cultural de la Nación, estuvo consagrada en algunas normas tanto legales como reglamentarias como, por ejemplo, la Ley 14 de 1936, la Ley 36 de 1936, el Decreto Legislativo 3183 de 1952, la Ley 163 de 1959, el Decreto 655 de 1968, el Decreto Ley 2349 de 1971, las Resoluciones 891 de 1981 y 148 de 1982 de la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR), el Decreto 12 de 1984, el Decreto 29 de 1984, el Decreto Ley 2324 de 1984 y la Ley 26 de 1986.

48. Con la expedición de la Constitución Política de 1991, la cultura y la protección de la diversidad cultural se establecieron como pilares esenciales del ordenamiento jurídico colombiano. A diferencia de lo que en su momento fue la Constitución vigente desde 1886, el Texto Superior vigente a partir de 1991, en un conjunto de normas promueve y protege la cultura como expresión de la riqueza humana y social de los pueblos y como instrumento para construir sociedades organizadas que aprenden a manejar sus relaciones adecuadamente.

49. En algunas providencias, la Corte Constitucional ha caracterizado el Texto Superior de 1991 como la Constitución Cultural. En efecto, las siguientes normas de la Constitución protegen y promueven la cultura y diversidad cultural:

Artículo

Descripción de la disposición

2

Uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (énfasis propio).

Establece la protección y reconocimiento de la “diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”

8

Se dispone como obligación del Estado y de todas las personas “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

44

Prevé la cultura como uno de los derechos fundamentales de los niños.

63

Determina que el patrimonio arqueológico de la Nación es inalienable, imprescriptible e inembargable.

67

Como parte del alcance del derecho a la educación, esta disposición consagra que deberá impartirse formación, entre otras cosas, “para el mejoramiento cultural (…)”.

70

Establece el deber del Estado 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.” Adicionalmente, señala que “[l]a cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad.”

71

Se refiere a la exigencia de que el Estado promueva el fomento de, entre otras cosas, la cultura.

72

Impone al Estado la protección del patrimonio cultural de la Nación, así como se refiere a la

titularidad de la Nación sobre el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

95.8

En la enumeración de los deberes y obligaciones de las personas y del ciudadano colombiano, en el numeral 8 se consagra la protección de los “recursos culturales y naturales del país (…)”.

311 y 313.9

En estas dos normas se impone a los municipios la obligación de promover el desarrollo cultural. El artículo 311 indica que “[a]l municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde (…) el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (…).” Por su parte, el artículo 313.9 determina que los concejos municipales deberán “[d]ictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.”

333

Se refiere a la posibilidad de restringir la libertad económica cuando lo “exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural.”

Instrumento internacional

Descripción

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El artículo 15 se refiere al derecho de todas las personas a “[p]articipar en la vida cultural”.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ‘Protocolo De San Salvador’”

Consagra el derecho de las personas a disfrutar de los beneficios de la cultura, reitera su participación en la vida cultural de la comunidad, así como prevé para los Estados parte la exigencia de asegurar el ejercicio de la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia, el

arte y la cultura, y destaca la importancia de propiciar buenas relaciones internacionales y cooperación para promover el fomento y desarrollo de, entre otras, cuestiones de naturaleza cultural.

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

El artículo 5 cuando se refiere a las obligaciones de los Estados encaminadas a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas, uno de los escenarios que describe corresponde al derecho a participar en las actividades culturales.

Convención sobre los Derechos del Niño

El artículo 31 dispone el derecho del niño y la niña a "participar libremente en la vida cultural".

51. A efectos de determinar el alcance del derecho a la cultura, la Corte Constitucional en las Sentencias C-434 de 2010 y C-264 de 2014 se ha referido a algunos otros instrumentos internacionales como criterios de interpretación relevantes. De todo lo anterior, en la Sentencia C-434 de 2010, esta Corporación destacó "el reconocimiento constitucional del derecho a la cultura, el cual impone al Estado, entre otras, las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el acceso, la participación y la contribución de todos a la cultura en un plano de igualdad, en el marco del reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural. Estas obligaciones también han sido denominadas derechos culturales."

52. En el marco de la Constitución vigente, la cultura se desarrolló inicialmente en la Ley 397 de 1997, en la que se regulan y reglamentan los mandatos derivados de los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política, y la cual ha sido modificada por leyes posteriores.

53. El artículo 1 de dicha Ley define la cultura como "el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias." Adicionalmente, señala que las distintas manifestaciones que existen de cultura son "fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la

identidad y la cultura colombianas.” Bajo este panorama, como parte de los principios fundamentales que rigen esta materia, establece la obligación del Estado de impulsar y estimular “los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana.”

54. Con este contexto de protección a la cultura en el ordenamiento jurídico colombiano e internacional, se puede concluir que la cultura tiene una especial trascendencia en todo el mundo, y que su protección (como se hace desde el marco constitucional colombiano) es un asunto de especial relevancia para garantizar y cuidar la diversidad de las distintas lenguas, creencias, valores, comportamientos, costumbres, grupos sociales y minorías. Es necesario precisar que, si bien en la modernidad se han generado algunas tendencias de uniformidad como la cultura de las masas, lo cierto es que tales ideas “encuentran hoy en la sociedad un poderoso contrapeso en el resurgimiento de la idea de cultura como la fibra que teje la socialidad básica y la personalidad de los grupos humanos. Sin duda la propia alarma ante la homogeneidad avasalladora de la cultura de las masas y los excesos mostrados en algunas direcciones por el mito del desarrollo universal explican el nuevo renacer de la identidad y de las diferencias culturales como un ideal en auge en las aspiraciones de hoy.”

55. En suma, la cultura es un pilar fundamental de la Constitución Política de 1991, la cual tiene una protección específica en distintas disposiciones superiores, de la cual se derivan obligaciones en cabeza del Estado para promoverla, garantizarla y preservar sus manifestaciones en todas sus formas. De igual manera, ese deber se materializa en la protección de las riquezas culturales, y el patrimonio cultural de la Nación. Una de las formas de manifestación de la cultura que fue expresamente protegida por la Constitución Política fue el patrimonio cultural de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Constitución, el cual debe ser leído en consonancia con los artículos 7, 8, 63, 70 y 333 Superiores.

E. De la protección del patrimonio cultural de la Nación. Reiteración de jurisprudencia

56. Si bien la Constitución contiene diversos mandatos constitucionales encaminados a la protección de los bienes culturales, lo cierto es que no desarrolla de forma detallada y específica las reglas en las que deberán materializarse las exigencias de ese mismo texto superior. Por tal razón, corresponde al Legislador en ejercicio de su libertad de configuración

normativa establecer la reglamentación correspondiente con miras a lograr la protección específica del patrimonio cultural de la Nación y todos los bienes culturales a los que específicamente se refiere la Constitución (como, por ejemplo, el patrimonio arqueológico), a la luz de la amplia garantía que le otorga la Carta Política al derecho a la cultura, sus manifestaciones y riquezas. Este deber del Legislador se materializó esencialmente con la Ley de cultura que fue inicialmente expedida con la Ley 397 de 1997, la cual ha sido modificada por distintas normas posteriores.

57. En la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha destacado que el artículo 72 de la Constitución prevé un mandato de protección a favor de tres tipos de bienes expresamente, así como otra categoría adicional que integra el patrimonio cultural de la Nación. En particular, los tres primeros corresponden a: (i) el patrimonio cultural de la Nación, (ii) el patrimonio arqueológico y (iii) los bienes de interés cultural. Y, la última categoría se refiere a (iv) los bienes que conforman la identidad nacional, que es el único que no ha sido definido por el legislador, a diferencia de los primeros tres.

58. El patrimonio cultural de la Nación es una identidad que tiene su consagración en el artículo 72 de la Constitución, cuya definición y alcance fue delimitado en la ley de cultura que, para estos aspectos, fue modificada por la Ley 1185 de 2008. El texto original de la Ley 397 de 1997 en su artículo 4 establecía un concepto de patrimonio cultural limitado, respecto de la reforma que ocurre con la Ley 1185 de 2008. Esta última amplió la determinación del alcance de la protección del patrimonio cultural de la Nación, precisó las obligaciones del Estado en su preservación y conservación, y destacó otros aspectos relacionados con la propiedad de estas manifestaciones de la cultura, así:

“ARTICULO 1o. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 397 de 1997 el cual quedará, así:

El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico,

arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

“a) Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

“Para el logro de los objetivos de que trata el inciso anterior, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural;

“b) Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.

“La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley.

“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 medidas pertinentes para conservarlos como una unidad indivisible.

“Se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental,

distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.

“Así mismo, se consideran como bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico;

“c) Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación. Los bienes del patrimonio cultural de la Nación, así como los bienes de interés cultural pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

“Los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.

“PARÁGRAFO. Se reconoce el derecho de las iglesias y confesiones religiosas de ser propietarias del patrimonio cultural que hayan creado, adquirido con sus recursos o que estén bajo su legítima posesión. Igualmente, se protegen la naturaleza y finalidad religiosa de dichos bienes, las cuales no podrán ser obstaculizadas ni impedidas por su valor cultural.

Al tenor del artículo 15 de la Ley 133 de 1994, el Estado a través del Ministerio de Cultura, celebrará con las correspondientes iglesias y confesiones religiosas, convenios para la protección de este patrimonio y para la efectiva aplicación del Régimen Especial de Protección cuando hubieran sido declarados como de interés cultural, incluyendo las restricciones a su enajenación y exportación y las medidas para su inventario, conservación, restauración, estudio y exposición.”

59. En línea con la reiterada jurisprudencia (en la que pueden destacarse las Sentencias C-742 de 2006, C-434 de 2010, C-264 de 2014, C-553 de 2014 y C-082 de 2020, entre otras), la Corte Constitucional ha indicado que el patrimonio sobre el que recae la protección constitucional puede ser material o inmaterial. Para tal efecto, ha acudido como criterios hermenéuticos o auxiliares de interpretación a algunos instrumentos internacionales que se

refieren al patrimonio cultural y al arqueológico de la Nación. En particular, al concepto de patrimonio cultural al que se refieren la Convención de Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado de 1954; la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural en 1972 en la que se proponen listas genéricas de bienes que tienden a tener un valor cultural y artístico; y, la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en la que se impulsa el cuidado de expresiones inmateriales como conocimientos o técnicas que se transmiten de generación en generación en las comunidades, artes del espectáculo, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales tradicionales, entre otras.

60. La Constitución también se refiere de manera expresa al patrimonio arqueológico tanto en el artículo 63 como en el 72, el cual corresponde a bienes culturales materiales que se protegen en el marco de lo que corresponde al ámbito de la obligación en cabeza del Estado de preservar el patrimonio cultural de la Nación (artículo 72 Superior). En otras palabras, el patrimonio arqueológico es uno de los tipos de bienes culturales que se conservan y preservan del patrimonio cultural de la Nación como el género. Esto puede advertirse de manera más clara al confrontar el contenido del concepto de patrimonio cultural ya mencionado, y la definición que el artículo 3 de la Ley 1185 de 2008 trae sobre el patrimonio arqueológico (con la que se modificó el artículo 6 de la Ley 397 de 1997), así:

“ARTÍCULO 3o. El artículo 6o de la Ley 397 de 1997 quedará, así:

“Artículo 6o. Patrimonio Arqueológico. El patrimonio arqueológico comprende aquellos vestigios producto de la actividad humana y aquellos restos orgánicos e inorgánicos que, mediante los métodos y técnicas propios de la arqueología y otras ciencias afines, permiten reconstruir y dar a conocer los orígenes y las trayectorias socioculturales pasadas y garantizan su conservación y restauración. Para la preservación de los bienes integrantes del patrimonio paleontológico se aplicarán los mismos instrumentos establecidos para el patrimonio arqueológico.

“De conformidad con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, los bienes del patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

“El Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, podrá autorizar a las personas

naturales o jurídicas para ejercer la tenencia de los bienes del patrimonio arqueológico, siempre que estas cumplan con las obligaciones de registro, manejo y seguridad de dichos bienes que determine el Instituto.

“Los particulares tenedores de bienes arqueológicos deben registrarlos. La falta de registro en un término máximo de 5 años a partir de la vigencia de esta ley constituye causal de decomiso de conformidad con el Decreto 833 de 2002, sin perjuicio de las demás causales allí establecidas.

“El ICANH es la institución competente en el territorio nacional respecto del manejo del patrimonio arqueológico. Este podrá declarar áreas protegidas en las que existan bienes de los descritos en el inciso 1o de este artículo y aprobará el respectivo Plan de Manejo Arqueológico, declaratoria que no afecta la propiedad del suelo.

“PARÁGRAFO 1o. Quien de manera fortuita encuentre bienes integrantes del patrimonio arqueológico, deberá dar aviso inmediato al Instituto Colombiano de Antropología e Historia o la autoridad civil o policiva más cercana, las cuales tienen como obligación informar del hecho a dicha entidad, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al encuentro.

“Los encuentros de bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico que se realicen en el curso de excavaciones o exploraciones arqueológicas autorizadas, se informarán al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, en la forma prevista en la correspondiente autorización.

“PARÁGRAFO 2o. El patrimonio arqueológico se rige con exclusividad por lo previsto en este artículo, por el Decreto 833 de 2002, y por las disposiciones de esta ley que expresamente lo incluyan”.”

61. Bajo este panorama, la Constitución protege de manera general el patrimonio cultural de la Nación, de la que hace parte el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales.

62. De acuerdo con lo dicho por esta Corte en la Sentencia C-742 de 2006, el patrimonio cultural se diferencia de los bienes declarados de interés cultural, en la medida en que el primero es el concepto general y el segundo una especie. En otras palabras, la declaratoria de los bienes de interés general siempre conformarán el patrimonio cultural de la Nación,

pero no todo el patrimonio cultural se compone por bienes de interés cultural. En concreto, estos bienes de interés cultural fueron determinados por el artículo 4 (b) de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008, y su concepto y alcance se han determinado por esta Corporación en la Sentencia C-082 de 2020, así:

“se considerarán bienes de interés cultural, en todos los niveles territoriales, “los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial”. La declaratoria de un bien como “de interés cultural” está a cargo del Ministerio de Cultura, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales competentes, conforme a lo previsto por la Ley 1185 de 2008. En este mismo sentido, el artículo 2.4.1.10 del Decreto 2358 de 2019 define los “bienes de interés cultural” como “aquellos que por sus valores y criterios representan la identidad nacional, declarados mediante acto administrativo por la entidad competente, quedando sometidos al régimen especial de protección definido en la Ley; estos pueden ser de naturaleza mueble, inmueble o paisajes culturales”. Asimismo, prescribe que “los bienes del patrimonio arqueológico se consideran bienes de interés cultural de la Nación de conformidad con lo estipulado en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008”.”

63. Por último, los bienes que conforman la identidad nacional, tal como lo destacó esta Corporación en la Sentencia C-082 de 2020, tienen plena aplicación en el ordenamiento jurídico, aunque es una categoría que no tiene definición legal. Al respecto, la Corte advierte que “la “identidad nacional” invoca el concepto de Nación y el sentimiento de patriotismo moderno. La Nación es el resultado de muchos elementos históricos, políticos, sociales y culturales comunes.” Así pues, la idea de Nación se asocia con “[l]a conciencia y sentimiento de sentirse parte de una Nación, parte de un pueblo con un origen y un futuro común se expresa de distintas formas, pero una de ellas es el llamado patriotismo.” Esto implica que la bandera, el escudo y el himno son símbolos patrios de una Nación, pero también podrán constituir esta categoría de bienes todos aquellos que sean materiales o inmateriales, muebles o inmuebles que representan la identidad nacional. En suma, en la Sentencia C-082 de 2020, la Corte indicó que “la identidad nacional es un concepto que apela a aquellos paradigmas que permiten a un grupo identificarse como Nación, y que los bienes culturales

que conforman la identidad nacional son aquellos que simbolizan la historia común de la Nación, la cultura que se comparte, y que son importantes por ello para la configuración y conservación de esta identidad.”

64. Ahora bien, en torno a la garantía que se otorga a estos bienes, la jurisprudencia de la Corte ha tomado como criterio de interpretación auxiliar lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General 21 relacionada con el derecho que tiene cada individuo a participar en la vida cultural, el cual está inescindiblemente ligado al derecho a gozar del beneficio que produce el progreso científico, la protección de las creaciones del intelecto y, especialmente, del derecho a la educación que incluye lo relacionado con la cultura. Esto se ha asociado también al derecho colectivo relacionado con la defensa del patrimonio cultural, histórico o arqueológico que debe ser protegido por el Estado, que se deriva de los artículos 63 y 72 de la Constitución. Esta garantía ha sido defendida también por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

65. De acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, “[e]l patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado.” Estos bienes culturales que lo integran pueden ser de naturaleza pública o privada, muebles o inmuebles, materiales o inmateriales, y tienen la condición de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles. Y, más allá de las obligaciones especiales que se desprenden para el Estado, lo cierto es que también genera deberes correlativos para los particulares, sobre todo para quienes de alguna manera estén involucrados con la propiedad, uso o conservación de bienes objeto de protección. La declaración de un bien como parte del patrimonio cultural de la Nación supone un rango especial por la relevancia que tiene ese bien para los colombianos y, por ende, trae consigo la imposición de unas cargas para los propietarios respecto de la disponibilidad, uso o destinación del bien con miras a su conservación y protección. De ahí que, tal categoría se traduce en una restricción al derecho de propiedad privada. Este régimen especial de protección se detalla en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997.

66. Entonces, aun cuando la propiedad de estos bienes no necesariamente se encuentra en cabeza de la Nación por cuanto pueden corresponder con aquellos sobre los que se ejerce dominio privado, el artículo 72 de la Constitución prevé una vocación de propiedad, toda vez que la ley deberá establecer “mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares”. Esto distingue a los bienes culturales de aquellos denominados como

bienes públicos, respecto de los cuales la Nación ejerce la propiedad de conformidad con lo previsto en el artículo 102 de la Constitución. Más allá de esto, cabe resaltar que según el artículo 6 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 3 de la Ley 1185 de 2008, los bienes del patrimonio arqueológico son de la Nación.

67. De cualquier manera, lo cierto es que la Corte Constitucional, en línea con lo señalado por la Asamblea Constituyente en los debates sobre este asunto, ha resaltado que una lectura sistemática de las premisas del artículo 72 Superior, "vistas a la luz del propósito perseguido por la disposición superior a la que se integran, no deja duda acerca de su objetivo, cual es el comprometer a todas las autoridades públicas en la defensa y protección del patrimonio cultural, procurando a su vez que dichos bienes se encuentren bajo el dominio público y no salgan del mismo, lo cual se logra, como se ha dicho, excluyéndolos del comercio y del patrimonio privado, conforme a los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad que aquellos detentan." Esta conclusión también se fundamenta en que la ley está llamada a reglamentar "los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica."

68. Como última referencia en este acápite, cabe destacar que el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural es un órgano creado por el Legislador, y es el encargado de valorar los eventos en los que ciertos bienes deben ser protegidos como parte del patrimonio cultural de la Nación. En efecto, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural está reglamentado por la Ley 397 de 1997, en su artículo 7º, modificado por el artículo 4 de la Ley 1185 de 2008 y regulado por los Decretos 1313 de 2008 y 763 de 2009. Este último señala en su artículo 4 numeral 9: «Del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. Al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural le corresponde emitir los conceptos previos y cumplir las funciones que señala el artículo 2° del Decreto 1313 de 2008 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, en especial respecto de los bienes de competencia del Ministerio de Cultura y del Archivo General de la Nación según las previsiones de este decreto.» En armonía con ello, el Decreto 1313 de 2008, dispone en su artículo 4 que el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural tiene, entre otras, las siguientes funciones:

"4. Estudiar y emitir concepto previo al Ministerio de Cultura para efectos de las decisiones que este Ministerio deba adoptar en materia de declaratorias y revocatorias relativas a bienes de interés cultural del ámbito nacional.

“La declaratoria de un bien o conjunto de bienes como de interés cultural del ámbito nacional, así como la revocatoria de tales declaratorias deberá contar con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural según lo establecido en la Ley 1185 de 2008.

“5. Estudiar y emitir concepto previo al Ministerio de Cultura respecto de si el bien material del ámbito nacional declarado como Bien de Interés Cultural requiere o no, del Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP– y, conceptuar sobre el contenido del respectivo PEMP.

“El concepto de que trata este numeral tendrá carácter obligatorio para el Ministerio de Cultura […]”

69. En suma, la obligación del Estado de garantizar de manera especial la preservación y diversidad de la cultura se manifiesta de manera precisa, como uno de los ámbitos de protección, en la exigencia de conservar el patrimonio cultural de la Nación. Este último debe entenderse como el género de los tipos de bienes culturales que cobija esta protección constitucional particular, y el patrimonio arqueológico es una de sus especies. Todos estos bienes que pueden ser materiales o inmateriales, privados o públicos, tienen el carácter de ser inembargables, inalienables e imprescriptibles. En el patrimonio cultural de la Nación su propiedad puede estar inicialmente en personas privadas o públicas, pero en el patrimonio arqueológico el dominio es de la Nación. A la luz de estos asuntos, el legislador tiene un amplio margen de configuración que deberá ser valorado con fundamento en la extensa garantía que prevé la Constitución al derecho a la cultura y al principio de protección de las riquezas culturales de la Nación como parte esencial de lo que significa ser colombiano.

F. De la protección del patrimonio cultural sumergido

70. De acuerdo con lo dicho por esta Corte en la Sentencia C-553 de 2014, el patrimonio cultural sumergido “está relacionado con los rastros de la existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico que hayan estado parcial o totalmente sumergidos de manera periódica o continúa por un largo periodo de tiempo.” En la jurisprudencia constitucional se ha hecho explícita la importancia de proteger este tipo de bienes que tienen una trascendencia arqueológica e histórica para “reflexionar sobre el pasado, ya que estos objetos están conectados con narrativas especiales que lo hacen único y fascinante, ya que permite reconstruir estilos de vida, rutas de comercio y técnicas extintas”. Con esto, es

posible contribuir en la formación de la identidad cultural, y avanzar en el entendimiento de las culturas ancestrales, y garantizar la educación cultural protegida por la Constitución.

71. Los hallazgos de las especies náufragas han generado litigios que han impulsado a la comunidad internacional a buscar su preservación debido a la trascendencia que tienen estos bienes para el patrimonio cultural de la humanidad. Como bien lo ha expuesto esta Corte, ante la falta de normas que atribuyan la propiedad de estos objetos, tales controversias se resolvían con fundamento en reglas consuetudinarias, dentro de las que se destacan el derecho de los hallazgos (Law of finds) en el sentido que el propietario era quien lo hubiese encontrado primero, la soberanía de la bandera, y la ubicación del barco en atención al derecho consuetudinario del mar en el sentido que a los Estados costeros se les reconoce jurisdicción exclusiva sobre lo que se encuentre en su mar territorial. No obstante, esto habría derivado en la pérdida de hundimientos con inestimable valor que afectaron el patrimonio cultural de la humanidad, por lo que en distintos Estados se expidieron leyes para proteger el patrimonio cultural sumergido. Lo cierto es que no se contaba con una regulación unificada que garantizara en todos o al menos la mayoría de los escenarios la preservación de estos hundimientos con valor cultural. Esto conllevó la creación de instrumentos internacionales como la Convención del Mar (1982) y la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001).

72. La necesidad de avanzar en la protección concreta de este tipo de patrimonio de contenido cultural se ha manifestado por los riesgos de destrucción o daño de incalculable valor histórico, cultural y arqueológico que representan los avances tecnológicos que hacen más accesible este tipo de objetos sumergidos.

73. Desde antes de la Constitución Política de 1991, en Colombia la investigación histórica y conservación de antigüedades sumergidas o náufragas era un interés del Estado. Por ejemplo, el Decreto 655 de 1968, el Decreto Ley 2349 de 1971, el Decreto 12 de 1984, el Decreto 29 de 1984 y el Decreto Ley 2324 de 1984 que regularon lo relativo a la exploración y descubrimiento de las especies náufragas, o la Ley 26 de 1986 que en su momento se concedió autorización al Gobierno Nacional “para celebrar contratos administrativos de investigación histórica y de recuperación y/o conservación de antigüedades y valores náufragos”.

74. A partir del nuevo ordenamiento constitucional, el texto original de la Ley 397 de 1997 en el artículo 9 determinaba como parte del "patrimonio cultural o arqueológico de la Nación" algunos bienes o rastros de la especie humana que estuviesen parcial o totalmente sumergidos, como por ejemplo "las ciudades o cementerios de grupos humanos desaparecidos, los restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves y su dotación, y los 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." Igualmente, disponía que "[l]os restos o partes de embarcaciones, dotaciones o bienes que se encuentren en circunstancias similares, también tienen el carácter de especies náufragas."

75. Con la Ley 1675 de 2013 se derogó expresamente el mencionado artículo 9 de la Ley 397 de 1997. En esta nueva ley, se determinó la protección específica de ciertos bienes culturales a lo que denominó patrimonio cultural sumergido, que según el artículo 2 de dicha ley, hace parte del patrimonio arqueológico y es propiedad de la Nación. Para definir qué lo integra, el legislador además de hacer remisión a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 3 de la Ley 1185 de 2008, dispone:

"el Patrimonio Cultural Sumergido está integrado por todos aquellos bienes producto de la actividad humana, que sean representativos de la cultura que se encuentran permanentemente sumergidos en aguas internas, fluviales y lacustres, en el mar territorial, en la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental e insular, y otras áreas delimitadas por líneas de base. Hacen parte de este patrimonio los restos orgánicos e inorgánicos, los asentamientos, cementerios y toda evidencia física de grupos humanos desaparecidos, restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves o artefactos navales y su dotación, sus restos o partes, dotaciones o elementos yacentes dentro de estas, cualquiera que sea su naturaleza o estado, y cualquiera sea la causa de la inmersión, hundimiento, naufragio o echazón.

(…)

"PARÁGRAFO. No se consideran Patrimonio Cultural Sumergido los bienes hallados que sean producto de hundimientos, naufragios o echazones que no hayan cumplido 100 años a partir

de la ocurrencia del hecho, los cuales se regulan por las normas del Código de Comercio y los artículos 710 y concordantes del Código Civil en cuanto a su salvamento, y por las demás normas nacionales e internacionales aplicables. 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."

76. En la Sentencia C-264 de 2014, la Corte Constitucional explicó el alcance del concepto de patrimonio cultural sumergido y las consideraciones que desde una interpretación sistemática debe realizarse de los bienes que pueden ser o no parte de esta categoría de protección especial. Al respecto, precisó que la determinación de los bienes que se protegen especialmente por este tipo de patrimonio arqueológico no se realiza con una lectura únicamente del artículo 2 de la Ley 1675 de 2013. En efecto, tales elementos deben ser valorados a la luz de los criterios planteados en el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, que fueron considerados acordes a los mandatos superiores, a saber:

"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: <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> 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.”

77. Para la Corte, la libertad de configuración normativa sí cobija la posibilidad de delimitar criterios a partir de los cuales, en un estudio de contexto y con los elementos técnicos necesarios, la autoridad correspondiente pueda señalar si un bien u objeto debe ser protegido por resultar relevante para la cultura, la historia, la ciencia o, en general, para la memoria colectiva. Por eso, advirtió que estas dos disposiciones debían ser entendidas, con fundamento en el artículo 14 de la Ley 1675 de 2013, en el sentido de que es el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural el que debe expedir la resolución en la que disponga los hallazgos que serán o no parte del patrimonio cultural de la Nación.

78. Con base en esta lectura, en dicha providencia la Corte Constitucional valoró el alcance de la segunda parte del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013 en la que se previó:

“De acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2º no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido:

“1. <Numeral INEXEQUIBLE> 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. <Numeral INEXEQUIBLE> 2. Los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal tales como monedas y lingotes.

“3. Las cargas industriales.”

79. Al respecto, esta Corporación consideró que desde el encabezado de estos numerales “se limita el poder de selección que, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1675 de 2013, le corresponde al Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, obligándolo a excluir dichos bienes.” De ahí que, “el legislador excluye directamente y a priori del patrimonio cultural, los bienes mencionados en el texto de dicha disposición”, lo cual se traduce en una vulneración de la obligación de promover, proteger y garantizar el acceso a la cultura de todos los colombianos de acuerdo con lo previsto en los artículos “63, 70 y 72 Superiores”. A juicio de

la Corte, se debe permitir que “el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural decida qu[é] bienes de un hallazgo son considerados patrimonio cultural sumergido, sin más condicionamientos que los impuestos por los criterios de representatividad, singularidad, repetición, estado de conservación e importancia científica, en los términos consignados en el artículo 3º de la Ley 1675 de 2013 y lo dispuesto en el artículo 2 de la misma norma.” Con fundamento en esto, declaró inexequibles los numerales 1 y 2 precitados contenidos en el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013.

80. En este mismo sentido ha decidido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación del 13 de febrero de 2018, proferida en el marco de una acción popular en la que se ratificó la exigencia de preservar el patrimonio cultural sumergido en los términos en que lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-264 de 2014, y se debe proteger el derecho colectivo relacionado con la defensa del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, y el patrimonio cultural sumergido. En este marco, recordó que es el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural la única autoridad competente para decidir sobre los hallazgos que deban ser amparados por los mandatos constitucionales a partir de los criterios de representatividad, singularidad, repetición, estado de conservación e importancia científica.

81. En suma, el patrimonio cultural sumergido o subacuático es una manifestación de la cultura que tiene como finalidad garantizar la preservación y conservación de rastros de la existencia humana que tengan una relevancia cultural, histórica o arqueológica que hayan estado parcial o totalmente sumergidos por al menos 100 años después de ocurrido el naufragio. Este concepto resulta especialmente protegido por los mandatos constitucionales, y su regulación fue prevista por el Legislador en la Ley 1675 de 2013. A partir de la definición del artículo 2 y de los criterios consagrados en el artículo 3 de dicha ley, es el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural el llamado a resolver qué bienes serán cobijados por la protección especial. De acuerdo con la Corte Constitucional, una exclusión de iure por parte del Legislador es contraria a la promoción y protección del derecho de acceso a la cultura de todas las personas en virtud de lo previsto en los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución.

82. Las cargas industriales son materiales u objetos derivados de transformaciones industriales de materias primas. La carga industrial es un concepto que se relaciona con el de patrimonio industrial como una expresión protegida por el patrimonio cultural, pues

corresponden a objetos que brindan información y, eventualmente, permitirían la reconstrucción y estudio de las diversas dimensiones económicas, tecnológicas y productivas, asociadas al establecimiento de procesos industriales locales, regionales o mundiales.

83. El estudio de la memoria y la historia de la humanidad ha incluido el de las mujeres y hombres trabajadores, las industrias y las "nuevas formas de vida asociadas a las fábricas." Por esto, uno de los escenarios de protección como bienes culturales que se ha considerado relevante son aquellos bienes materiales (objetos que fueron producto de un proceso de producción o comercialización) e inmateriales (prácticas de producción o know how de asuntos industriales o comerciales) asociados a procesos de producción industrial, comercial y económicos.

84. El patrimonio industrial ha sido entendido en Colombia como "un legado arqueológico, arquitectónico e histórico que puede aportar una gran cantidad y diversidad de información sobre aquellas dinámicas acontecidas en el territorio, sujetas a los cambios producidos por la industrialización (Benito del Pozo, 2002; Beltrán-Beltrán, 2008; Santa, 2018). Así, es posible plantear y responder interrogantes vinculados no solo a la producción de los elementos, sino también a su uso e influencia en las poblaciones"

85. Como bien lo establece la Ley 1675 de 2013, el patrimonio cultural sumergido corresponde a un ámbito de protección del patrimonio arqueológico, lo cual, necesariamente, supone la protección de bienes culturales materiales. De ahí que, siendo que podrían constituirse como patrimonio cultural sumergido las cargas de bienes que fueron producto de procesos de producción o que eran comercializados, las cargas industriales se asocian a objetos físicos o materiales que se encontraban en las embarcaciones que naufragaron, y que podrían dar lugar a establecer aspectos relacionados con las prácticas sociales de producción, rutas de comercio, consumo, entre otras.

86. Sobre las cargas industriales, en el concepto allegado al proceso de la referencia, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia indicó: "La identificación y análisis de los objetos encontrados en una carga pueden ayudar a determinar la ruta comercial del barco, la naturaleza de los productos comerciados y los hábitos de consumo en la época en que el barco se hundió." De manera que, "[l]as cargas industriales dan cuenta de la función que

puede cumplir una embarcación y también da cuenta de la microsociedad en la que viajaba ella, pero no solamente eso, sino también de las sociedades que intercomunicaba.”

87. Ahora, la determinación del concepto de las cargas industriales exige también una referencia a las cargas comerciales, así como a los bienes muebles seriados (los cuales estaban también incluidos en el texto original del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, cuyos numerales fueron declarados inexequibles por esta Corporación en la Sentencia C-264 de 2014). Así pues, las cargas comerciales son materiales en estado bruto, tales como perlas, corales, piedras preciosas y semipreciosas, arenas y maderas. Por su parte, los bienes seriados eran descritos precisamente por el entonces numeral 2 del artículo 3 objeto de análisis, porque correspondían con aquellos bienes que hubiesen tenido valor de cambio o valor fiscal, tales como monedas y lingotes.

88. En suma, desde una aproximación técnica cada uno de estos bienes se diferencian porque las cargas comerciales corresponden a materiales en estado bruto, las cargas industriales son objetos que resultan de una transformación industrial, y los bienes seriados corresponde a elementos con valor de cambio o fiscal. De cualquier manera, es preciso destacar que tanto en los casos de los numerales 1 y 2 como en el caso del numeral 3, el examen del valor patrimonial de estos bienes requiere una evaluación en el contexto de ambiente, entorno y estructura en que se encuentran sumergidas, tal como fue planteado por esta Corporación en la Sentencia C-264 de 2014.

H. El caso concreto

89. Con fundamento en lo expuesto hasta este punto, a partir del cargo planteado en la demanda y las intervenciones y conceptos presentados en el trámite de control abstracto de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional deberá establecer si la proposición jurídica integrada por los fragmentos: “De acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido” y el numeral 3º demandado “las cargas industriales”, contenidos en el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, el Legislador excedió de manera irrazonable y desproporcionada su libertad de configuración normativa al excluir en cualquier caso o por derecho a las cargas industriales de la posibilidad de constituir patrimonio cultural sumergido, toda vez que ello se traduciría en un ámbito de desprotección del patrimonio cultural de la Nación que contraviene la

obligación de garantizarlo en concordancia el artículo 72 de la Constitución Política.

90. Como se indicó, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para regular lo relacionado con la protección del patrimonio cultural de la Nación y los tipos de bienes que lo componen como lo es el patrimonio arqueológico, siempre bajo la previsión de garantizar el amplio espectro de protección constitucional al derecho colectivo al acceso de todas las personas a la cultura y preservación del patrimonio cultural, así como el principio de conservación y salvaguarda de las riquezas culturales. En efecto, la garantía del patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico, los bienes culturales y los de identidad nacional requiere de la verificación de varios criterios y un examen contextual para establecer la significancia que el bien material o inmaterial tienen para el conocimiento de las trayectorias y prácticas socioculturales, y en general, para la protección de la cultura como valor constitucional.

91. En las consideraciones de esta providencia y en línea con la Sentencia C-264 de 2014, esta Corporación realizó una interpretación sistemática de los artículos 2, 3 y 14 de la Ley 1675 de 2013 a la luz de la amplia protección que la Constitución otorga al derecho de acceso a la cultura y a la obligación de garantizar todas las manifestaciones de la cultura, incluso, de manera específica, el patrimonio cultural de la Nación, y dentro de este, el patrimonio arqueológico. En concreto, en el marco de esa necesidad de realizar una valoración contextual, la Corte advierte que el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural es la entidad de la organización estatal creada por la ley, la cual está llamada a determinar por medio de una resolución cuáles son los hallazgos de hundimientos que deben ser protegidos en el marco del patrimonio arqueológico de la Nación, a partir de la definición prevista en el artículo 2 de la Ley 1675 de 2013 y de los criterios de eventual exclusión contenidos en el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013. Esta aproximación no implica constitucionalizar la existencia del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, ni la facultad que el artículo 14 de la Ley 1675 atribuye a este órgano en relación con el patrimonio cultural sumergido. Lo que sí implica es que, en ejercicio de su margen de configuración, el Legislador no puede llegar a suprimir alguna forma de evaluación caso a caso de los bienes patrimoniales, sea por este Consejo o por otra entidad que se cree en el futuro, que encomiende a expertos en el tema un examen de las piezas en su contexto de ambiente, entorno y estructura en que se encuentran sumergidas a fin de declarar si ellas constituyen o no patrimonio cultural sumergido.

92. Esta lectura de la ley es la que mejor se adecúa a la finalidad constitucional de proteger de manera amplia la cultura, en el sentido de preservar y conservar las riquezas culturales y con ello el patrimonio cultural de la Nación como manifestación de la memoria colectiva de los colombianos (tanto en su dimensión de derecho colectivo). Por consiguiente, para la Corte, admitir una limitación de iure como la que contiene el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, transgrede el mandato de protección constitucional contenido en el artículo 72 de la Constitución. En esta línea, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en su intervención propuso también que la libertad de configuración normativa del legislador en este caso está limitada. De ahí que, a su juicio, "el legislador no puede a priori excluir elementos sumergidos del concepto de Patrimonio Cultural Sumergido", en tanto que no se puede "desconocer la importancia del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural del Sistema de Protección del Patrimonio Cultural, pues su carácter técnico y el perfil de sus miembros lo convierten en un órgano central en la protección de la riqueza cultural del país."

93. La Sala Plena considera que esta aproximación resulta congruente con la Constitución. En efecto, cabe anotar que el patrimonio cultural sumergido, como lo establece el artículo 2 de la Ley 1675 de 2013, es un tipo de patrimonio arqueológico, por lo que corresponde con una figura cobijada de manera explícita por la protección constitucional a la cultura. Más cuando el patrimonio cultural sumergido como parte del patrimonio arqueológico corresponde a manifestaciones del derecho a la cultura que deben ser conservadas y preservadas procurando el mayor disfrute de la cultura por parte de las personas, en los términos en que fue expuesto en esta providencia.

94. Una interpretación diferente daría lugar a un escenario de desprotección de bienes con relevancia histórica y arqueológica para la memoria colectiva de los colombianos. Sobre todo, en el marco de los avances tecnológicos que producen mayores amenazas de daños a estos bienes que pueden estar sumergidos por naufragios y que tienen información relevante para la cultura, la ciencia, la sociedad, la arqueología, etc.

95. Ahora bien, en los escenarios en los que la Corte debe valorar el ejercicio de la función legislativa para determinar si el Congreso excedió su libertad de configuración normativa -generalmente derivada del artículo 150 de la Constitución-, se realiza un juicio de proporcionalidad basado en tres intensidades o escrutinios. Así lo sugirió la Procuradora General de la Nación en su intervención en el sentido que la Corte debe proceder con un test

de proporcionalidad leve.

96. La Sala advierte que, con fundamento en las consideraciones reiteradas, la Sentencia C-264 de 2014 estableció una regla sobre la imposibilidad que tiene el Congreso para excluir de iure bienes como las cargas comerciales y los bienes seriados que tengan valor de cambio o fiscal que puedan integrar el patrimonio cultural sumergido, en los términos en que lo prevé el encabezado de la segunda parte del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013. Por esta razón, cabe analizar si en el asunto sometido a control de constitucionalidad en esta oportunidad procede una aplicación analógica de dicha regla, sin que sea necesario realizar nuevamente el juicio de proporcionalidad que, inicialmente, correspondería adelantar como se indicó.

97. En concreto, para la Sala Plena respecto de las cargas industriales contenidas en el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013 resulta exigible esta regla de decisión. Si bien como se anotó las cargas industriales son diferentes técnicamente de las cargas comerciales y los bienes seriados con valor de cambio o fiscal (respecto de los que se realizó la determinación de la inexequibilidad en la Sentencia C-264 de 2014), lo cierto es que el valor patrimonial para la protección de la cultura de estos tres tipos de elementos o materiales requieren una evaluación del contexto de ambiente, entorno y estructura en que se encuentran sumergidos. Dado que esta necesidad de examen contextual fue la que justificó declarar inexequibles los numerales 1 y 2, y proponer la interpretación sistemática de los artículos 2 y 3 de la Ley 1675 de 2013 con el artículo 14 del mismo estatuto (que establece el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural), esta propiedad común relevante de los tres tipos de bienes es la que justifica aplicar por analogía la ratio de la Sentencia C-264 de 2014 al presente caso.

98. Así pues, es relevante que las cargas industriales puedan ser analizadas en el contexto de ambiente, entorno, estructura en los que se encuentren sumergidas, de manera que sea el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, con los elementos técnicos y a partir de los criterios legales, el que determine la utilidad cultural, científica o antropológico de un objeto derivado de transformaciones industriales. Como lo precisó el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, “[l]as cargas, sean industriales o de cualquier otro tipo, proporcionan información valiosa sobre la economía y el comercio de una región en un momento determinado. La identificación y análisis de los objetos encontrados en una carga pueden

ayudar a determinar la ruta comercial del barco, la naturaleza de los productos comerciados y los hábitos de consumo en la época en que el barco se hundió." De manera que, "[l]as cargas industriales dan cuenta de la función que puede cumplir una embarcación y también da cuenta de la microsociedad en la que viajaba ella, pero no solamente eso, sino también de las sociedades que intercomunicaba." Así también lo advirtieron la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Cultura y la Procuradora General de la Nación.

99. En consecuencia, la proposición jurídica completa integrada en la parte inicial de la parte considerativa de esta providencia debe ser declarada inexequible, en concordancia con la decisión adoptada por esta Corporación en la Sentencia C-264 de 2014, ya que el Legislador excedió su libertad de configuración normativa al disponer estas exclusiones expresas de los bienes que no serían considerados como patrimonio cultural sumergido. Como se mencionó en el acápite B de esta providencia, la proposición jurídica era necesario integrarla con los dos fragmentos "[d]e acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido" y el numeral 3º demandado "las cargas industriales", por la necesidad de declararlas inexequibles, lo que activa la facultad excepcional de la Corte de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

I. Síntesis de la decisión

100. La Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, que establecía un mandato general de acuerdo con el cual las cargas industriales no serían consideradas como parte del patrimonio cultural sumergido. El accionante advirtió que ello daba lugar a una vulneración del artículo 72 de la Constitución, por cuanto producía una desprotección del patrimonio cultural de la Nación, en el sentido en que la Corte Constitucional lo había considerado en la Sentencia C-264 de 2014 cuando declaró inexequibles los numerales 1 y 2 del mismo artículo 3 demandado que excluía a las cargas comerciales y a los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal.

101. Al respecto, la Corte consideró necesario, inicialmente, integrar la unidad normativa para valorar, además del numeral 3 que se refería a las cargas industriales, el encabezado del artículo 3 que consagraba: "De acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido:". Lo anterior, por cuanto la

decisión que podría adoptar la Corte de eventual inexequibilidad del numeral 3 demandado, dejaría sin utilidad dicho encabezado, ya que la Corte había declarado inexequibles los otros numerales que el Legislador había previsto como exclusiones expresas del patrimonio cultural.

102. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación destacó la reiterada jurisprudencia constitucional en torno al carácter de derecho humano que tiene la cultura, que se concibe como un pilar fundamental de la Constitución Política de 1991, de la cual se impone en cabeza del Estado la obligación de promoverla, preservarla y garantizarla. Una de las manifestaciones de protección de las riquezas culturales es precisamente el patrimonio cultural de la Nación, del cual hace parte el patrimonio arqueológico de la Nación. Bajo este panorama, la Sala Plena recordó que el Legislador, por medio de la Ley 1675 de 2013, dispuso que el patrimonio cultural sumergido es un tipo de patrimonio arqueológico, que tiene como finalidad preservar y conservar los rastros de la existencia humana con relevancia cultural e histórica que hayan estado parcial o totalmente sumergidos por al menos 100 años como consecuencia de un naufragio, hundimiento, inmersión o echazón.

103. Esta Corporación explicó que la jurisprudencia ha sido enfática en la libertad de configuración normativa para que el Legislador regule cómo el Estado va a concretar esta obligación de preservación y conservación de la cultura, dentro de la cual puede, si así lo considera, determinar reglas para guiar la identificación de los bienes materiales o inmateriales que estarán cobijados por el patrimonio cultural de la Nación. No obstante, tal como lo destacó la Corte en la Sentencia C-264 de 2014, el Congreso excede su facultad de configuración cuando excluye por derecho unos bienes que, dependiendo de un contexto específico, podrían tener una relevancia histórica, cultural y arqueológica.

104. Así, la Corte verificó que las cargas industriales son materiales u objetos derivados de transformaciones industriales de materias primas que se asocian a la categoría del patrimonio industrial, que si bien se distinguen de las cargas comerciales que corresponden a materiales en estado bruto y de los bienes muebles seriados con valor de cambio o fiscal, podrían ser relevantes en el estudio de la memoria e historia, particularmente, de los procesos de producción industrial, comercial y económicos. De ahí que, concluye que admitir una limitación general del patrimonio cultural -como la que contiene el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013-, transgrede el mandato de protección constitucional del artículo 72 de la

Constitución. A efectos de proteger esos bienes que podrían ser relevantes para la humanidad, debe ser una autoridad pública que con carácter técnico o científico que hubiese determinado la ley, en este caso, el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, el que analice el objeto en el contexto de ambiente, entorno y estructura en que se encuentran sumergidas a fin de declarar si ellas constituyen o no patrimonio cultural sumergido.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "[d]e acuerdo con los anteriores criterios y lo establecido en el artículo 2° no se considerarán Patrimonio Cultural Sumergido:" y "3. Las cargas industriales", contenidas en el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con permiso

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Ausente con permiso

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Referencia: Sentencia C-332 de 2023

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Estoy de acuerdo con la decisión de declarar la inexequibilidad de las expresiones sometidas a control de constitucionalidad, contenidas en el artículo 3º de la Ley 1675 de 2013. En términos generales, comparto la tesis central de la sentencia debido a que el Legislador excedió el margen de configuración normativa que le confirió el constituyente y, al hacerlo, vulneró el

mandato de protección establecido en el artículo 72 de la Carta Política. Sin embargo, estimo necesario aclarar mi voto en lo relacionado con los fundamentos de la decisión y el alcance del control constitucional que se ejerció.

Estoy de acuerdo con el argumento según el cual las cargas industriales podrían llegar a ser relevantes en el estudio de la memoria e historia, particularmente, de los procesos de producción industrial, comercial y económicos. También comparto el razonamiento que acogió la mayoría, que concluyó que una limitación como la que contiene el artículo 3 de la Ley 1675 de 2013, transgrede el mandato de protección consagrado en el artículo 72 de la Constitución Política. De allí que concuerde con la Sala Plena con que debe ser una autoridad pública con carácter técnico o científico determinada por la ley, en este caso, el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, la encargada de analizar el objeto para efectos de declarar si este constituye o no patrimonio cultural sumergido.

Lo que no comparto es que la Sala hubiere omitido el enfoque de la proporcionalidad y, en su lugar, haya extendido al caso sub examine la aplicación de la "regla de imposibilidad" que desarrolló la Corte en la Sentencia C-264 de 2014, según la cual el Congreso de la República no puede excluir de iure bienes como las cargas comerciales y los bienes seriados que tengan valor de cambio o fiscal que puedan integrar el patrimonio cultural sumergido. Esta expansión del precedente no resultaba procedente, al menos, por tres tipos de argumentos.

Primero, porque no se hicieron explícitas las razones que justificaban aplicar a un caso de cargas industriales, regulado por las reglas del juicio de proporcionalidad, el estándar fijado para casos que involucran cargas comerciales y los bienes seriados con valor de cambio o fiscal, esto es, la denominada "regla de imposibilidad". En mi criterio, del hecho de que "el valor patrimonial para la protección de la cultura de estos tres tipos de elementos o materiales requieren una evaluación del contexto de ambiente, entorno y estructura en que se encuentran sumergidas" no se sigue, necesariamente, la necesidad de aplicar la "regla de imposibilidad" e inaplicar la proporcionalidad.

Segundo, habida cuenta de que, al acoger la hermenéutica mencionada, la mayoría planteó y desarrolló un debate distinto al que propuso la parte demandante. Como ya lo dije, estoy de acuerdo con que las expresiones sometidas a control se deben declarar inconstitucionales. Sin embargo, pienso que el cargo planteado en la demanda y el análisis del caso concreto

fueron por dos vías argumentativas diferentes. Aunque este aspecto puede parecer un asunto formal o de simple criterio, es de la mayor relevancia, pues pasarlo por alto supuso avalar el control oficioso de constitucionalidad, el cual es ajeno al control posterior de constitucionalidad, como se ha dicho reiteradamente en la jurisprudencia de la Corporación. Las diferencias que existen entre el cargo propuesto por la parte actora y el que desarrolló la Corte se hacen evidentes al contrastar el fallo objeto de esta aclaración y la demanda, particularmente, las páginas 22, 26, 34 y 42.

Es cierto que la Corte ha avalado que se confronten "(…) las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución (…)", con fundamento en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991. Sin embargo, también lo es que dicha facultad se debe ejercer en el marco de la controversia propuesta, so pena de estar ejerciendo el control oficioso de constitucionalidad en un escenario en el que no procede hacerlo, esto es, en el control posterior.

En mi criterio, mientras la metodología de la proporcionalidad supone una limitación razonable de la competencia del legislador (art. 150, CP), el enfoque de la "regla de imposibilidad" anula dicha competencia, pese a que una y otra permiten proteger el patrimonio Cultural de la Nación y, en general, la riqueza cultural. Esta razón, acompañada de la imposibilidad de ejercer control oficioso de constitucionalidad, me llevan a sostener que la Sala debió optar por aquella y no por esta última, lo cual, de todos modos, conducía a la inexequibilidad de la norma demandada.

En los términos expuestos anteriormente, dejo planteada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Expediente D-15.144

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar