

Sentencia C-039/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo de inconstitucionalidad sujeto a exigencias de tipo formal y material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Confrontación de norma acusada con la Constitución

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Control constitucional de normas vigentes o que no lo están pero que producen efectos o tienen vocación de producirlos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Carácter rogado

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos argumentativos mínimos

PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUEOLOGICO DE LA NACION-Mecanismos para readquirir bienes cuando se encuentren en manos de particulares

(...) del texto de la Ley 397 de 1997 se tiene que (i) los objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación son su salvaguardia, protección, recuperación, conservación y sostenibilidad , con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional tanto en el presente como en el futuro (art. 4); (ii) se consideran bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico los cuales pertenecen a la Nación y son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 6); (iii) el 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 (art. 6); (iv) 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 (art. 6); (v) las personas que vulneren el deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación podrán incurrir en conductas punibles o faltas administrativas y disciplinarias (art. 15); y (vii) los bienes del patrimonio

arqueológico son decomisables en forma definitiva por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y se restituirán a la Nación, ante la realización de cualquier acto de enajenación, prescripción o embargo proscrito por el artículo 72 de la Constitución Política, o ante la ocurrencia de cualquiera de los eventos previstos en el artículo 19 del Decreto 833 de 2002, mediante el procedimiento previsto en el artículo 20 del mismo decreto. En el caso de los bienes del patrimonio arqueológico decomisados, se dará aplicación a lo previsto en el Decreto 833 de 2002 y demás disposiciones que lo complementen o modifiquen (art. 15)

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Confrontación entre normas de igual jerarquía

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

Referencia: Expediente D-13160

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 15 (parciales) de la Ley 397 de 1997

Accionante: Mauricio Pava Lugo y otro

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40-6 de la Constitución, los ciudadanos Mauricio Pava Lugo y Luis Alejandro Ramírez Álvarez presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 15 (parciales) de la Ley 397 de 1997 “[p]or la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”.

Mediante auto de 8 de abril de 2019, el Magistrado Sustanciador consideró que la accionante incumplió con: (i) la correcta estructuración del cargo por omisión legislativa relativa; y (ii) los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en relación con la presunta vulneración de los artículos 4, 34, 58 y 72 superiores¹, por lo que concedió tres (3) días para su corrección.

El 22 de abril de 2019, de manera oportuna, los accionantes presentaron escrito de corrección y en Auto de 9 de mayo siguiente, el Magistrado Sustanciador consideró que los yerros identificados en la inadmisión no habían sido subsanados, y procedió a rechazar la demanda, decisión contra la que se interpuso recurso de súplica resuelto por la Sala Plena el 5 de junio de 2019 en providencia que dispuso la admisión de la demanda exclusivamente respecto del cargo formulado por la presunta violación del derecho a la propiedad privada.

En consecuencia, el 24 de julio de 2019 la demanda fue admitida mediante proveído en el que también se dispuso: (i) correr traslado a la Procuraduría General de la Nación para que rindiera concepto; (ii) fijar en lista la norma acusada con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla; (iii) comunicar la demanda al Presidente del Congreso de la República; (iv) invitar a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y al Ministerio de Cultura para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de rendir concepto; (v) invitar a que, si lo consideraban conveniente, intervinieran en el proceso con el propósito de rendir concepto a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH, al Banco de la República, al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, al Archivo General de la Nación, a los decanos de las facultades de Antropología y de Historia de las Universidades de los Andes, Nacional, Cauca, Externado, Magdalena y Antioquia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Academia Colombiana de Historia, y a la UNESCO.

Concluido el procedimiento y recibido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas conforme a su publicación en el Diario Oficial Nro. 43.102 del 7 de agosto de 1997 y se subrayan y resaltan en negrilla los apartes demandados:

“LEY 397 DE 1997

¹ Folio 44.

(agosto 7)

Diario Oficial No. 43102, de 7 de agosto de 1997

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

TITULO I.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y DEFINICIONES

(...)

ARTÍCULO 6o. PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

Recibida la información, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, definirá las medidas aplicables para una adecuada protección de los bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico y coordinará lo pertinente con las autoridades locales. Si fuere necesario suspender en forma inmediata las actividades que dieron lugar al encuentro de esos bienes, podrá acudir a la fuerza pública, la cual prestará su concurso inmediato.

*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.***

(...)

ARTÍCULO 15. DE LAS FALTAS CONTRA EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas que vulneren el deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación, incurrirán en las siguientes faltas:

Las que constituyen conducta punible:

1. Si la falta constituye hecho punible por la destrucción, daño, utilización ilícita, hurto o receptación de bienes materiales de interés cultural, o por su explotación ilegal, de conformidad con lo establecido en los artículos 156, 239, 241-13, 265, 266-4 y 447 de la Ley 599 de 2000 Código Penal, o los que los modifiquen o sustituyan es obligación instaurar la respectiva denuncia penal y, si hubiere flagrancia, colocar inmediatamente al retenido a órdenes de la autoridad de policía judicial más cercana, sin perjuicio de imponer las sanciones patrimoniales aquí previstas.

Las que constituyen faltas administrativas y/o disciplinarias:

1. *Exportar desde el territorio aduanero nacional bienes de interés cultural sin autorización de la autoridad cultural competente, o sustraerlos, disimularlos u ocultarlos de la intervención y control aduanero, o no reimportarlos al país dentro del término establecido en la autorización de exportación temporal. En cualquiera de estos eventos se impondrán sanciones pecuniarias entre cinco (5) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

El bien de interés cultural que intente exportarse sin la respectiva autorización, o exportado sin esta, o que sea objeto de las acciones anteriores, será decomisado y puesto a órdenes del Ministerio de Cultura, el ICANH en el caso de los bienes arqueológicos, el Archivo General de la Nación en el caso de los bienes archivísticos o de la autoridad que lo hubiere declarado como tal, por el término que dure la actuación administrativa sancionatoria, al cabo de la cual se decidirá si el bien es decomisado en forma definitiva y queda en poder de la Nación.

2. *Si la falta consiste, ya sea por acción o por omisión, en la construcción, ampliación, modificación, reparación o demolición, total o parcial, de un bien de interés cultural, sin la respectiva licencia, se impondrán las sanciones previstas en el artículo 66 de la Ley 9ª de 1989 y en los artículos 103 y 104 de la Ley 388 de 1997, o en las normas que las sustituyan o modifiquen, aumentadas en un ciento por ciento (100%), por parte de la entidad competente designada en esa ley.*

3. *Si la falta consistiere en adelantar exploraciones o excavaciones no autorizadas de bienes arqueológicos se impondrá multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia.*

4. *Si la falta consiste en la intervención de un bien de interés cultural sin la respectiva autorización en la forma prevista en el numeral 2 del artículo 11 de este título, se impondrá multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes por parte de la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria. En la misma sanción incurrirá quien realice obras en inmuebles ubicados en el área de influencia o colindantes con un inmueble de interés cultural sin la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 11 de este título.*

También será sujeto de esta multa el arquitecto o restaurador que adelante la intervención sin la respectiva autorización, aumentada en un ciento por ciento (100%).

La autoridad administrativa que hubiera efectuado la declaratoria de un bien como de interés cultural podrá ordenar la suspensión inmediata de la intervención que se adelante sin la respectiva autorización, para lo cual las autoridades de policía quedan obligadas a prestar su concurso

inmediato a efectos de hacer efectiva la medida que así se ordene. En este caso, se decidirá en el curso de la actuación sobre la imposición de la sanción, sobre la obligación del implicado de volver el bien a su estado anterior, y/o sobre el eventual levantamiento de la suspensión ordenada si se cumplen las previsiones de esta ley.

Lo previsto en este numeral se aplicará sin perjuicio de la competencia de las autoridades territoriales para imponer sanciones y tomar acciones en casos de acciones que se realicen sin licencia sobre bienes inmuebles de interés cultural en virtud de lo señalado en el numeral 2 del mismo.

5. Si la falta contra un bien de interés cultural fuere realizada por un servidor público, ella será tenida por falta gravísima, de conformidad con la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único, o las que la sustituyan o modifiquen.

6. Los bienes del patrimonio arqueológico son decomisables en forma definitiva por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y se restituirán a la Nación, *ante la realización de cualquier acto de enajenación, prescripción o embargo proscrito por el artículo 72 de la Constitución Política, o ante la ocurrencia de cualquiera de los eventos previstos en el artículo 19 del Decreto 833 de 2002, mediante el procedimiento previsto en el artículo 20 del mismo decreto.*

En el caso de los bienes del patrimonio arqueológico decomisados, se dará aplicación a lo previsto en el Decreto 833 de 2002 y demás disposiciones que lo complementen o modifiquen.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, quedan investidos de funciones policivas para la imposición y ejecución de medidas, multas, decomisos definitivos y demás sanciones establecidas esta la ley, que sean aplicables según el caso.

*PARÁGRAFO 2o. Para decidir sobre la imposición de las sanciones administrativas y/o disciplinarias **y de las medidas administrativas previstas en este artículo,** deberá adelantarse la actuación administrativa acorde con la Parte Primera y demás pertinentes del Código Contencioso Administrativo.*

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 21 de la Ley 1675 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Las faltas administrativas que tengan ocurrencia sobre bienes del Patrimonio Cultural Sumergido serán sancionadas por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh), dichas sanciones, según el caso, se impondrán entre diez mil (10.000) hasta un millón (1.000.000) de salados mínimos legales diarios vigentes.

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh) se abstendrá de sancionar a las personas jurídicas cuyos trabajadores u operarios hayan incurrido en la falta administrativa, a menos de que se demuestre la existencia de culpa grave o dolo en las acciones de aquellas relacionadas con los hechos que constituyen la falta.

Quien sea sancionado quedará inhabilitado por un término de veinte (20) años para futuras autorizaciones o contratos de exploración, intervención o aprovechamiento económico de que trata esta ley. Este impedimento se aplicará tanto al sancionado como a aquellas empresas de las cuales este sea socio, directivo, empleado o miembro del equipo humano que participe en la respectiva actividad autorizada o contratada.

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones penales pertinentes o de las sanciones de competencia de la Dirección General Marítima (Dimar) (subrayado y negrilla fuera del texto original).

III. LA DEMANDA

En el Auto que resolvió el recurso de súplica interpuesto por los accionantes se dispuso admitir la demanda “*exclusivamente respecto del cargo fundado en la presunta violación del derecho a la propiedad privada y en los términos previstos*” en dicho Auto, en el que se sostuvo que “*el cargo es claro, puesto que se basa en considerar que la Constitución garantiza la propiedad privada y, en ese sentido, determina cuáles son las limitaciones y restricciones válidas a ese derecho*”, además de que “*identifica cómo las normas acusadas prevén un procedimiento de decomiso que no puede [sic] prima facie no se inserta en ninguna de esas hipótesis y que, a su vez, desconocería que los bienes integrantes del patrimonio arqueológico pudieron ser adquiridos con arreglo a leyes constitucionales que permitían el ejercicio del derecho de propiedad*”.

Los accionantes, por su parte, fundamentaron el cargo por vulneración del derecho a la propiedad privada en el argumento según el cual, “*la fórmula escogida por el Congreso para regular la protección al patrimonio arqueológico, además de ser distinta a la que se le ordenó, también impone una restricción irrazonable al derecho a la propiedad adquirida a través de las leyes civiles*”. Sostienen, al efecto, que las únicas formas válidas para limitar el derecho a la propiedad son la expropiación judicial o administrativa y la extinción del dominio, por lo que el decomiso administrativo contemplado en la norma demandada excede “*los límites que la Carta ha impuesto para la protección a la propiedad privada. (...) En ese sentido, si la Constitución ha establecido un preciso régimen de protección a la propiedad privada según el cual esta no puede ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores y estará [sic] amparada siempre que se adquiera con arreglo a las normas civiles y se ejerza conforme a su función social y ecológica, o mientras no concurren motivos de utilidad pública o interés social que hagan necesario expropiar con previa indemnización, una figura de rango legal*

como el decomiso no puede ir en contra o más allá de dicho marco”. Además, advirtieron que “[E]n este caso los artículos cuestionados permiten que una ley posterior como lo es la Ley 397 de 1997 desconozcan derechos civiles válidos adquiridos en virtud de la Ley 163 de 1959”.

Por lo anterior, solicitaron *“que los apartes de las normas demandadas sean retiradas [sic] del ordenamiento jurídico mediante una sentencia que declare su inexecutable a la luz de la Constitución. De manera subsidiaria, solicitó que disponga su executable condicionada en el sentido en el que en los casos allí regulados sea aplicable el artículo 10 de la Ley 163 de 1959”.*

IV. INTERVENCIONES

4.1. Ministerio de Cultura²

Solicitó que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia concreta de cargos.

En efecto, *“no explica el demandante como [sic] el cumplimiento de una orden constitucional de los artículos 63 y 72 viola el artículo 58, haciendo una lectura parcial al texto constitucional, así, el actor omite hacer una lectura sistemática de las anteriores disposiciones, dirigidas al propósito perseguido por la norma 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 sea dicho, excluyéndolos del comercio y del patrimonio privado, conforme a los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad que aquellos detentan, y tomando las medidas para readquirir los bienes que se encuentren en cabeza de particulares”.*

4.2. Academia Colombiana de Jurisprudencia³

Solicitó declarar la executable de las disposiciones demandadas, en tanto *“el Legislador puede ejercer su potestad de configuración en la ley para establecer los supuestos bajo los cuales el patrimonio cultural debe ser protegido, incluidos los deberes de los particulares en tal sentido, así como las vías a través de las cuales las autoridades competentes pueden propiciar la recuperación de los bienes culturales (patrimonio arqueológico) para el Estado, disponiendo las condiciones legalmente requeridas para tal efecto, independientemente de los eventuales derechos adquiridos sobre los mismos, bajo el entendido de la prevalencia del interés general sobre el particular”.*

Consideró que la sanción administrativa de decomiso contemplada en la norma, cumple con los requisitos de legalidad, tipicidad y proporcionalidad de la medida, por lo que *“es la naturaleza y las características de los bienes del patrimonio arqueológico, lo que le impone a quienes lo tengan en su poder,*

² Folio 169.

³ Folio 173.

así sean particulares, el cumplimiento de los deberes establecidos legalmente para su identificación y protección por parte del Estado, luego el desconocimiento de tales deberes genera un fundado riesgo en cuanto a la integridad de esos bienes e, inclusive, en cuanto a su pérdida definitiva, circunstancia que razonadamente sustenta la adopción de medidas restitutivas de aquellos al amparo del Estado, finalidad que se persigue con la figura del decomiso Permanente”.

4.3. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁴

Solicitó declarar la ineptitud sustantiva de la demanda en tanto “no cumple con los requisitos jurisprudenciales de claridad, certeza, especificidad, pertenencia y suficiencia, necesarios para que se configure un verdadero cargo de inconstitucionalidad por la presunta vulneración de los artículos 4, 34, 58 y 72 de la Constitución Política, debido a que los accionantes no exponen razones suficientes que permitan llevar a cabo la confrontación objetiva entre los apartes normativos acusados y la Carta Política”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN⁵

Mediante concepto Nro. 006653 de 17 de septiembre de 2019, solicitó declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Consideró que, “[S]eguir el silogismo propuesto por los demandantes y que consiste en que el decomiso como restricción a la propiedad no es permitido porque no está consagrado en ningún artículo constitucional, significaría la declaratoria de inexecutable del decomiso de mercancía por contrabando, el decomiso de fauna silvestre objeto de comercialización, el decomiso de elementos usados en redes de telecomunicaciones clandestinas entre otros, figuras de origen legal pero no por ello inconstitucionales, pues no son otra cosa que la materialización del espíritu del Constituyente y propenden por garantizar intereses jurídicos superiores a la propiedad privada de la que alguna vez hicieron parte, derecho este que está supeditado al interés público, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Aunado a ello, al legislador se le otorgó la libertad de configuración en la materia, lo que incluye los sujetos, la tipicidad y el procedimiento a aplicarse que, sobra anotar, debe acatar las garantías iusfundamentales de los asociados y los fines y principios del Estado, pues contiene sanciones como el decomiso permanente por la comisión de una infracción administrativa, medida que debe cumplir con unos requisitos para considerarla ajustada a la Constitución Política”, como son el principio de legalidad, tipicidad, debido proceso y proporcionalidad de la medida.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

6.1. Competencia

⁴ Folio 180.

⁵ Folio 193.

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia pues la disposición hace parte de la Ley 397 de 1997 “[P]or la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”.

6.2. Sobre la aptitud de los cargos formulados

Con base en los cuestionamientos planteados tanto por el Ministerio de Cultura como por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Corte pasa a examinar la aptitud de los cargos de inconstitucionalidad elevados contra las disposiciones demandadas por la supuesta vulneración del artículo 58 superior.

Al efecto, cabe recordar que el artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de su integridad y supremacía y, en los numerales 4 y 5, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley.

Esta Corporación, con fundamento en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha indicado que los cargos de inconstitucionalidad contra una ley se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la formulación de un verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión a partir de la confrontación del contenido verificable de una norma legal con el enunciado de un mandato Superior.

En ese contexto, en reiterada jurisprudencia constitucional se ha señalado que la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre leyes demandadas está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991⁶; y (ii) que las normas sometidas a control estén vigentes o que, si no lo están, produzcan efectos o tengan vocación de producirlos⁷.

En consecuencia, para que exista aptitud sustantiva, la demanda debe señalar: (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados; (iv) en caso de que lo que se discuta sea el quebrantamiento del correcto trámite legislativo, se debe señalar cuál es el trámite que debió haberse observado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

Particularmente, respecto del requisito consistente en expresar las razones por las cuales la disposición demandada se considera inconstitucional, esta Corte

⁶ Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 2010 y C-634 de 1996.

⁷ Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

ha dicho que supone elaborar correctamente el concepto de la violación. Según la jurisprudencia constitucional el *concepto de la violación* es formulado adecuadamente cuando, además de (i) identificar las normas que se demandan como inconstitucionales (transcripción literal o inclusión por cualquier medio) y (ii) determinar las disposiciones constitucionales que se alegan como vulneradas, (iii) se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

En relación con este último requisito, la jurisprudencia ha expresado que se le impone al ciudadano “*una carga de contenido material y no simplemente formal*”, en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”⁸. Únicamente con el cumplimiento de estas exigencias le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto superior.

Este Tribunal ha definido el alcance de los mínimos argumentativos requeridos en los siguientes términos: *claridad*, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; *certeza*, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; *especificidad*, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; *pertinencia*, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y *suficiencia*, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada⁹.

En consecuencia, frente a las demandas que incumplen los requisitos antes mencionados la Corte deberá declararse inhibida en razón del carácter rogado del control abstracto de constitucionalidad, de manera que se deja abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las normas legales acusadas y la Carta Política.

6.2.1. El caso concreto: la demanda es inepta

Los accionantes consideran que los artículos 6 y 15 parciales de la Ley 397 de 1997 “[p]or la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”, vulneran el artículo 58 de la Carta Política por lo que solicitó “*que los apartes de las normas demandadas sean retiradas del ordenamiento jurídico mediante una sentencia que declare su*

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005 y C-220 de 2019.

inexequibilidad a la luz de la Constitución. De manera subsidiaria, solicitó que disponga su exequibilidad condicionada en el sentido en el que en los casos allí regulados sea aplicable el artículo 10 de la Ley 163 de 1959¹⁰”.

Arguyen que la fórmula escogida por el legislador para regular la protección del patrimonio arqueológico consistente en el decomiso permanente, *“además de ser distinta a la que se le ordenó, también impone una restricción irrazonable al derecho a la propiedad”*. En efecto, *“el artículo 72 de la Carta le ordenó regular la readquisición de los bienes del patrimonio arqueológico como una figura en la que el Estado se hace al dominio de aquellos cuando estén en manos de particulares, y el Congreso acudió a la figura del decomiso permanente que es de naturaleza penal o sancionatoria”*. Lo anterior, para concluir que *“si la Constitución ha establecido un preciso régimen de protección a la propiedad privada según el cual esta no puede ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores y estará amparada siempre que se adquiera con arreglo a las normas civiles y se ejerza conforme a su función social y ecológica, o mientras no concurren motivos de utilidad pública o interés social que hagan necesario expropiar con previa indemnización, una figura de rango legal como el decomiso no puede ir en contra o más allá de dicho marco”*.

La Sala advierte, al respecto, que la demanda fue admitida en aplicación del principio *pro actione* con base en el cual, *“cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante”¹¹* de manera que, en análisis posterior, se decida sobre la satisfacción de los mismos. Y lo fue por la aparente vulneración del artículo 58 de la Carta con el argumento de haber desconocido el régimen constitucional de protección a la propiedad privada.

No obstante, la Corte advierte que existe ineptitud sustantiva de la demanda por lo que se declarará inhibida pues, aunque el accionante expuso argumentos que resultan *claros* en tanto siguen un curso de exposición comprensible, incumplen los requisitos de *certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia*, necesarios para que se configure un verdadero cargo de inconstitucionalidad en los términos que lo ha exigido esta Corporación.

En efecto, las razones expuestas en la demanda carecen de *certeza* habida consideración de que extraen de la disposición demandada contenido y consecuencias que no se desprenden de esta desde un punto de vista objetivo, como que la norma demandada establece que la readquisición de los bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico se realice a través de decomisos permanentes. Al respecto, señala que *“sin necesidad de hacer un ejercicio interpretativo riguroso, es claro que allí donde la Carta ordenó readquisición, el Congreso reguló decomiso”*. Lo expuesto no sólo no corresponde al contenido de las disposiciones acusadas sino que demuestran una lectura

¹⁰ ARTÍCULO 10º.- Los inmuebles y muebles comprendidos en esta Ley que pertenecen a particulares, podrán ser adquiridos por la Nación mediante compra. Caso de que esto no sea posible, podrán ser expropiados mediante los trámites legales.

¹¹ Corte Constitucional; Sentencia C-048 de 2004.

errónea y aislada de las mismas, en tanto del texto de la Ley 397 de 1997 se tiene que (i) los objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación son su salvaguardia, protección, recuperación, conservación y sostenibilidad, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional tanto en el presente como en el futuro (art. 4); (ii) se consideran bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico los cuales pertenecen a la Nación y son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 6); (iii) el 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 (art. 6); (iv) 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 (art. 6); (v) las personas que vulneren el deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación podrán incurrir en conductas punibles o faltas administrativas y disciplinarias (art. 15); y (vii) los bienes del patrimonio arqueológico son decomisables en forma definitiva por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y se restituirán a la Nación, ante la realización de cualquier acto de enajenación, prescripción o embargo proscrito por el artículo 72 de la Constitución Política, o ante la ocurrencia de cualquiera de los eventos previstos en el artículo 19 del Decreto 833 de 2002, mediante el procedimiento previsto en el artículo 20 del mismo decreto. En el caso de los bienes del patrimonio arqueológico decomisados, se dará aplicación a lo previsto en el Decreto 833 de 2002 y demás disposiciones que lo complementen o modifiquen (art. 15).

En esa medida, la interpretación en que se apoya la demanda no corresponde a una lectura integral de la ley de la que hacen parte las disposiciones demandadas, la cual regula -con suficiente claridad- los casos en los que procede el decomiso de bienes del patrimonio arqueológico utilizando cláusulas en blanco que remiten al procedimiento descrito en el Decreto 833 de 2002. Al respecto, para la Sala es claro que el decomiso a que se refiere la ley no es una de las formas de readquisición a las que se refiere el artículo 72 constitucional pues se limita a ser una sanción de tipo administrativo que se impone por la comisión de conductas irregulares que desconocen las normas de protección del patrimonio cultural, máxime cuando el párrafo del artículo 19 del mencionado Decreto establece que “[E]l decomiso no constituye forma de readquisición de bienes que se encuentren en manos de particulares”¹². Así las cosas, los argumentos desarrollados por el demandante no satisfacen el mínimo de certeza necesario para que la Corte pueda desarrollar un juicio de constitucionalidad¹³.

Tampoco se desarrollaron argumentos *específicos*. En efecto, cuando en el escrito se sostiene que “*la utilización del decomiso en diferentes escenarios*

¹² Sobre la nulidad de dicha afirmación, se pronunció la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia 11001032400020020040401 el 3 de noviembre de 2005, en el sentido de denegar la pretensión.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

ha sido fuertemente limitado por la jurisprudencia constitucional ante el riesgo de que por esa vía se termine por afectar derechos sobre bienes sin el cumplimiento de garantías para ello”, y adiciona que *“la corte ha distinguido entre el decomiso transitorio o temporal, que ha encontrado ajustado a la Constitución, y el definitivo o permanente”*, para posteriormente hacer mención de distintos pronunciamientos en los que se ha estudiado la legitimidad del decomiso como sanción, son en realidad afirmaciones genéricas que no configuran razones concretas de carácter constitucional que permitan plantear una contradicción entre la norma acusada y las normas superiores, pues no señala de qué manera la sanción administrativa a la que se refieren las disposiciones acusadas desconoce el derecho a la legítima tenencia del patrimonio arqueológico, cuando, además, para su imposición, ha de surtir el correspondiente procedimiento administrativo.

Los argumentos desarrollados en la demanda también carecen de *pertinencia*, pues al sostener que *“[E]n este caso los artículos cuestionados permiten que una ley posterior como lo es la Ley 397 de 1997 desconozcan derechos civiles válidos adquiridos en virtud de la Ley 163 de 1959”*, pretenden los accionantes que la Corte contraste las disposiciones demandadas con el contenido del artículo 10 de la Ley 163 de 1959 que permite que los inmuebles y muebles comprendidos en dicha normativa que, en su opinión, pertenecen a particulares puedan ser adquiridos por la Nación mediante compra y, en caso de no ser posible, puedan ser expropiados mediante los trámites legales, ejercicio que desborda la competencia de la Corporación pues sugiere adelantar un análisis de la norma ya no confrontándola con la Constitución sino con otra de igual jerarquía.

Y, en consecuencia, el cargo tampoco es *suficiente* en tanto no logra despertar una duda mínima capaz de iniciar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara toda norma legal y haga necesario un pronunciamiento por parte de esta Corporación.

VII. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ÚNICO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo formulado contra los artículos 6 y 15 (parciales) de la Ley 397 de 1997 *“[p]or la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

Ausente con excusa
DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General