REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

TRIBUNALADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN A

Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE: **250002341000201800288-00**
MEDIO DE CONTROL: **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**
DEMANDANTE: **ANDRES MAURICIO VELA CORREA**
DEMANDADO: **MINISTERIO DE CULTURA Y OTROS**
ASUNTO: **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

Magistrado Ponente:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede la Sala a decidir la demanda interpuesta por lANDRES MAURICIO VELA CORREA contra la Nación - Ministerio de Cultura, la CAR, Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldías Municipales de Guaduas, Villeta, Albán y Facatativá Cundinamarca y del Instituto Departamental de Cultura y Turismo de Cundinamarca

SENTIDO DE LA DECISIÓN:

Es del caso proteger el derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, y de oficio el de seguridad pública, por las consideraciones que a continuación se exponen.

1. ANTECEDENTES.

1.1. DEMANDA.

ANDRES MAURICIO VELA CORREA interpuso demanda en ejercicio del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos contra la Nación - Ministerio de Cultura, la CAR, Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldías Municipales de Guaduas, Villeta, Albán y Facatativá Cundinamarca y del Instituto Departamental de Cultura y Turismo de Cundinamarca, con el fin de buscar la

protección de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

1.1.1. PRETENSIONES.

La demandante formuló las siguientes pretensiones:

> 1. Ordenar a la Nación - Ministerio de Cultura, Gobernación de Cundinamarca, La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (C.A.R.) a los demás involucrados, rescatar, restaurar, delimitar, señalizar, reforestar y preservar el Camino Real de Honda.
>
> 2. Que se declare el Camino Real de Honda, Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional.
>
> 3. Desde ahora, renuncio a cualquier pretensión de carácter económico.

1.1.2. HECHOS.

1. El Camino Real de Honda es un viejo sendero colonial construido para comunicar Puerto Gallote, corregimiento de Puerto Bogotá (Guaduas) con Santa Fe de Bogotá, con el propósito de facilitar el ingreso de personas y bienes durante una época en que la dificultad de las comunicaciones, impedía el acceso a la Capital de la Nueva Granada.

2. Es un Camino cargado de historia y leyendas, que fue recorrido por personajes ilustres, y fue referido en diferentes obras literarias, escritas por intrépidos aventureros, nacionales y extranjeros.

3. Siendo parte del Patrimonio Material Cultural de la Nación, corresponde a las autoridades y al Estado rescatarlo, restaurarlo, señalizarlo y preservarlo para la memoria del país, comoquiera que fue la vía de acceso más importante a Bogotá, por lo menos durante 300 años (1558 a 1940}, convirtiéndose en consecuencia, en el camino más emblemático del país.

4. Esta constituido básicamente por cuatro tramos. El primero de ellos parte de Puerto Gallote en el corregimiento de Puerto Bogotá (Guaduas} y llega a la cabecera municipal de Guaduas, con una extensión de 18.76 Km; un segundo tramo, que parte de Guaduas y llega hasta Villeta, con una extensión de 17.94 km; un tercer tramo, que parte de Villeta y llega a Albán, con una extensión de 16.7 km; y un cuarto tramo, que parte de Albán y llega a Facatativá, con una extensión de 1 l .36 km.

5. No obstante las distancias señaladas, lo cierto es que el camino se ha ido deteriorando de tal forma, que ya no cubre las distancias originales, y ha venido perdiendo notablemente su continuidad. Igual suerte están corriendo las posadas ubicadas a su orilla, las cuales en el pasado servían de estancias a los caminantes.

6. Del primer tramo, el que comunica a Puerto Bogotá con Guaduas, por ejemplo, solo existe un 30 o 35% del recorrido, y el resto del trayecto se pierde entre bosques y pastizales.

7. En Europa, la red de caminos antiguos se conserva en muy buen estado, habiendo sobrevivido hasta nuestros días todo un entramado bastante extenso de rutas trazadas desde la existencia misma del Imperio Romano. Uno de esos caminos es la Vio Regia, que cruza todo el continente, desde Santiago de Compostela hasta Ucrania.

8. El Camino Real de Honda es un camino emblemático, Icónico. que nos cuenta la historia de nuestra Nación. Por allí pasaron los virreyes, los presidentes, los personajes ilustres que nos visitaban, las huestes de la independencia, Simón Bolívar, Mutis, Humboldt, Santander, el pueblo, la expedición botánica, la comisión corográfica, las mercancías, los libros, y con ellos, la simiente misma de la independencia.

9. De Preservarse como un camino emblemático (al estilo del Camino de Santiago), se rescatará un bien de interés cultural, se atraerá bastante turismo, se reactivará la economía de las poblaciones vecinas, y muchas personas querrán recorrerlo.

10. El día 30 de marzo de 2017, solicité la declaratoria del Camino Real como Bien de Interés Cultural de la Nación (BIC) al Ministerio de Cultura, pero el trámite está estancado. Envié la documentación que tenía disponible, y aparte de una carta de intención del Ministerio de Cultura repitiendo los requisitos de ley para la declaratoria BIC, y de un encuentro con un funcionario de dicha Entidad, en realidad no ha acontecido ningún avance.

11. El día 5 de septiembre de 2017 elevé varios derechos de petición a las Alcaldías de Honda, Guaduas, Albán y Facatativá, así como a la Gobernación del Tolima y de Cundinamarca (que me rebotó), recibiendo respuesta de las Alcaldías de Honda, Albán, Facatativá y Guaduas, a través de las cuales me indican, a grandes rasgos, que no tienen mayor información al respecto y que están en proceso de recabarla, o que existe un porcentaje de la sobretasa a la gasolina destinado a la recuperación de los caminos reales de Cundinamarca (Conforme a la Ordenanza 062 de 2000), o en el caso de Honda, que el camino se sale de su Jurisdicción (Ver anexos).

1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Al proceso concurrieron como autoridades demandadas La Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Cundinamarca, el Instituto de Cultura y Turismo de Cundinamarca, el Municipio de Guaduas, el Municipio de Villeta, el Municipio de Facatativá, quienes contestaron sus demandas, oponiéndose a las pretensiones de la demanda.

No concurrió, habiéndose notificado el Municipio de Albán.

Por su parte, la CAR interpuso excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues es ajena a la controversia.

1.3. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO – PRUEBAS Y TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En audiencia concentrada, con la participación de las partes, se celebró el 21 de septiembre de 2018, **AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO** y se declaró fallida por falta de pacto. Ninguna de las autoridades demandadas presentó proyecto de pacto de cumplimiento, disponiendo continuar el proceso.

En la misma audiencia se dispuso: **AUTO DE PRUEBAS**, en el cual se decretaron los medios de prueba solicitados por las partes. En firma la decisión se declaró clausurado el periodo probatorio.

Cumplido lo anterior, el 21 de septiembre del 2018, se dispuso: **TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN.** Observa el Despacho que no hay pruebas por practicar por lo que se prescindirá de la etapa probatoria y se correrá traslado para alegar. De conformidad con el artículo 33 de la ley 472 de 1998 CÓRRASE traslado a las partes para alegar de conclusión por un término de cinco (5) días. En el mismo término, el Agente del Ministerio Público podrá presentar el escrito de alegato de conclusión.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

1.4.1. LA CAR.

Reclama que debe ser excluida de la demanda, en consideración a que por su naturaleza y función nada tiene que ver con los hechos de la demanda, reclamando que se declare la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.4.2. del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Reclama del despacho negar las pretensiones de la demanda. Se ratifica en los argumentos de la contestación de la demanda, refiriéndose al régimen jurídico que regula la protección de los BIC. A continuación hizo una presentación acerca del régimen jurídico aplicable a los BIC en la forma como fue desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-082-14. De la misma forma cita al Consejo de Estado en su sentencia del 12 de mayo de 2012 (María Elizabeth García), en la cual se desarrolla el régimen jurídico de protección del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la nación, lo cual se reitera en la sentencia del 28 de enero de 2016 (Roberto Serrato Valdez). Hace referencia a la Ordenanza 062 de 1999, la misma que se encuentra derogada por la ley 1551 de 2012, trayendo la Sentencia C-666-14 sobre derogatoria de la ley. Por último, insiste que en tanto que el Camino Real de Honda no es un BIC no puede ser objeto de protección a través del presente medio de control.

1.4.4. El Instituto Departamental de Cultura y Turismo de Cundinamarca

Reitera los argumentos de contestación de la demanda. Señala que el Camino Real de Honda no es un BIC departamental. La Ordenanza 62 de 1999 confirió poderes al Departamento de Planeación para la protección de caminos reales, pero no para declararlos como BIC departamentales. Así mismo señala que la ley 1551 de 2012 confiere competencia a los alcaldes para el mantenimiento de los caminos y vías locales. Reclama la aplicación de la sentencia del 28 de enero de 2016 acerca de la protección de los BIC.

1.4.4. La Alcaldía de Villeta

Coadyuva las pretensiones del demandante y considera que el bien tiene valor histórico y cultural que amerita su preservación, como ha acontecido en otros

continentes. Reclama la protección del Departamento y el Ministerio de Cultura y ofrece su apoyo para ese propósito.

1.4.5. La Alcaldía de Guaduas

Señala que una cosa es la declaración del camino Real de Honda como BIC y otra cosa es su mantenimiento, como bien histórico y cultural. Señala que dicho camino fue abandonado por el avance de la infraestructura vial, tal como sucedió con la Construcción de la Ruta 66 Mother Road. Señala que la autoridad ha cumplido con su obligación de mantenimiento del camino y aporta un informe técnico con la participación del Instituto Departamental de Cultura y Turismo. Reclama que se declare la improcedencia del medio de control.

1.4.6. La Alcaldía de Facatativá

Reclama que la pretensión va en contra de la Nación – Ministerio de Cultura. Que el bien es de carácter histórico y cultural y que la responsabilidad del mantenimiento es de la nación.

1.4.7. Del actor popular.

Repitió lo expuesto en la demanda.

1.5. Concepto Agente del Ministerio Público.

El Procurador 29 Judicial II para Asuntos Administrativos rindió concepto en los siguientes términos:

Solicita se valore dos problemas jurídicos: (1) la amenaza del derecho colectivo al patrimonio cultural como consecuencia del estado de abandono de un BIC; y, (2) la

improcedencia del medio de control. En cuanto al primer punto, luego de valorar la posición de las partes en conflicto, llega a la conclusión que el Camino Real de Honda no es un BIC nacional ni departamental, razón por cual no puede entenderse la amenaza de un derecho colectivo, cuando el mismo no ha sido declarado de valor cultural, indicando que la sola importancia histórica de un bien, no lo convierte por sí mismo en un bien de interés cultural. En cuando al segundo asunto, lo resuelve, reclamando de ésta Corporación, la declaración de improcedencia del medio de control, en consideración a que no es posible ordenar por sentencia judicial que se declare un bien, como de interés cultural, pues para hacerlo se debe agotar un procedimiento que conlleva a que la autoridad con competencia pueda declarar el bien como de interés cultural, siendo que el acto que lo declara sea objeto de control judicial, y no precisamente la nulidad, pero no la acción popular.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

2.1. COMPETENCIA.

En los términos del numeral 16 del artículo 152 de la ley 1437 de 2011, la Sala es competente para conocer la acción popular en primera instancia, dicho numeral a la letra dice:

> "**Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
> (…)
> 16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas".

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a la Sala calificar la necesidad de propender por la protección del derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación con ocasión al presunto deterioro

que presenta el camino Real de Honda, sendero Colonial transitado por virreyes y personajes ilustres de nuestra historia y para que se declare un bien de interés cultural nacional el mismo, imputable a las autoridades demandadas.

2.3. LAS ACCIONES POPULARES.

De conformidad con la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

2.4. EXCEPCIONES PREVIAS Y MIXTAS EN ACCIÓN POPULAR – OPORTUNIDAD PARA RESOLVERVAS

El artículo 23 de la ley 472 de 1998 señala la oportunidad para resolver las excepciones propuestas en las acciones populares:

> **"Artículo 23º.-** *Excepciones.* En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.
> En consecuencia, las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma".

A continuación, se resuelven aquellas que la ley ha calificado como excepciones previas o mixtas en la siguiente forma:

2.4.1 FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

La legitimación en la causa ha sido definida por la jurisprudencia como "(...) la posibilidad de que la persona formule o controvierta las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la pasiva, como demandado.(…)"

Ha sido ya reiterado por la jurisprudencia que la figura de la falta de la legitimación en la causa corresponde a una excepción previa, pues la misma constituye "(...) una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado[1].(…)"

Ahora bien, en el tema de la legitimación en la causa resulta pertinente hacer una diferenciación entre la legitimación de hecho y la material, sobre lo cual el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

> "(…) Toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante #legitimado en la causa de hecho por activa# y demandado #legitimado en la causa de hecho por pasiva# y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra. En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la

> demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de "… una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada".(…)"

De la jurisprudencia antes citada se desprende que la legitimación en la causa no implica necesariamente que los sujetos procesales que no participaron de manera directa en los hechos materia de controversia, pero que se vieron perjudicados no puedan ser tenidos como parte.

Dada la naturaleza constitucional del medio de control, la regulación especial contenida en la ley 472 de 1998 permite que, en casos sometidos a examen, la imputación de la responsabilidad sea determinada por el juez, en el curso del proceso.

> **Artículo 14º.-** Personas Contra Quienes se Dirige la Acción. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, **corresponderá al juez determinarlos.**

No obstante que en la demanda se determina, como requisito para su admisión, la obligación de indicar la autoridad contra la cual se dirige, es lo cierto que el artículo 17 dispone que:

> La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. **No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables**, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

2.4.2 FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR

En nuestro caso, señala la CAR que no es la encargada de velar por la protección de los derechos e intereses colectivos, no es la responsable de los hechos de la demanda, y que no ha causado daño alguno.

La excepción prospera por las siguientes razones:

Como se expondrá más adelante, es claro que el derecho a la defensa cultural de la nación sí está siendo afectado, pero no por hechos, acciones u omisiones imputables a la CAR, autoridad que conforme a las reglas de su competencia, forma parte del sistema nacional ambiental, siendo que en el caso sometido a examen se alega la violación o amenaza del derecho colectivo de protección del patrimonio cultural de la Nación.

2.5. PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE:

En la audiencia concentrada de pruebas de recaudó la prueba documental aportada por las partes, la misma que es suficiente para resolver el problema jurídico puesto en conocimiento de la Sala.

2.6. DERECHOS SEÑALADOS COMO VULNERADOS.

2.6.1 LA DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN:

1º. Marco Normativo y Jurisprudencial:

En sentencia del tres (3) de noviembre de dos mil cinco (2005), expediente No. 11001-03-24-000-2002-00404-01 el Consejero Ponente Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta dijo:

> "PATRIMONIO ARQUEOLOGICO - Es parte del patrimonio cultural / PATRIMONIO CULTURAL - Definición; conformación; titularidad

> Al efecto es menester relevar que el objeto o bien jurídico de que se ocupan las disposiciones en cuestión: el patrimonio arqueológico, es parte sustancial del consagrado en el artículo 72 de la Constitución Política de forma más amplia, cual es el patrimonio cultural de la Nación, y que como tal se erige en un bien jurídico colectivo de estirpe constitucional, y por ende en un bien supremo de la comunidad nacional, cuya fuerza normativa se ubica en un rango jerárquico supremo y por ende preeminente frente a cualquier normativa anterior y posterior de orden o rango menor. Lo que ocurre es que en el patrimonio cultural el interés jurídico no obedece al valor económico o pecuniario de los bienes que lo conforman, sino a su aptitud de representar diacrónica y sincrónicamente notas características o delimitantes de una comunidad que resultan de su actividad social e individual creadora o transformadora. De allí que según se define en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997 el patrimonio cultural esté conformado por "todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular." De modo que en él quedan comprendidos elementos que son sustancialmente disímiles, pero que tienen en común su capacidad expresiva de lo que ha sido, es y será el pueblo colombiano en todas sus actividades materiales y espirituales, pero sea cual fuere su forma de darse: física, abstracta o como práctica social, el Constituyente de 1991 de manera inequívoca ha puesto en cabeza de la Nación la propiedad de un grupo específico de tales elementos cuando sean susceptibles de apropiación individual, como es el caso de los que conforman el patrimonio arqueológico, en tanto la Nación es expresión o personificación jurídica del pueblo colombiano, que por lo mismo es en últimas el verdadero titular de esa propiedad.

La Honorable Corte Constitucional en la Sentencia SU-649-17 (Caso Tesoro Quimbaya), se pronuncia acerca de la protección del derecho cultural a la Nación, en la siguiente forma:

> 5.3. Protección internacional del patrimonio cultural
>
> Dada la importancia que ofrece el patrimonio cultural en la configuración de la identidad de los pueblos y las naciones, además de la legislación nacional, existe un régimen jurídico internacional encaminado a protegerlo. Estos instrumentos supranacionales han sido promovidos principalmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO.
>
> El Estado Colombiano ha suscrito y ratificado un conjunto de tratados internacionales sobre protección al patrimonio cultural en diversas

materias. Algunos consagran principios de derecho internacional, otros establecen mecanismos eficaces de protección, crean comités e instituciones, atribuyen jurisdicciones y disponen sanciones. Las instituciones o comités son creados por una organización, en virtud de las competencias asignadas por su tratado constituyente para servir a los fines de protección del patrimonio cultural, como es el caso del *Comité Intergubernamental para la Promoción del Retorno de Bienes Culturales hacia sus Países de Origen o su Restitución en Caso de Apropiación Ilícita*, creado por la UNESCO.

El tratado constituyente de la UNESCO es consecuencia de la destrucción y riesgo de desaparición de los monumentos culturales ocasionados por la Segunda Guerra Mundial. A ello se debe que este instrumento internacional matriz tenga por objeto preservar el patrimonio cultural[1] mediante la gestión de diversas convenciones internacionales, cuya finalidad converge en la salvaguarda de los bienes culturales en conflictos armados, la prohibición de importación y exportación ilícitas de bienes culturales y la protección del patrimonio subacuático. Del mismo modo, esta labor se realiza por medio de recomendaciones para la protección del patrimonio cultural y de la administración del Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus países de origen o su restitución en caso de apropiación ilícita[2].

A continuación se enuncian algunos de los principales instrumentos internacionales para la protección del patrimonio cultural adoptados bajo auspicio de la UNESCO y que han sido debidamente suscritos, adheridos o ratificados[3] por Colombia:

5.3.1. Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado

Por virtud de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado y Reglamento para la aplicación de la Convención, adoptada en La Haya, el 14 de mayo de 1954, los Estados Partes se comprometen a respetar los bienes culturales situados tanto en su propio territorio como en el de otros Estados Partes. Así mismo, se obligan a abstenerse de utilizar bienes culturales, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponerlos a destrucción o deterioro en caso de conflicto armado y de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes. Colombia adhirió a esa Convención el 18 de junio de 1998[4].

---

[1] "La UNESCO y la protección del Patrimonio Cultural", información disponible en Naciones Unidas, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana. Sitio de Internet: http://www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/unesco.htm

[2] Ibid.

[3] Información disponible en Cancillería de Colombia, "Situación de Colombia frente a instrumentos internacionales", cruzada con la información disponible en el sitio de la UNESCO sobre Convenciones de la UNESCO ratificadas por Colombia, en los sitios respectivos. www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/InstrumentosNormativos.xlsx http://www.unesco.org/eri/la/conventions_by_country.asp?language=S&typeconv=1&contr=CO

[4] La Ley 45 de 1983, aprobó la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, suscrita en París el 23 de noviembre de 1973, según la cual los Estados se comprometen a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el legado del patrimonio cultural

5.3.2. Protocolo a la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado

Mediante el Protocolo a la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, adoptado en La Haya el 14 de mayo de 1954, las partes contratantes se comprometen a impedir la exportación de bienes culturales de un territorio ocupado durante un conflicto armado y a poner bajo secuestro los bienes culturales importados en su territorio, que procedan directa o indirectamente de cualquier territorio. Colombia adhirió a ese Protocolo en la misma fecha de adhesión al tratado principal.

5.3.3. Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado

El Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, adoptado en La Haya, el 26 de marzo de 1999, desarrolla disposiciones sobre salvaguardia y respeto de los bienes culturales; precauciones en el ataque; precauciones contra los efectos de las hostilidades; protección de bienes culturales en territorio ocupado; protección reforzada; responsabilidad penal y jurisdicción; violaciones graves del Protocolo; jurisdicción; asistencia judicial recíproca; protección de los bienes culturales en los conflictos armados de carácter no internacional; reunión de las Partes, y creación de un comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. Colombia adhirió al Segundo Protocolo el 24 de noviembre de 2010.

5.3.4. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural

En virtud de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, adoptada en París el 16 de noviembre de 1972, cada uno de los Estados partes reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. En consecuencia, cada Estado parte procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacional de que se pueda beneficiar, sobre todo, en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.

Para los efectos de la Convención, el Artículo primero establece como patrimonio cultural:

---

situado en sus respectivos territorios, así como a adoptar medidas para la protección del respectivo Patrimonio Nacional y a combatir la importación, exportación y transferencia ilícitas de los bienes culturales.- La Ley 63 de 1986, aprobó la Convención sobre Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y la Transferencia de la Propiedad Ilícita de Bienes Culturales, suscrita en París el 17 de noviembre de 1970.- La Ley 340 de 1996 aprobó la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, firmada en La Haya el 14 de mayo de 1954.

"1. los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

2. los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

3. los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico".

Colombia es parte de la Convención desde el 20 de mayo de 1988.

5.3.5. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial

La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, adoptada en París, el 17 de octubre de 2003, tiene como finalidades: (i) la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial; (ii) respeto del patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos e individuos de que se trate; (iii) sensibilización en el plano local, nacional e internacional a la importancia del patrimonio cultural inmaterial y de su reconocimiento recíproco, y (iv) la cooperación y asistencia internacionales. Colombia ratificó esta Convención el 19 de marzo de 2008.

5.3.6. Convención Sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

(…)

5.3.7. Convenio de UNIDROIT Sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente.

(…)

En la misma dinámica generada por la preocupación de proteger los bienes culturales de interés histórico, artístico y arqueológico, se expidió la Ley 163 de 1959 *"por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación"*, así como su Decreto reglamentario 264 del 12 de febrero de 1963. Con la adopción de esta ley, se logró una definición más precisa del concepto *"patrimonio cultural"*, al incluir el elemento de pertenencia a la Nación, toda vez que fueron declarados como patrimonio histórico: los monumentos, las tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés especial para el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones paleontológicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional.

En ese contexto, el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 de 2008 establece que:

"El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular."

Del mismo modo, el artículo 6° de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 3º de la Ley 1185 de 2008 dispone que "*Son bienes integrantes del patrimonio arqueológico aquellos muebles o inmuebles que sean originarios de culturas desaparecidas, o que pertenezcan a la época colonial, así como los restos humanos y orgánicos relacionados con esas culturas. Igualmente, forman parte de dicho patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes."*

2º. Atemporalidad del Derecho Colectivo de Protección al Patrimonio Cultural de la Nación – TESIS CONSEJO DE ESTADO:

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación en cuanto a la protección atemporal del patrimonio cultural de la Nación indicó:

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Consejero ponente: William Hernández Gómez
-Sentencia de unificación-

Bogotá, D.C., 13 de febrero del 2018.

Radicación: CE-SIJ 25000-23-15-000-2002-02704-01
Demandante: Antonio José Rengifo
Demandado: Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General Marítima y Portuaria de Colombia[5] (DIMAR) y otros.[6]

[5] En adelante DIMAR
[6] El Tribunal de Cundinamarca mediante auto del 14 de octubre de 2004 decidió tener como demandados a: (i) La Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General Marítima y Portuaria de Colombia –DIMAR; (ii) Como terceros con interés directo a: La Nación, Rama Judicial, Alfredo de Jesús Castilla Torres; José Manuel Luque Campo; Luis Alberto Gómez Araujo; Miguel Ángel Salcedo Arieta; Ministerio de Cultura; Defensoría del Pueblo y Ministerio Público. A través de auto del 4 de noviembre de 2004, por medio del cual se adicionó el auto admisorio, vinculó como demandados a la Sociedad *Sea Search Armada* y al abogado Danilo Devis Pereira.

REVISIÓN EVENTUAL DE ACCIÓN POPULAR

(…)

ii. Derechos e intereses colectivos de contenido cultural, histórico, arqueológico, o patrimonio cultural sumergido.

- Ley 14 de 1936 .

60. En el año de 1933 se realizó en Montevideo la 7.ª Conferencia Internacional Americana, en la cual se celebró el Tratado entre las Repúblicas Americanas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico. En este punto es importante recordar que, aunque la Ley 14 de 1936 autorizó adherir al mencionado Tratado, este no entró en vigor para el Estado colombiano porque no obra constancia de depósito del instrumento para efectos de la ratificación .

61. Independientemente de la vigencia del mencionado instrumento internacional, es del caso recalcar que en el artículo 1.° de la Ley 14 de 1936, se definió como monumentos muebles los siguientes:

> «[…] a. de la época Precolombina: las armas de guerra o utensilios de labor, las obras de alfarería, los tejidos, las joyas y amuletos, los grabados, diseños y códices de toda índole, y en general todo objeto mueble que por su naturaleza o su procedencia muestren que provienen de algún inmueble que auténticamente pertenece a aquella época histórica.
>
> b. De la época Colonial: las armas de guerra, los utensilios de trabajo, los trajes, las medallas, monedas, amuletos y joyas, los diseños, pinturas, grabados, planos y cartas geográficas, los códices, y todo libro raro por su escasez, forma y contenido, los objetos de orfebrería, de porcelana, marfil, carey, los de encaje y en general, todas las piezas recordatorias que tengan valor histórico.
>
> c. De la época de Emancipación y de la República: los mencionados en el inciso anterior que correspondan a esta época.
>
> d. De todas las épocas: 1. Las Bibliotecas Oficiales y de instituciones, las bibliotecas particulares valiosas tomadas en su conjunto, los archivos nacionales y las colecciones de manuscritos, oficiales y particulares, de alta significación histórica; 2. Como riqueza mueble natural los especímenes zoológicos de especies bellas y raras que están amenazadas de exterminación de desaparición natural, y cuya conservación sea necesaria para el estudio de la fauna. […]» (Resalta la Sala).

62. En el artículo 4.° de la referida ley se consagró que respecto de los objetos declarados monumentos muebles, los Estados solo gozan de su usufructo, el cual no es transmisible sino dentro del país y, en consecuencia, se comprometieron a legislar en tal sentido, lo que evidencia

su carácter de patrimonio inalienable y el alcance de la protección que ya se le otorgaba.

- Ley 36 de 1936 .

63. En aquel año de 1936, también fue expedida la Ley 36, la cual aprobó el «Pacto Roerich» que buscó proteger las instituciones artísticas, científicas y monumentos históricos.

- Ley 163 de 1959.

64. El 30 de diciembre de 1959 se expidió la Ley 163, por medio de la cual «se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación». Para tal efecto, el artículo 1.° declaró que eran patrimonio histórico y artístico nacional «[…] los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés especial para el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones paleontológicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional […]».

65. Por su parte, el artículo 7.° indicó que «[…] se consideran monumentos muebles los enumerados en el Tratado celebrado entre las Repúblicas Americanas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, en la 7.ª Conferencia Internacional Americana y a la cual adhirió Colombia por la Ley 14 de 1936 […]», arriba enunciados.

66. En la exposición de motivos para primer debate en la Cámara de Representantes, el entonces Ministro de Educación, Germán Arciniegas, justificó la necesidad de expedir la citada Ley 163 en los siguientes términos:

> «[…] La carencia de un estatuto legal que defienda y ampare en forma adecuada el patrimonio histórico, artístico y arqueológico de la Nación, ha sido la causa de la demolición de muchos y muy valiosos monumentos de la época colonial y de la independencia, de la desaparición de preciosos manuscritos, documentos y libros de apreciable valor histórico; de la exportación de estatuas, piezas y objetos arqueológicos. **En fin, este patrimonio cultural se ha visto menguado en forma alarmante debido a que el Estado no ha sido lo suficientemente celoso en su defensa y conservación […]» (Se destaca y subraya).**

67. Se advirtió en tal oportunidad, que el proyecto presentado a consideración del Congreso, tenía por fin convertirse en un «[…] estatuto legal que garantizara plenamente los derechos y los deberes de la Nación frente al patrimonio artístico, histórico y arqueológico del país […]» (Se subraya y destaca). Igualmente, en la ponencia rendida ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara, se precisó:

> «[…] Indiscutiblemente una ley que regule la materia de que trata el proyecto, es de necesidad inaplazable […] el proyecto […] no

> solamente tiende a evitar nuevos errores, sino que señala los medios para que esos monumentos recobren y conserven el decoro debido a su alta significación […]». (Se subraya).

68. Lo propio ocurrió en su presentación para primer debate ante el Senado, cuando se añadió lo siguiente:

> «[…] La minuciosidad y extensión del proyecto quedan justificadas al estudiarlo detenidamente por tratarse de amparar y salvaguardar no solamente los monumentos y obras de carácter permanente, sino de vigilar e impedir la pérdida, dispersión y fuga del país de todos aquellos objetos cuyo interés histórico y artístico imponen su conservación como parte del patrimonio nacional […] creo de mucha importancia recordar que la expedición de la Ley motivo de este proyecto es no solamente una necesidad sino también una obligación por compromisos contraídos por el país en recomendaciones y convenios internacionales tales como los enumerados en la exposición de motivos del proyecto original, los que podemos resumir así: Segundo Congreso Científico Americano 1915-1916. Quinta Conferencia Internacional Americana reunida en Santiago en 1923. Séptima Conferencia Internacional Americana reunida en Montevideo en 1933. Pacto Roerich, 1933, adhirió Colombia por la Ley 3ª (sic) de 1936 (Roerich Foundation). Pacto de la Unión Panamericana de 1934 ratificado por Colombia en la Ley 14 de 1936. Recomendación del Instituto de Geografía e Historia, 1935 […]» (Se subraya y destaca).

- Ley 75 de 1968.

69. El artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual se incorporó al ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 75 de 1968, reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y dispone la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, entre ellas, medidas dirigidas a la conservación, desarrollo y difusión de la cultura -Observación General núm. 21 del Comité DESC de Naciones Unidas-.

- Ley 340 de 1996

70. En el año 1954 se celebró en la Haya la Convención de Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, adoptada por la Unesco , en la que se describen los bienes objeto de especial protección en el contexto del enfrentamiento armado, así:

> «[…] Artículo 1. Definición de los bienes culturales. Para los fines de la presente Convención, **se considerarán bienes culturales, cualquiera que sea su origen y propietario**:
>
> > a.- Los bienes, muebles o **inmuebles**, **que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos**, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos

> arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico, las obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico, artístico o arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes antes definidos; […]».

- Otros tratados y normas relacionados con el patrimonio cultural.

71. En ese misma línea proteccionista se encuentran el artículo 14 del Protocolo de San Salvador «Derechos a los beneficios de la cultura»; los artículos 1.°, 4.° y 5.° de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 (ratificada por Colombia); los artículos 1.° al 4.° de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (ratificada por Colombia) y los artículos 1.°, 4.°, 6.° y 8.° la Convención sobre la Protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales (ratificada por Colombia, Ley 1516 de 2012).

72. Por su parte, en el ámbito internacional se siguió impulsando la protección al patrimonio cultural. Fue así como el 16 de noviembre de 1972 se suscribió en Paris la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, aprobada por Ley 45 de 1983, en la cual los Estados se comprometieron a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el legado del patrimonio cultural situado en su territorio, así como a adoptar medidas para la protección del respectivo Patrimonio Nacional y a combatir la importación, exportación y transferencia ilícitas de los bienes culturales.

iii. Los procedimientos judiciales para su protección.

73. En cuanto a los medios para la protección del patrimonio cultural, histórico y arqueológico, es importante señalar que antes de la expedición de la Ley 472 de 1998, su protección se podía hacer efectiva a través del trámite judicial previsto en el Código de Procedimiento Civil. En efecto, aunque el numeral 7.º del artículo 435, ejusdem, disponía que se tramitaban en única instancia mediante proceso verbal sumario, las acciones populares de que tratan el artículo 2359 del Código Civil y el Decreto 3466 de 1982, lo cierto es que posteriormente, el artículo 49 del Decreto 2651 de 1991 previó que las acciones populares (sin especificar cuáles), se tramitarían por el procedimiento abreviado. Esta última preceptiva fue adoptada como legislación permanente a través de la Ley 446 de 1998, en su artículo 15. Es decir, pese que no se consagraba una acción popular nominada como tal, para la protección de estos derechos, lo cierto es que existía un mecanismo judicial residual al que se podía acudir para solicitar su protección.

74. Por su parte, la Carta Política de Colombia de 1991 buscó principalmente elevar a rango constitucional este tipo de acciones. Ciertamente, su propósito fue el de extender su ámbito de aplicación y dotar al ordenamiento jurídico de una tutela judicial efectiva de los

derechos e intereses colectivos, acorde con los nuevos fenómenos de la sociedad.

75. Ello puede verse en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente en los que se analizó la dificultad de precisar el concepto y alcance de los derechos e intereses colectivos «[…] por cuanto la colectividad, en cabeza de la cual deben estar radicados, carece de personería jurídica formal, y en consecuencia, no es en principio sujeto de derechos y obligaciones […]». Además, su importancia «[…] se evidencia cuando se vulneran o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o daño colectivo. […]».

76. En sede de estudios de constitucionalidad de estas acciones, la Corte Constitucional ha precisado que su regulación obedeció «[…] a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socioeconómicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos […]» y en tal virtud, las personas tienen la tutela judicial efectiva de los derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando tales derechos sean desconocidos y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad.

77. Y es que, en efecto, en el marco de las sociedades contemporáneas los derechos e intereses colectivos son sin duda una manifestación de la dimensión social del hombre, de su pertenencia a una comunidad, de su vida como miembro de un grupo, esto es, como parte de la sociedad. Es por ello que los derechos e intereses colectivos pueden definirse como aquellos que pertenecen a la comunidad y que tienen como finalidad garantizar que las necesidades colectivas se satisfagan.

78. En el nuevo orden regulatorio y frente al aspecto temporal de protección, la Ley 472 consagró en su artículo 9.° que «[…] Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos […]». La Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del referido artículo en sentencia C-036 de 1998, consideró que la norma en mención no violaba el artículo 88 de la Carta Política como lo manifestó el Gobierno Nacional, quien afirmó que se estaban restringiendo las acciones populares a las violaciones de los derechos e intereses colectivos que hayan acontecido en el pasado o a las que puedan sobrevenir en el futuro, dejando por fuera las que se desarrollen en el presente. A juicio de la Corte, el citado artículo 9.º de la Ley 472, comprende el universo de las posibles vulneraciones y, por tanto, también de las violaciones que se encontraban en curso.

79. En el mismo sentido, en la sentencia T-446 de 2007, la misma Corte precisó:

«[…] Es claro entonces, que la misma Ley 472 de 1998 consagró la posibilidad de intentar una acción popular por hechos “que hayan violado o

amenacen violar los derechos o intereses colectivos", es decir, se refiere a las vulneraciones producidas por hechos anteriores a la vigencia de la citada ley pero que permanecen en el tiempo, y que en cumplimiento de lo previsto en la Constitución ameritan que una autoridad judicial disponga sobre la cesación de tal agravio a derechos o intereses colectivos.

En efecto, no se puede afirmar entonces, que con la aplicación de las disposiciones de la Ley 472 de 1998, en cuanto al trámite de las acciones populares, se desconozcan derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, o que se trate de derechos sustanciales a los que no se les puede aplicar dicha normatividad. Tampoco se trata de la aplicación retroactiva de normas para imponer sanciones o establecer obligaciones, como el caso de la solidaridad, sino simplemente de aplicar la ley para hacer cesar vulneraciones que estaban en curso a la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 […]».

80. En síntesis, estos antecedentes reafirman el criterio de unificación que en esta sentencia se expone, consistente en que en el ordenamiento jurídico colombiano están autorizadas las acciones populares por hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 472 de 1998, casos en los cuales se dará aplicación a este nuevo régimen procesal, siempre y cuando la vulneración o amenaza de los «derechos» o «intereses colectivos» persistan, aunque su génesis fuese pretérita. El anterior raciocinio tiene la misma validez para casos ocurridos con anterioridad a la Constitución de 1991.

(…)

84. Como se observa, este criterio interpretativo garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses en cabeza de la comunidad, cuyo propósito proteccionista se encuentra inmerso en la presente postura unificadora, y que se desprende tanto de la legislación nacional como en los acuerdos internacionales. En consecuencia, no se comparte el criterio expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, el 26 de mayo de 2011 en la sentencia de segunda instancia de esta acción popular, en el que afirma que para el año 1982 (año de expedición de la Resolución 354), el patrimonio cultural, histórico y arqueológico, no estaba definido como derecho o interés colectivo por la Constitución o la ley, y que por lo tanto, no podía ser amparable judicialmente a través de esta acción.

85. **Los argumentos contra dicha tesis son los siguientes**:

(i) Respecto de los derechos o intereses colectivos es necesario distinguir entre el enunciado, bien sea expreso o tácito, en el ordenamiento jurídico y los mecanismos de protección.
(ii) El enunciado de los derechos colectivos, esto es, tener derecho a ellos, connota un fundamento legítimo que viene desde antes de 1991 y la protección del patrimonio cultural, histórico y arqueológico, estaba consagrada expresamente en las normas legales internas y en los tratados de derecho internacional desde antes de 1991. En ambos órdenes se previeron mecanismos jurídicos para su protección y conservación.

(iii) Estos mecanismos de protección de los derechos e intereses colectivos, también llamados su justiciabilidad, permiten el control judicial en sede de la acción popular, siempre y cuando los efectos jurídicos nocivos sean persistentes y actuales, o se trate de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, como los define el artículo 72 de la Constitución Política.

86. Por último, es plausible concluir que una de las manifestaciones típicas de la auto restricción judicial, se fundamenta en una visión tradicional de las acciones judiciales, que fueron pensadas para la protección de derecho civiles y político clásicos. Por esta razón, el juez de la acción popular tiene dificultades para trascender las deficiencias del control judicial cuando se trata de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, las cuales tuvieron su máximo desarrollo en la Constitución Política de 1991.

3º. Requisitos para el reconocimiento de un bien como bien de interés cultural – Corte Constitucional:

En la Sentencia C-366-00 la Corte precisa:

6.2. El patrimonio cultural. La declaración de un bien como monumento nacional. Implicaciones. Competencias.

6.2.1. En vigencia de la Constitución de 1886, la protección de las diversas manifestaciones culturales, entiéndase entre otros lo literario, lo artístico, lo oral, las bellas artes, las diversas creaciones del hombre, en donde se refleja su ideología, sus vivencias, su historia, las costumbres, mitos, e.t.c, evidenció un manejo aislado, sesgado. Específicamente, en lo referente al patrimonio cultural inmueble, no existía una política clara sobre el mismo, especialmente, en relación con la competencia de los diversos organismos que de una u otra forma tenían entre sus funciones la protección del haber cultural de la Nación. Igualmente, no era claro el papel que desempeñaban las autoridades de los diversos entes territoriales, en la protección y conservación de éste.

Se dictaron algunas leyes y decretos asignando competencias a determinados organismos para la protección del patrimonio cultural inmueble. Pero, en términos generales, fue el legislador el que, en uso de su competencia, entró a declarar directamente algunas zonas e inmuebles como patrimonio de la Nación, y regular lo concerniente a su conservación. Veamos:

La ley 48 de 1918, creó la Dirección Nacional de Bellas Artes, adscrita al Ministerio de Instrucción Pública, y declaró como patrimonio histórico nacional los edificios y monumentos públicos, las fortalezas, esculturas, cuadros, e.t.c. del período colonial y los monumentos precolombinos,

prohibiendo su *destrucción, reparación, ornamentación y destinación sin previa autorización del mencionado Ministerio*.

La ley 5 de 1940, expresamente declaró como monumentos nacionales de utilidad pública, todos aquellos edificios y lugares que por su antigüedad y belleza arquitectónica, merecían ser conservados como patrimonio nacional. El Gobierno Nacional, en cada caso, debía hacer la declaración, asesorado por la Academia Nacional de Historia y previo concepto de las Academias y Centros de Historia filiales de la misma y de las Sociedades de Mejoras de cada ciudad. Para el efecto, se adelantarían las expropiaciones a que hubiese lugar.

La ley 107 de 1946, modificó la ley 5 de 1940, en cuanto a que la asesoría para la declaración de monumentos nacionales, por parte del Gobierno, sólo la prestaría la Academia Nacional de Historia.

La ley 163 de 1959, que se podría denominar como la primera ley específica en la materia, adelantó algunas definiciones para determinar que bienes habrían de integrar el patrimonio histórico y artístico nacional. Igualmente, declaró algunas zonas como monumentos nacionales y creó el *Consejo Nacional de Monumentos*, dependiente del Ministerio de Educación, como el órgano encargado de colaborar con el Gobierno en la defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico, arquitectónico de la Nación.

Al *Consejo Nacional de Monumentos*, entre sus competencias, le fue asignada la de determinar los inmuebles, las zonas, las ciudades, entre otros, que podrían ser declarados como *monumentos nacionales*, declaración que se haría mediante decretos emanados del Ministerio de Educación. Al igual que autorizar cualquier intervención sobre éstos, entiéndase, reestructuración, remodelación, modificación, etc.

Así mismo, la ley en cuestión designó a la Sección de Locativas del Ministerio de Obras Públicas, como ente colaborador del Consejo Nacional de Monumentos, en lo concerniente a la conservación y restauración de los inmueble y sectores urbanos.

En el decreto 264 de 1963, reglamentario de la ley 163 de 1959, se detalló con mayor precisión las funciones del Consejo Nacional de Monumentos y se designó a los gobernadores y alcaldes como los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la mencionada ley.

Por medio del decreto 3154 de 1968, se creó el Instituto Colombiano de Cultura -*Colcultura*-, con una subdirección de patrimonio, y una división cuya función era efectuar el inventario del patrimonio cultural, y llevar un registro de los bienes culturales de interés nacional. El Consejo Nacional de Monumentos pasó a ser una dependencia de este instituto, conservando su función de ente asesor del Gobierno.

Por medio del decreto 2700 de 1968, se creó la Corporación Nacional de Turismo, y en ella una dependencia encargada de los contratos y estudios

relacionados con el patrimonio. La creación de esta corporación, implicó el cambio de composición del Consejo Nacional de Monumentos, para darle asiento en éste a su director.

La ley 47 de 1971, por medio de la cual se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas, creó una sección de monumentos que luego se convirtió en el Fondo de Inmuebles Nacionales, asignándole como principal función, la de administrar los edificios nacionales y la conservación de los monumentos nacionales.

El decreto 2171 de 1992, por medio del cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas, ordenó la liquidación del Fondo de Inmuebles Nacionales, asignándole la competencia que éste venía cumpliendo en materia de conservación de monumentos nacionales al Instituto Nacional de Vías.

Como puede observarse, la defensa del patrimonio cultural y, específicamente, la del patrimonio inmueble, fue dejada por el legislador en cabeza del Gobierno Nacional, que, con la asesoría del Consejo Nacional de Monumentos y las instituciones que se fueron creando para el efecto, tenía a su cargo la conservación, recuperación y mantenimiento de éste, a través de la declaración como *monumento nacional* de determinadas zonas, sectores, o inmuebles. Esa declaración, efectuada mediante decreto, de por si implicaba para el propietario o propietarios de los bienes así declarados, una limitación a su derecho de dominio, dado que, una vez efectuada ésta, toda reparación, reconstrucción o modificación que se quisiera efectuar, requería concepto previo del Consejo Nacional de Monumentos. Por tanto, tal declaración, en si misma, no implicaba una mutación del derecho de dominio en favor de la Nación, pues los propietarios de un bien declarado como monumento nacional seguían conservando la propiedad sobre él, pero afectado al interés general, en razón de su valor cultural, arquitectónico, histórico, e.t.c. que permitía, incluso, su expropiación en favor de la Nación.

6.2.2. Por su parte, la Constitución de 1991, con un propósito claro de defensa del patrimonio cultural en sus diversas manifestaciones, impuso al *Estado* el deber de fomentar y promover el acceso a la cultura (artículo 70). En el entendido que ésta, en todos sus aspectos, es una expresión de la nacionalidad. Por tanto, estableció que el patrimonio cultural de la Nación debía estar bajo la protección del *Estado* y, refiriéndose al patrimonio arqueológico y a los demás bienes que conforman la identidad nacional, se determinó que pertenecían a la *Nación* y, como tal, eran *inalienables, inembargables e imprescriptibles.* En estos casos, es claro que si estos bienes están en poder de particulares o de un ente territorial, corresponde a la Nación hacer uso de los mecanismos establecidos por la ley, para que éstos pasen a integrar su patrimonio, garantizando siempre los derechos que aquéllos tengan sobre éstos. Mecanismos entre los cuales se cuenta la expropiación con indemnización, de que trata el artículo 58 de la Constitución.

Vale la pena hacer mención aquí de la interpretación que la jurisprudencia de esta Corporación ha efectuado de los conceptos de Estado y Nación,

para concluir que, en este caso, al referirse el artículo 72 al deber del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación, está vinculando a todas las autoridades territoriales y no sólo al poder central. Existiendo, por tanto, una competencia compartida entre unas y otras.

"...la Corte considera que cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse *prima facie* que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales. Ahora bien ello no impide que en determinadas oportunidades la Carta pueda asimilar, en un precepto específico, las palabras Estado y Nación, y por ende denomine estatal a una competencia nacional o a la titularidad de la Nación sobre un determinado recurso. Sin embargo, como en principio la Constitución reserva la palabra Estado para hablar del conjunto de autoridades de los distintos niveles territoriales, deberá mostrarse por qué en determinada disposición esa palabra puede ser considerada un sinónimo de Nación". (Corte Constitucional. Sentencia 221 de 1997).

6.2.3. En desarrollo de las normas constitucionales señaladas, artículos 70, 71 y 72, el legislador expidió la ley 397 de 1997. Ley en la que no sólo se dictaron reglas para la protección del patrimonio cultural, su fomento y estímulo, sino que se dispuso la creación del Ministerio de la Cultura, como órgano rector de la cultura.

Cultura que, en términos de ley, está definida como "*el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias*" *(artículo 1, numeral 1.)*

Dentro del concepto de patrimonio cultural de la Nación, el artículo 4º de la ley en mención, hace expresa referencia a los *inmuebles* que poseen un especial interés histórico, arquitectónico, ambiental, estético, plástico, etc. Y, específicamente, en el parágrafo de este artículo, se establece que los *bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la ley,* son bienes de *interés cultural*.

En relación con la protección del patrimonio cultural, determinó que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, *es el responsable de la declaratoria y del manejo de los bienes de interés cultural de carácter nacional.*

En el ámbito municipal y departamental, en desarrollo de los principios de descentralización, autonomía y participación, se asignó a las alcaldías y gobernaciones, la declaración y manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital y departamental, previo concepto de las filiales del Consejo de Monumentos Nacional, donde éstas existan o, en su defecto, por la entidad delegada por el Ministerio de la Cultura. Sin perjuicio que, uno de estos bienes, se declare bien de interés cultural de carácter nacional (artículo 8º).

En desarrollo del artículo 72 de la Constitución, la ley 397 de 1998 estableció que los bienes de las entidades públicas que conforman el patrimonio cultural de la Nación, serán igualmente *inalienables, inembargables e imprescriptibles.*

(…)

En este sentido, es claro que el principio de coordinación entre la Nación y los entes territoriales juega un papel preponderante en el cumplimiento del deber impuesto al *Estado* de proteger el patrimonio cultural de carácter nacional, en donde no puede pretenderse la exclusión de la Nación, en la regulación de éste.

(…)

Por tanto, es claro que si un bien ha sido declarado como parte del patrimonio cultural de la Nación, corresponderá, en una primera instancia, a las autoridades nacionales regular lo concerniente a su conservación, señalando, si es del caso, su destinación, como parte del plan especial de protección que éste está obligado a diseñar, a efectos de cumplir en debida forma la obligación de protección y conservación que ha impuesto la Constitución. En donde el legislador, en uso de su libertad de configuración, puede determinar, si lo considera necesario, el uso que ha de dársele, pertenezca éste a un particular o a una entidad pública, en razón del interés público o social que tal declaración lleva implícito. Pues, en tratándose del patrimonio cultural departamental, distrital o municipal, la competencia sí está exclusivamente en cabeza de las autoridades territoriales correspondientes, v. gr. los concejos municipales.

Obsérvese que la ley 388 de 1997, ley de ordenamiento territorial, en su artículo 58, literal h), determinó como motivo de utilidad pública o interés social la preservación cultural y natural de interés nacional, regional o local, incluidos el paisajístico, el ambiental, el histórico y el arquitectónico. Norma ésta que, en desarrollo del artículo 58 de la Constitución, permite al legislador establecer restricciones al derecho de propiedad que, en los términos del artículo 362 de la Constitución, también ostentan las entidades territoriales sobre sus bienes. Sin embargo, esa misma norma, artículo 58, le impone al Estado la obligación de indemnizar a quien resulte afectado con la limitación al derecho de propiedad, en razón del interés público o general.

Las anteriores consideraciones, serían suficientes para que la Corte declarara la exequibilidad del artículo 4 de la ley 79 de 1981, por cuanto si bien la norma no lo dice expresamente, el inmueble a que ella se refiere, es un bien que fue declarado como monumento nacional por el Gobierno Nacional en el año de 1977, según decreto 1722, por solicitud expresa del Consejo Nacional de Monumentos. Declaración que autorizaba al legislador para determinar el uso que habría de darse al mismo, como una forma de dar prevalencia al interés general que existe en la conservación de los bienes que poseen valor histórico, cultural, arquitectónico no sólo para un ente territorial determinado, sino para toda la Nación, razón por la que no

se podría argumentar la violación de los principios de autonomía y descentralización en los que se funda la demanda. En todo caso, ha de entenderse que la Nación, al hacer tal declaración, ha reconocido al propietario del bien, sea éste un particular o un ente territorial, las indemnizaciones a que haya lugar por la restricción de uno de los elementos del derecho de propiedad, o sobre todos.

8. Sin embargo, existe un aspecto adicional para la declaración de exequibilidad que hará esta Corporación en relación con la norma acusada, y que tiene que ver con la titularidad del derecho de propiedad sobre el inmueble al que hace mención el precepto acusado, pues se afirma en la demanda que, por tratarse el Palacio Nacional de un bien que pertenece al municipio de Santiago de Cali, el Congreso de la República carecía de competencia para regular lo relativo a su uso.

8.1. Así, a efectos de establecer la propiedad del mencionado bien y por disposición de la Sala Plena, en sesión efectuada en marzo ocho (8) del año en curso, se dispuso oficiar a la Oficina de Instrumentos Públicos de la ciudad de Santiago de Cali, para que, con destino al expediente de la referencia, se remitiera copia del folio de matrícula inmobiliaria perteneciente al Palacio Nacional al que se refiere la norma acusada.

En respuesta a este requerimiento, en marzo veintiuno (21) del año en curso, la Registradora de Instrumentos Públicos del círculo de Cali, remitió vía fax, copia del certificado de tradición y libertad de la matrícula 370-117765 correspondiente al inmueble al que se refiere la norma acusada. Certificado que consta de dos anotaciones.

La primera, hace referencia a la compra venta celebrada en el año de 1926, entre un particular y el Gobierno Nacional, en donde este último adquirió la propiedad del mencionado bien.

La segunda, hace referencia al traspaso que del inmueble de la referencia hace la Nación - Ministerio de Transporte - y el liquidador del Fondo de Inmuebles Nacionales al municipio de Santiago de Cali, en el año de 1993, sin retribución alguna, en virtud de lo dispuesto por los decretos 2171 de 1992 y 1166 de 1993. Decretos éstos relacionados con la liquidación del Fondo de Inmuebles Nacionales y el traspaso de las competencias que éste venía desarrollando a otros organismos.

8.2. Así las cosas, y teniendo en cuenta que para la fecha de la expedición de la ley 79 de 1981, de la que hace parte la norma acusada, el bien que se ordenó destinar al funcionamiento del Museo Santiago de Cali y la Biblioteca del Centenario, pertenecía a la Nación, competía al Congreso de la República, dentro de su libertad de configuración, disponer sobre su uso, sin desconocer precepto constitucional alguno, pero específicamente los principios de autonomía y descentralización y el derecho de propiedad en cabeza de los entes territoriales, razón que permite afirmar la constitucionalidad del precepto demando.

8.3. La conveniencia o no de la destinación dada al mencionado inmueble, no puede ser objeto de análisis constitucional, dado que, en su función, la

> Corte no puede establecer si la edificación, en razón de su arquitectura y diseño, es apta para el uso que determinó el legislador. Sin embargo, nada obsta para que, ante las instancias correspondientes, por ejemplo, ante el Consejo Nacional de Monumentos y el Ministerio de la Cultura, el ente territorial pueda plantear la posibilidad de una modificación de la destinación dada al inmueble por la ley 79 de 1981, dado que el mismo, pese a pertenecer hoy al municipio de Santiago de Cali, no ha perdido su carácter de monumento nacional.

Lo anterior fue reiterado por la Sentencia C-082-14, la misma que se ha citado como fuente de derecho para solicitar que no se nieguen las pretensiones de la demanda.

> 6. La Protección del patrimonio cultural de la Nación
>
> 6.1. Esta Corporación ha tenido oportunidad de referirse al tema de la cultura y sus distintas manifestaciones, así como también a los mecanismos estatuidos para la protección del patrimonio cultural colombiano.
>
> 6.2. En uno de los primeros pronunciamientos relacionados con la materia[7], la Corte recordó que la Constitución de 1886 no hacía referencia expresa al tema de la cultura, razón por la cual, fue directamente el legislador quien se ocupó de definir y regular sus aspectos centrales. Se destacó al respecto en el mismo fallo, que durante la vigencia de la citada Constitución, aun cuando se adoptaron distintas medidas, no se pudo consolidar una política clara y coherente que propugnara por la protección y preservación del patrimonio cultural y arqueológico del país, particularmente, en relación con la definición de los organismos a quienes se le asignaron tales funciones, lo que a su vez pudo contribuir a que algunos de los haberes culturales de la Nación hayan sido objeto de destrucción, abandono y comercialización.
>
> 6.3. En contraposición con lo anterior, la Constitución Política de 1991 le dedica un amplio espacio a la cultura. Con un propósito claro de defensa del patrimonio cultural en sus distintas manifestaciones, y como expresión de la diversidad de las comunidades, de la riqueza humana y social de los pueblos y como instrumento para construir sociedades organizadas, la cultura es reconocida por la actual Carta Política como un pilar fundamental del Estado y como valor, principio, derecho y deber que requiere especial protección, fomento y divulgación por parte de las autoridades públicas e incluso por los particulares.
>
> 6.4. A este respecto, la Corte ha señalado que es amplio el conjunto de disposiciones constitucionales que protegen la cultura, su diversidad y el patrimonio cultural como valores esenciales de la Nación, lo que le ha

[7] C-366 de 2000.

permitido a dicho bloque normativo recibir el calificativo de *"Constitución Cultural"*.

6.5. Conforme con ello, de manera general, la cultura encuentra fundamento constitucional: *(i)* en el artículo 2º, que señala como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación; *(ii)* en los artículos 7º y 8º, que le imponen al Estado el deber de proteger la diversidad y las riquezas culturales de la Nación; *(iii)* en el artículo 44, que define la cultura como un derecho fundamental de los niños; *(iv)* en el artículo 67, que reconoce la educación como un derecho que busca afianzar los valores culturales de la Nación; *(v)* en el artículo 70, que obliga al Estado a promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, y que reconoce la cultura en sus diversas manifestaciones como fundamento de la nacionalidad; *(vi)* en el artículo 71 que también le impone al Estado la obligación de crear incentivos para fomentar las manifestaciones culturales; *(vii)* en artículo 95-8 que señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano la protección de los recursos culturales y naturales; y *(viii)* en los artículos 311 y 313-9, que encomiendan de manera especial a los municipios, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

6.6. En lo que se refiere específicamente a la defensa del patrimonio cultural y arqueológico y al régimen constitucional de protección, su fundamento surge directamente del *(ix)* artículo 63, en el que se consagra que el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables; y, de manera especial, del *(x)* artículo 72, que prevé que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, al tiempo que establece que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. En plena armonía con las citadas disposiciones, *(xi)* el artículo 313-10 del mismo ordenamiento Superior, le atribuye a los Concejos Municipales la función de expedir las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, mientras que *(xii)* el articulo 333 deja en manos de la ley la delimitación del alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

6.7. Según lo ha destacado esta Corporación, el conjunto de disposiciones constitucionales citadas muestran que, sin lugar a dudas, "la protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que éste constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones[8]", para lo cual, "la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la Nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico"[9].

[8] Sentencia C-742 de 2006.

[9] Sentencia Ibídem.

6.8. Acorde con ello, en diversas oportunidades, la Corte ha resaltado, no sólo la importancia del referido régimen constitucional de protección, sino también la obligación que asiste a todos, y en particular al Estado, de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural y arqueológico. Ha recordado este Tribunal que, para tales efectos, es la propia Carta Política la que le impone al Estado el deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación (C.P. art. 72), al tiempo que le reconoce a los bienes que hacen parte del mismo el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles.[10]

6.9. A propósito de tales medidas, la jurisprudencia constitucional ha destacado que "la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello, incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de la conservación y protección"[11]. No obstante, las referidas restricciones encuentran plena justificación constitucional, precisamente, en razón a lo importante que resulta para el Estado, la comunidad y el propio individuo, la conservación y el cuidado del patrimonio cultural de la Nación, particularmente, si se toma en consideración que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que, como tal, posee manifestaciones culturales diversas, que deban ser protegidas, conservadas y divulgadas, con el fin de que sirvan de testimonio de la identidad cultural nacional, en el presente y en el futuro.

6.10. Ahora bien, aun cuando es claro que la promoción de la cultura y la protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, muestra de lo cual un número importante de sus disposiciones se refieren al tema, también es cierto que la Carta no desarrolla de manera específica y detallada las reglas y principios que fueron fijadas por ella. De ahí que, como ya lo ha puntualizado este Tribunal[12], corresponda al legislador, dentro del marco de la Constitución, reglamentar la materia, haciendo uso de su libertad de configuración política y de las atribuciones especiales que le han sido reconocidas, entre otros, por el artículo 63, que expresamente le atribuye a la ley la determinación de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y por el artículo 72, que también difiere a la ley el establecimiento de los mecanismos que permitan readquirir los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural, cuando éstos se encuentren en manos de los particulares.

6.11. En desarrollo de los mandatos constitucionales a los que se ha hecho expresa referencia, y en ejercicio de sus competencias, el legislador expidió la Ley 397 de 1997, la cual, con las modificaciones que le fueron

---

[10] Ver Sentencia C-474 de 2003, así como, entre otras, las sentencias C-339 de 2002. Fundamento 6.2, C-091 de 2001, y 366 de 2000.

[11] Sentencia C-366 de 2000. Reiterada, entre otras, en las Sentencias C-091 de 2001, C-339 de 2002, C-474 de 2003 y C-742 de 2006.

[12] Sobre el punto se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-474 de 2003 y C-742 de 2006.

introducidas por la Ley 1185 de 2008, se ocupa de definir los objetivos de la política estatal en materia de protección del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, disponiendo a su vez la creación del Ministerio de la Cultura, como órgano rector en la materia.

6.12. Dicha ley, en su artículo 1°, define la cultura como "*el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias*".

6.13. De igual manera, el artículo 4° establece la forma como se integra el patrimonio cultural de la Nación. Al respecto, la preceptiva citada dispone que 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"*.

La misma norma precisa los objetivos principales de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación, señalado al respecto que éstos se concentran en 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. También define el ámbito de aplicación de la ley, disponiendo que ésta se aplica a 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.

En ese contexto, la preceptiva señala igualmente que se consideran como bienes de interés cultural[13] de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras 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

[13]El propio artículo 4° dispone que: *"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".*

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, considera como bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico.

En cuanto a la Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación, señala el mismo artículo 4° que 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. Aclarando que los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.

6.14. El artículo 5°, por su parte, regula lo relacionado con el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, previendo que el mismo *"está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación*". De acuerdo con ello, dispone que son entidades públicas del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, el Ministerio de Cultura -quien tiene a su cargo la labor de coordinación-, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación.

6.15. El artículo 6°, ibídem, se ocupa de los bienes integrantes del patrimonio arqueológico, señalando que son todos 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. La norma precisa, de conformidad con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, que los bienes del patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Destaca que el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, es la institución competente en el territorio nacional para el manejo del patrimonio arqueológico, y que ésta 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.

6.16. En el artículo 8° se fija el procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural[14]. Dicho texto prevé que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural[15], es el responsable de la declaratoria y del manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.

---

[14]El artículo 8° establece el procedimiento que debe seguirse para la declaratoria de los bienes de interés cultural, de la siguiente manera: *"1. El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria. // 2. Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección. // 3. Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere. // 4. Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere. // PARÁGRAFO 1o. En caso de que la declaratoria de que trata este artículo surgiere de iniciativa privada o particular se seguirá el mismo procedimiento, en cuyo caso el particular solicitante presentará el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriese, y este será sometido a revisión del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural. // PARÁGRAFO 2o.Revocatoria. La revocatoria del acto de declaratoria de bienes de interés cultural corresponderá a la autoridad que lo hubiera expedido, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural, en el caso en que dichos bienes hayan perdido los valores que dieron lugar a la declaratoria. Tratándose de la revocatoria de declaratorias de monumentos nacionales o bienes de interés cultural efectuadas por el Ministerio de Educación, la revocatoria corresponderá al Ministerio de Cultura."*

[15]El artículo 7° de la Ley 397 de 1997 regula lo relacionado con el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, en los siguientes términos: *ARTICULO 7o. CONSEJO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia de la presente ley, el Consejo de Monumentos Nacionales se denominará Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, y será el órgano encargado de asesorar al Gobierno Nacional en cuanto a la salvaguardia, protección y manejo del patrimonio cultural de la Nación. // a) Integración del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. El Consejo Nacional de Patrimonio Cultural estará integrado de la siguiente forma: // 1. El Ministro de Cultura o su delegado, quien lo presidirá. // 2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado. // 3. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado. // 4. El Decano de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia o su delegado. // 5. El Presidente de la Academia Colombiana de Historia o su delegado. // 6. El Presidente de la Academia Colombiana de la Lengua o su delegado. // 7. El Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos o su delegado. // 8. Un representante de las Universidades que tengan departamentos encargados del estudio del patrimonio cultural. // 9. Tres (3) expertos distinguidos en el ámbito de la salvaguardia o conservación del patrimonio cultural designados por el Ministro de Cultura. // 10. El Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia o su delegado. // 11. El Director del Instituto Caro y Cuervo o su delegado. // 12. El Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura, quien participará en las sesiones con voz pero sin voto y ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. // 13. <Numeral adicionado por el artículo 76 del Decreto 763 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Director del Archivo General de la Nación o su delegado. // El Gobierno Nacional establecerá las funciones del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural y reglamentará lo pertinente al régimen de sesiones, período, quórum y honorarios de los miembros de dichos Consejos, así como lo relacionado con las Secretarías Técnicas de los mismos y sus funciones. Del mismo modo podrá, mediante decreto, ampliar la representación de otras entidades estatales o sectores privados, a efectos de contar con expertos en el manejo integral del patrimonio cultural de carácter material e inmaterial; // b) Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural. Créanse los Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural en cada uno de los departamentos, los cuales cumplirán respecto del patrimonio cultural del ámbito territorial y de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, funciones análogas al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural; // c) Consejos Distritales de Patrimonio Cultural. Créanse los Consejos Distritales de Patrimonio Cultural en cada uno de los Distritos, los cuales cumplirán respecto del patrimonio cultural y bienes de interés cultural del ámbito distrital, funciones análogas al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. // PARÁGRAFO 1o. La composición de los Consejos Departamentales y Distritales*

Conforme con ello, la norma dispone que son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional.

La misma preceptiva prevé que a las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras -de que trata la Ley 70 de 1993-, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos. Ello, sin perjuicio de que los bienes antes mencionados puedan ser declarados bienes de interés cultural del ámbito Nacional por el Ministerio de Cultura, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

Acorde con lo expresado, el referido artículo 8° dispone que para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas, previendo a su vez que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben tener en cuenta los recursos para la conservación y la recuperación del patrimonio cultural.

6.17. En desarrollo del artículo 72 de la Constitución Política, el artículo 10 de la citada ley señala que los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables, facultando, a través de su parágrafo único, al Ministerio de Cultura para autorizar, en casos excepcionales, la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas. Sobre el particular, la norma aclara que las alcaldías, gobernaciones y autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras serán las encargadas de dar aplicación a lo previsto en el referido parágrafo respecto de los bienes de interés cultural declarados por ellas[16].

---

de Patrimonio Cultural será definida por las autoridades departamentales y distritales, según el caso. Para el efecto se considerarán las características del patrimonio cultural en el respectivo Departamento o Distrito y se dará participación a expertos en el campo del patrimonio mueble e inmueble, en el del patrimonio cultural inmaterial, y a las entidades públicas e instituciones académicas especializadas en estos campos. En todo caso, cuando en una determinada jurisdicción territorial haya comunidades indígenas o negras asentadas, se dará participación al menos a un representante de las mismas. // PARÁGRAFO 2o. A las sesiones de los Consejos de que trata este artículo podrán ser invitados con voz pero sin voto, los funcionarios públicos y las demás personas que aquellos estimen conveniente. // PARÁGRAFOTRANSITORIO. Los Departamentos y/o Distritos dispondrán de seis meses para dar cumplimiento a las disposiciones previstas en este artículo, contados a partir de la promulgación de la ley.

[16]El artículo 10° de la Ley 397 de 1997, faculta a las alcaldías, gobernaciones y autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras a autorizar a las entidades públicas propietarias de bienes de interés cultural para darlos en comodato a entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, hasta por el término de cinco años prorrogables con sujeción a lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política, celebrar convenios interadministrativos y de asociación en la forma prevista en los artículos 95 y 96 de la Ley

6.18. Cabe destacar finalmente, que en el artículo 11 del ordenamiento legal en referencia, se fija el régimen especial de protección al que están sometidos los bienes de interés cultural. De acuerdo con dicha norma, el hecho de que un bien sea declarado de interés cultural implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones: *(i)* el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera, entendido éste como el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo; *(ii)* su incorporación al Registro de Instrumentos Públicos, para lo cual, la autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural lo informará a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a efectos de que esta incorpore la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Igualmente, se incorporará la anotación sobre la existencia del Plan Especial de Manejo y Protección aplicable al inmueble, si dicho plan fuese requerido; *(iii)* la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) a los planes de ordenamiento territorial, pudiendo el PEMP limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial; (iv) la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, las cuales pasan a constituir normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos: *(v)* la posibilidad de intervención, de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido, para efectos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, la cual deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, si se trata de un bien de interés cultural del ámbito nacional, o de la entidad territorial correspondiente, tratándose de un bien de interés cultural del ámbito territorial; *(vi)* la prohibición de exportación de bienes muebles de interés cultural, salvo la posibilidad de exportación temporal, por un plazo que no exceda de tres años, con el único fin de ser exhibidos al público o estudiados científicamente, la cual debe contar con la autorización de la autoridad cultural competente; *(vii)* tratándose de bienes muebles, la posibilidad de su enajenación, caso en el cual deberá ofrecerse en primer término a la autoridad que haya efectuado la respectiva declaratoria, la cual podrá ejercer una primera opción de adquisición directamente o a través de cualquier otra entidad estatal, según coordinación que para el efecto realice la autoridad que haya efectuado la declaratoria; *(viii)* la posibilidad de transferencia de dominio a cualquier título de bienes de interés cultural de propiedad privada, evento en el cual la misma deberá comunicarse por el adquirente a la autoridad que lo haya

---

489 de 1998 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, y en general, celebrar cualquier tipo de contrato, incluido el de concesión, que implique la entrega de dichos bienes a particulares, siempre que cualquiera de las modalidades que se utilice se dirija a proveer y garantizar lo necesario para la protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación de los mismos, sin afectar su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

declarado como tal y en un plazo no mayor a los seis meses siguientes de celebrado el respectivo negocio jurídico.

6.19. Del análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales a que se ha hecho referencia, y dentro del propósito de orientar la decisión por tomar en esta causa, se colige que el patrimonio cultural de la Nación se encuentran bajo la protección del Estado (C.P. art. 72), y el mismo está constituido por todos los bienes de naturaleza pública o privada a que hace referencia expresa el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, entre los que se cuentan los bienes materiales muebles e inmuebles 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.

6.20. En la medida en que por expresa disposición constitucional los bienes inmuebles declarados como de interés cultural *"pertenecen a la Nación"*, le corresponde al Estado, en el caso de que los mismos sean de naturaleza pública, el deber de mantener su dominio, para lo cual es la propia Carta Política las que le reconoce la condición de *"inalienables, inembargables e imprescriptibles"(*C.P. art. 72). Asimismo, en caso de que tales bienes se encuentren en manos de particulares, debe el legislador establecer los mecanismos necesarios para su readquisición por parte del Estado (C.P. art. 72), quedando en todo caso sometidos al régimen especial previsto en la Ley 397 de 1997.

6.21. De igual manera, dentro de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, la Constitución y la ley diferencian *(i)* los bienes que integran el patrimonio arqueológico de la Nación (C.P: arts. 63 y 72), y *(ii)* los bienes culturales que conforman la identidad nacional (C.P. art. 72). Con respecto a los dos grupos de bienes, no se requieren que los mismos sean declarados como tales para que tengan el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles. Igualmente, las dos categorías de bienes pueden tener la condición de *"bienes de interés cultural"* de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras y, en consecuencia, quedan sujetos al régimen especial previsto en la Ley 397 de 1997.

7. La inalienabilidad del patrimonio cultural de la Nación. Alcance y límites

7.1. Como ya ha sido señalado, los bienes culturales que conforman la identidad nacional y hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, son, por expresa disposición constitucional, *"inalienables, inembargables e imprescriptibles"* (C.P. art. 72). Esta Corporación ha tenido oportunidad de explicar el alcance de los referidos atributos, de la siguiente manera:

"a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.

b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.

c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados".[17]

7.2. Siguiendo lo dicho por la jurisprudencia citada, los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación son inalienables y, por tanto, no puede ser objeto de enajenación o negociación, lo cual a su vez se traduce en que no puede ser vendidos, donados ni permutados.

En efecto, de acuerdo con la doctrina especializada, la prohibición de inalienabilidad que de manera general recae sobre los bienes públicos, y en particular sobre los bienes culturales, significa que esa categoría de bienes no pueden venderse o traspasarse mientras se encuentren afectados a la utilidad pública a la que hayan sido destinados. Tal característica de inalienabilidad supone, entonces, una limitación de las competencias de la administración, concretamente en el ámbito negocial, derivada de la condición extracomercial del dominio público, cuyo incumplimiento, a su vez, conlleva la nulidad absoluta del contrato de enajenación por falta de objeto.

7.3. No obstante, considera la Corte que el significado que en términos generales se reconoce a la prohibición de inalienabilidad, debe entenderse comprendida en el contexto de la finalidad que persigue el régimen constitucional de protección del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, cual es la preservación, recuperación y conservación de los bienes que lo integran. Si ello es así, la condición de inalienabilidad a que alude el artículo 72 Superior, respecto de los bienes culturales de propiedad pública, lo que persigue en realidad es su exclusión del tráfico jurídico propio del derecho privado y, por esa vía, impedir que tales bienes pasen a manos de particulares o se mantengan en ellas, dentro del propósito de garantizar el estatus de protección estatal que su condición les reconoce.

7.4. En ese sentido, la transferencia o reasignación de bienes culturales que por razones de interés general pueda tener lugar entre entidades públicas, para su manejo y administración, no se entiende comprendida en la prohibición de inalienabilidad, toda vez que el bien cultural continúa en el ámbito de la propiedad pública y conserva su condición y atributos, aspectos que, precisamente, son lo que justifican la inclusión de la referida prohibición constitucional. Ese ha sido el entendimiento que el legislador le ha reconocido a la referida prohibición, concretamente, en el artículo 10° de la Ley 397 de 1997, el cual, al tiempo que establece los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes

[17] Sentencia T-566 de 1992. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias T-572 de 1994, C-183 de 2003 y C-474 de 203.

culturales de propiedad estatal, incluye la posibilidad de su enajenación entre entidades públicas. La citada norma prevé expresamente:

"ARTICULO 10. INEMBARGABILIDAD, IMPRESCRIPTIBILIDAD E INALIENABILIDAD. Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1185 de 2008. Los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

PARÁGRAFO 1º. El Ministerio de Cultura autorizará, en casos excepcionales, la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas. Las alcaldías, gobernaciones y autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, serán las encargadas de dar aplicación a lo previsto en este parágrafo respecto de los bienes de interés cultural declarados por ellas".

7.5. Y es que, según está previsto en el artículo 4° de la citada Ley 397 de 1997, desde el punto de vista de la propiedad, los bienes del patrimonio cultural de la Nación pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado. A partir de dicha clasificación, el mandato constitucional de inalienabilidad, se extiende sobre todos los bienes públicos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, independientemente de la autoridad a la que pertenezcan, sea ésta del nivel central o territorial, en el sentido de que ninguno de ellos puede ser enajenado, pero siempre dentro del propósito de impedir que tales bienes puedan ser objeto de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien a favor de particulares. De ese modo, la inalienabilidad a que hace referencia expresa el artículo 72 de la Carta, tiene un alcance relativo y no absoluto, en cuanto se dirige a impedir la transferencia de los bienes que forman parte del patrimonio cultural a los particulares, siendo posible que el Estado pueda disponer de tales bienes dentro del ámbito de la propiedad estatal a través de su reasignación entre entidades públicas.

7.6. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado, que la protección al patrimonio cultural y arqueológico de la Nación que prohíja la Constitución, no se agota con el hecho de que ciertos bienes sean declarados como parte de dicho patrimonio. La misma se extiende también, al propósito de lograr que los bienes a los que se les ha reconocido alguna de tales condiciones, sean recuperados y permanezcan en manos del Estado. A este último cometido es que apunta la prohibición de inalienabilidad prevista en el precitado artículo 72 Superior, pues, como se mencionó, a través de ella se garantiza que los bienes públicos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación no puedan ser negociados o comercializados con particulares y se mantengan siempre en la órbita estatal o pública.

7.7. Dicha interpretación surge directamente del texto del propio artículo 72 de la Carta. En efecto, inicialmente, y de manera general, la norma le asigna al Estado, entendido éste como el conjunto de todas las autoridades públicas, la protección del patrimonio cultural de la Nación. Dentro de ese

propósito, como medida de protección, dispone a su vez que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Conforme con tal mandato, finalmente, la aludida disposición faculta al legislador para establecer los mecanismos que permitan readquirir tales bienes cuando se encuentren en manos de particulares. Pues bien, una lectura sistemática de las anteriores premisas, vistos a 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.

7.8. La lectura anterior coincide plenamente con los motivos que fueron tenidos en cuenta por el Constituyente de 1991 para aprobar el contenido del artículo 72 de la actual Carta Política. En efecto, durante los debates en la Comisión Primera, en el punto relacionado con los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad a favor de los bienes que hacen parte del patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, se señaló por parte de los constituyentes que la finalidad de su inclusión en la nueva Carta se relacionaba con la necesidad de buscar que tales bienes fueran de propiedad de la Nación y no estuvieran en manos de los particulares. Sobre el punto, se expresó:

"*…el patrimonio cultural normalmente depredado en Colombia, sin ninguna clase de contemplaciones, con la total desidia del Gobierno, se han destruidos monumentos maravillosos de épocas coloniales… el patrimonio artístico de las iglesias que contienen obras valiosas artísticas de la colonia, de la manera más normal son saqueadas, son robadas, los cuadros desaparecen y no hay nadie que responda."*

"…los Gobiernos tienen que disponer de los mecanismos necesarios para la protección de este patrimonio, no podemos seguir permitiendo que se siga comercializando sin ninguna protección. Es importante que tomemos consciencia del valor del patrimonio"

(…)

"…lo que se trata de buscar es que pertenezcan a la Nación y que no estén en manos de particulares (…), eso es lo que se trata de buscar, (…)[la ley] establecerá también los mecanismos para que el Gobierno pueda readquirir los bienes arqueológicos que se encuentren en manos de particulares…

"…el estado deberá promover la readquisición de aquellos bienes del patrimonio arqueológico de la Nación que por alguna circunstancia está en manos de particulares.[18]"

7.9. También la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, coincidió en señalar que los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad a favor de los bienes que hacen parte del patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, tenían justificación en la medida de lograr que el Estado se hiciera a la propiedad de dichos bienes y no fuera posible su tráfico entre particulares. Se manifestó al respecto:

"*Del patrimonio cultural. La preservación del patrimonio cultural en todas sus formas, queda bajo la protección del Estado. Ello abarca no sólo el arquitectónico, los objetos artísticos, documentos y testimonios de valor histórico, sino el conjunto de bienes que expresan nuestra cultura, en alguna de sus manifestaciones. El artículo pone énfasis especial en el patrimonio arqueológico, el cual se reputa como bien de la Nación con carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. Así mismo, se autoriza a la ley para reglamentar los derechos especiales que puedan tener las comunidades étnicas en lo referente a las riquezas arqueológicas.*

El espíritu de las normas que protegen y tutelan el derecho a la cultura, es el de fomentar la actividad y la investigación tanto de la ciencia, como de la tecnología y salvaguardar el patrimonio histórico de la República"[19].

(…)

"En relación con el patrimonio cultural me permito sugerir que no se refiera tanto al patrimonio arqueológicos, sino que se extienda también en la parte que dice: que la ley extenderá también sus mecanismos para que el Gobierno pueda readquirir los bienes, no sólo los arqueológicos sino los bienes del patrimonio cultural de la Nación y que se encuentran en manos de particulares, y en el exterior para evitar su salida del país y para su conservación."

7.10. De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha entendido que el atributo de inalienabilidad reconocido por el artículo 72 Superior a los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, tiene como finalidad la exclusión de dicho bienes del tráfico propio del derecho privado. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-474 de 2003, la Corte conoció de una demanda formulada contra el artículo 9° de la Ley 397 de 1997 que regulaba lo referente al patrimonio cultural sumergido. En esa oportunidad, la acusación se concentró en el aparte de la norma que le permitía al denunciante de un rescate, cuando el mismo se producía en las coordenadas geográficas por él indicadas, tener derecho *"a un porcentaje del valor bruto de las especies náufragas…".* Analizando dicho texto, desde la perspectiva de establecer si el mismo violaba la prohibición

[18] Extracto de la obra "*Corte Constitucional, Constitución Política de Colombia, Antecedentes articulo 71 y 72, Asamblea Nacional Constituyente"*.
[19] Gaceta Constitucional 82 de 1991

constitucional de inalienabilidad, la Corte hizo el siguiente razonamiento: "un bien que integra el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, al ser inalienable, no puede ser negociado, ni vendido, ni donado, ni permutado. Por consiguiente, si la expresión acusada autorizara la transferencia a los particulares, a título de recompensa, de bienes que integran ese patrimonio, entonces sería inexequible". A partir del referido razonamiento, se puso de presente en el citado fallo que, en relación con los bienes que integran el patrimonio cultural sumergido, no había duda sobre la imposibilidad de disponer de los mismos por parte del particular que denuncie el hallazgo, dado que tales bienes están cubiertos por los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. De ese modo, no obstante encontrar que la acusación partía de una interpretación equivocada de la norma, por razones de seguridad jurídica, la Corte procedió a declarar la exequibilidad condicionada de la expresión *"éste tendrá derecho a un porcentaje del valor bruto de las especies náufragas",* en el entendido de que el denunciante tiene derecho a una compensación, que sea un equivalente del valor de las especies náufragas, pero no tiene derecho a reclamar un porcentaje de las especies náufragas que integran el patrimonio arqueológico y cultural nacional.

Asimismo, en la Sentencia T-314 de 2012, al resolver una acción de tutela relacionada con el derecho a la vivienda digna y la ocupación de bienes pertenecientes al Estado, la Corte tuvo oportunidad de referirse de manera general a la prohibición constitucional que pesa sobre los bienes públicos, en el sentido de ser éstos *"inalienables, inembargables e imprescriptibles"*. En dicho fallo, esta Corporación precisó que, dado que tales bienes se destinan a cumplir fines de utilidad pública, la referida prohibición se dirige de manera especial a evitar su apropiación por parte de particulares, es decir, a impedir que los bienes de propiedad del Estado, entre los que se cuentan los bienes culturales, puedan pasar a manos privadas y perder su finalidad y destinación pública. Sobre el punto, destacó la Corte:

"En este orden de ideas, es claro que por estar bajo la tutela jurídica del Estado, los bienes de uso público y los bienes fiscales son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos. Es por ello que para evitar estas situaciones, la misma Carta Política señala en su artículo 63, que todos los bienes de uso público del Estado 'son inalienables, inembargables e imprescriptibles', en razón a que están destinados a cumplir fines de utilidad pública en distintos niveles: los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales. De este modo, al impedir que los particulares se apropien de los bienes fiscales, 'se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad'[20]."

7.11. En ese sentido, es claro que la lectura que surge de artículo 72 Superior, en cuanto a la regla que le reconoce a los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, es la de que a través de tales atributos

[20] Sentencia C-530 de 1996, op. cit., pág. 16.

se buscan impedir que los referidos bienes puedan circular en la órbita del comercio y del patrimonio privado y puedan permanecer en cabeza de los particulares. Tal interpretación es concordante con el mandato previsto en la propia norma, mediante el cual se faculta a la ley para establecer los mecanismos que permitan readquirir los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación cuando se encuentren en manos de particulares.

7.12. En la Sentencia C-366 de 2000, la Corte afirmó que, "al referirse el artículo 72 al deber del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación, está vinculando a todas las autoridades territoriales y no sólo al poder central. Existiendo, por tanto, una competencia compartida entre unas y otras"[21]. De ese modo, si la función de protección del patrimonio cultural de la Nación se radica en cabeza de todas las autoridades públicas, las medidas que con ese fin se establezcan, como ocurre con la prohibición constitucional de inalienabilidad, no pueden estar dirigidas a dificultar el cumplimiento de tal objetivo, lo cual tiene lugar si se entiende que la aplicación de dicha prohibición se extiende más allá del comercio privado, es decir, si también se aplica al traslado de bienes culturales entre autoridades públicas para efectos de su manejo y administración.

7.13. En efecto, si todas las autoridades públicas, tanto del nivel central como del nivel territorial, tienen el deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación, es admisible que el Estado, por razones de interés general, pueda disponer de los bienes que hacen parte de dicho patrimonio, dentro del ámbito de la propiedad pública, mediante la reasignación de su manejo y administración entre entidades estatales, sin que ello implique desconocimiento de la prohibición constitucional de inalienabilidad que pesa sobre tales bienes.

7.14. Así las cosas, cabe concluir, que la prohibición de inalienabilidad a que hace referencia expresa el artículo 72 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 63 del mismo ordenamiento Superior, respecto de los bienes culturales, sólo opera frente a la privatización del dominio público y, por tanto, no impide la sucesión o transmisión en la titularidad del dominio entre entidades del sector público

4º. Condición para la protección de BIC. Su preexistencia – Consejo de Estado:

La parte demandada recurre igualmente al CE y de manera especial a la sentencia proferida por la Sección Primera, en la que condiciona el amparado del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural, a su existencia declarada.

[21] Sentencia C-366 de 2000.

Efectivamente, ésta Corporación se ha pronunciado en medios de control de derechos colectivos, la protección y amparo de BIC en estado de abandono. Sin embargo, es lo cierto que el presente medio de control se edifica en la amenaza de un bien que requiere ser protegido y valorado, para su preservación, como un BIC.

2.6.2. LOS CAMNOS REALES COMO PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION

El Camino Real de Honda es un bien de uso público que forma parte del Patrimonio del Estado, entendido éste, en los término señalados por el artículo 674 del Código Civil:

> **"ARTICULO 674. BIENES PUBLICOS Y DE USO PÚBLICO**. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.
>
> Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.
>
> Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales."

Se trata de un bien de uso público y por lo tanto, de propiedad del Estado.

La ley 41 de 1947 dispone

> **ARTICULO 1º.** Los propietarios, poseedores o tenedores de fincas raíces rurales, que colinden con caminos de herradura, estarán obligados a mantener totalmente limpios de maleza los sectores de tales caminos en la extensión de los linderos con sus fincas y hasta la mitad del ancho de las vías.
> De esta obligación sólo estarán exentos los obligados al pago de contribución de caminos o de pisadura, en los Municipios donde se halle establecida dicha contribución.

La ley 12 de 1949 adoptó el Plan Vial de Colombia, en los siguientes términos:

> ARTICULO 1º. En el Presupuesto Nacional de cada vigencia se apropiará necesariamente una partida **global para la construcción y sometimiento**

> **de vías públicas**, no inferior al doce por ciento 812%) de las rentas comunes.

Comenzaba entonces (de manera tardía a juicio de la Sala en tanto que para el año de 1949 ya se había construido la Interestatal No. 66 que cruza los Estados Unidos de América), el proceso de diseño y construcción de la red vial nacional.

> **ARTICULO 9º**. Las carreteras troncales de unidad nacional, a que se refiere el artículo 4º. de esta Ley, son las siguientes:
>
> a) Troncal Occidental. TUMACO: Cartagena - Tumaco - Diviso - Pasto-Popayán - Cali - Manizales - Medellín - Sincelejo - Cartagena con transversal La Cruz - san Agustín y la transversal Palmira - Chaparral.
> b) **Troncal Oriental. TRES ESQUINAS- SANTA MARTA:** Tres esquinas-Florencia - Garzón - Neiva - Cabrera - **Bogotá** - Tunja - Barbosa - Bucaramanga - La Ceiba - Abrego - Ocaña - La Mata - Rincón hondo - Valledupar - Fundación - San Marta; y Tunja - Cúcuta - Ocaña - Santa Marta, con las variantes de Aipe - Castilla y mata - rio Mina, con los ramales de intercomunicación Cunday - Andalucía - La Colonia de Sumapaz - Duda - San Martín y el ramal internacional Codazzi a la frontera venezolana.
> c) **Troncal Transversal. BOGOTA - OCEANO POCIFICO**: **Bogotá** - Cambao -Armero- Libano - Manizales - Pueblorrico - Istmina - Pizarro, o donde la técnica aconseje, en el Pacífico, y el ramal transversal espinal - San Luis - Roncesvalles - Tulúa - Buga - Buenaventura.
> **Troncal Transversal. PUERTO CARREÑO-BOGOTA-TURBO:** Puerto Carreño-Villavicencio - **Bogotá - Guaduas - Dorada** - Ríonegro - Medellín - Turbo. El sector Puerto carreño - Villavicencio puede posponerse en su construcción, a juicio del Gobierno.

Tanto el actor popular como la Alcaldía de Guaduas nos invita a reflexionar acerca de la modificación de los sistemas de transporte en consideración al surgimiento de nuevas tecnologías. De la mula al tren y del tren a la tractomula. La vida cambió y con ello la vida de los caminos de herradura y las posadas que se construyeron durante largos años, pues dieron paso al desarrollo. La ruta 66, la Mother Road, cambió la historia del mundo. La National Geográfich la presenta con los siguientes términos:

> Un número redondo
>
> La Ruta 66, que comienza en Chicago, en la confluencia entre Jackson Boulevard y Michigan Avenue, y termina en el muelle de Santa Mónica

> (California) donde hay un cartel que así lo atestigua tiene un nombre icónico. ¿Pero, cuál es su origen? La necesidad, por parte de su creador Cyrus Avery, de identificarla con un número redondo, fácil de recordar y que no estuviera ya asignado a una carretera interestatal. De hecho, la primera cifra asignada fue 62, pero Avery luchó para impulsar un nuevo bautizo. El resto ya es historia.
>
> The Mother Route
>
> Larga, larguísma, con tramos rectos hasta el infinito, muchos de los emigrantes que en los años treinta abandonaron su Oklahoma natal para ir en busca de mejor suerte a California tomaron esta ruta. John Steinbeck la llamó The Mother Road, nombre que todavía se usa, en su novela Las uvas de la ira (1939), cuyos protagonistas atravesaban el desierto de Arizona hacia la "tierra prometida".

De los polvorientos caminos, por donde cruzaban las diligencias o a lomo de caballo, se pasó a los caminos de fierro hasta 1910, dándole paso a la interestatal más grande e icónica del Continente y más grande del mundo. América no podía dejar la oportunidad, y se diseñó entonces la Carretera Panamericana

> SOCIEDAD GEOGRÁFICA DE COLOMBIA
> ACADEMIA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS
> www.sogeocol.edu.co1
>
> LA CARRETERA PANAMERICANA EN COLOMBIA
> Por: ALFREDO D. BATEMAN
> Artículo del Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia
> Números 69-70, Volumen XIX
> Primer Trimestre de 1961
>
> INICIATIVA DE LA CARRETERA PANAMERICANA
>
> En el año de 1923 se reunió en Santiago de Chile la Quinta Conferencia Internacional Americana, que en su acuerdo número 8 dispuso recomendar a los Estados que forman la Unión Panamericana para que, a falta delas comunicaciones ferroviarias necesarias, mejoraren los elementos del transporte, por medio de automóviles, así como la celebración de convenciones relativas al transporte por automóvil, a fin de precisar la condición jurídica internacional de los automóviles y reglamentar la circulación de ellos entre los diversos países, y la celebración de una Conferencia de Carreteras de Automóviles para estudiar los medios más adecuados para desarrollar un programa eficaz para la construcción de esa clase de carreteras en los distintos países de América y entre unos y otros de esos mismos países. Como desarrollo de esta recomendación, y luego de una reunión de un grupo de ingenieros y altos funcionarios viales de los

> países de América a los Estados Unidos, previa invitación de la Unión Panamericana y los Departamentos de Agricultura y Comercio de los Estados Unidos, se llevó a cabo en Buenos Aires, en el mes de octubre de 1925, el Primer Congreso Panamericana de Carreteras, el cual, entre otros asuntos, declaró permanente dicho Congreso para realizar con la mayor eficacia posible el rápido y urgente desarrollo de la vialidad continental. En el año de 1928 se reunió en La Habana la Sexta Conferencia Internacional Americana, la cual otorgó su plena aprobación a la iniciativa de construir una Carretera Panamericana, recomendando a todos los Gobiernos, miembros de la Unión Panamericana, que cooperaren en lo posible a la pronta realización de dicho proyecto. El Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América en 4 de mayo de 1928 aprobaron una resolución conjunta encareciendo al Presidente que instruyera a las varias oficinas del Gobierno para que prestaren su cooperación y ayuda que fueran factibles y apropiadas para que se considerare a fondo el asunto de la Carretera Panamericana, en la siguiente Conferencia Internacional.

Nótese que el diseño y construcción de la vía Bogotá – Guaduas que forma parte de la Troncal Transversal y que hoy forma de la mal llamada Autopista Bogotá – Medellín, conlleva al abandono del camino real de Honda, objeto de esta controversia. La Historia de Colombia muestra que para 1930 se había derrocado la hegemonía conservadora pasando a gobiernos liberales, que pretendieron ser rescatados con una nueva forma de pensar. Volver al gobierno conservador. Los candidatos a la presidencia Mariano Ospina Pérez (candidato nacional), conservador, ingeniero civil, se confrontó a Gabriel Turbay (candidato extranjero), liberal, con un tercero independiente reconocido como líder social Jorge Eliécer Gaitán, de quien se recuerda que cuando expuso su tesis doctoral cum laude, su jurado y maestro Enrico Ferri, lo felicitó y saludó con un beso en la frente en reconocimiento a su grandeza. Pues bien, Ospina Pérez diseñó el sistema nacional de vías, cuyo emprendimiento llevó al abandono a los caminos viejos construidos a lomo mula, en la época republicana. Se debe recordar que en su gobierno se produjeron hechos que marcaron la historia del país. La muerte de Gaitán como símbolo de una violencia no superada, pero en medio de la violencia, el deseo de lograr el crecimiento económico del país, haciendo uso del crédito internacional, lo que conllevó a que se haga la visita del BANCO MUNDIAL. La Misión Currie presidida por el economista Currie. Fue especialmente icónico que en ese gobierno se hubiese estrenado el estado de sitio

par la expedición del Decreto Ley 3743 de 1950, publicado en el Diario Oficial No 27.622, del 7 de junio de 1951, compilando los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951, conocidos como Código Sustantivo del Trabajo.

> LA MISIÓN DEL BANCO MUNDIAL EN COLOMBIA, EL GOBIERNO DE LAUREANO GÓMEZ (1950-1951) Y LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES (ANDI)
>
> Eduardo Sáenz Rovner
> Profesor Titular. Universidad Nacional de Colombia
>
> **(...)**
>
> En julio de 1948, Colombia presentó ante Banco Mundial una solicitud para un préstamo por 78 millones 'de dólares para financiar una serie de proyectos en infraestructura tales como ferrocarriles, **carreteras**, plantas hidroeléctricas, maquinaria agrícola y puertos. John McCloy, presidente del Banco, le comentó a Emilio Toro, colombiano y uno de los directores ejecutivos del mismo, que no estaba del todo seguro de que este préstamo serviría para financiar las necesidades más urgentes de Colombia. Toro le propuso que enviase una misión para averiguar cuáles eran las necesidades de Colombia. Robert Garner, vicepresidente del Banco, se encargó de materializar la idea y, ante la respuesta entusiasta del presidente de la República, Mariano Ospina Pérez, se conformó una misión en 1949 que sería la primera en hacer un estudio comprensivo de un país por encargo de una agencia internacional. El economista Lauchlin Currie encabezó la misión que estuvo en Colombia entre julio y diciembre de 1949 y que presentó su reporte final publicado tanto en inglés como en español en 1950.2
>
> Currie discutió con Ospina Pérez la necesidad de establecer un comité de ciudadanos prestantes para estudiar el reporte del Banco Mundial y efectuar las recomendaciones del caso para su implementación. En una entrevista posterior entre Currie y el recién posesionado presidente Laureano Gómez, éste se mostró de acuerdo con la conformación de un Comité de Desarrollo Económico bipartidista que le daría más peso político a las recomendaciones y ayudaría a vencer la oposición a las reformas dentro del mismo Partido Conservador [Currie 1984, 99; y Sandilands 1990, 167-168].
>
> En octubre de 1950, el Comité presentó su primer documento de aplicación de las recomendaciones del Banco Mundial. Este primer reporte sobre la inflación y la estabilidad monetaria señalaba "que es condición indispensable para el desarrollo de un plan armónico de fomento en Colombia detener la inflación y asegurar una estabilidad económica duradera" .3 En consecuencia, el Comité recomendó congelar el crecimiento de los medios de pago, restringir el crédito para el público mediante un aumento de las tasas de interés, aumentar la tasa de redescuento del Banco de la República y controlar del encaje bancario de los bancos comerciales. Por último, el Comité fue muy claro en pedirle al

> gobierno que buscase un superávit en el presupuesto durante el año que corría.' El Gobiemo,·que ya había acordado con los bancos comerciales restringir el crédito como medida antiinflacionaria, adoptó inmediatamente las recomendaciones del Comité>
>
> **El Comité también hizo una serie de recomendaciones sobre el desarrollo de la infraestructura vial del país las cuales fueron aceptadas inmediatamente por el ministro de Obras Públicas**.s

Además de la violencia en la que se vio abocado el país con el asesinato de Gaitán, la la madre naturaleza dio cuenta del sistema vial, pues el crudo invierno de los años 49 y 50 acabaron con los caminos y carreteras, siendo necesario un diseño técnico, que acabó con los caminos reales, como aconteció con el Camino Real de Honda.

2.6.3. EL VALOR CULTURAL DEL CAMINO REAL DE HONDA

La página patronatocolombiano.com lo describe en los siguientes términos:

> El Camino Real es una de las obras de desarrollo más importante del siglo XVI, Su concepción, trazado y mano de obra estuvieron bajo los criterios y técnicas de construcción romana y los caminos de comercio de los indígenas. Tardó más de cien años en su construcción y fue paso obligado por más de trescientos años de diversos viajeros entre quienes se destacan los virreyes, los científicos de la Expedición Botánica, extranjeros como Humboldt y Bonpland; personajes históricos como Antonio Nariño, Simón Bolívar, Manuelita Sáenz y Policarpa Salavarrieta.
>
> Se encuentra ubicado en Cundinamarca y recorre los municipios de Facatativá, Albán, Sasaima, Villeta y Guaduas, llegando a Honda (Tolima). Actualmente se encuentra abandonado y cada día su deterioro es más evidente.

Corresponde ahora a la Sala, verificar si el camino forma parte del patrimonio cultural de la nación, y para hacerlo nos sustentamos en los elementos de prueba y en la posición asumida por la parte demandada.

Sea lo primero expresar que el Camino Real de Honda no está reconocido como bien de interés cultural, lo cual se traduce precisamente en el reconocimiento de la

segunda pretensión principal de la demanda: **Que se declare el Camino Real de Honda, Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional. Para la Sala, ésta es la pretensión principal de la demanda, en tanto que las autoridades demandadas solo pueden disponer de recursos destinados a la preservación de bienes de interés cultural en el marco de sus competencias.**

Corresponde ahora, a la Sala determinar si con la prueba documental aportada al proceso, se cumple el cometido necesario como para disponer la protección de un bien de uso público (un camino real), como bien de interés cultural de la Nación.

En el auto de pruebas se dejó constancia que las autoridades encargadas de la función de preservación y protección de los bienes de interés cultural no aportaron ni solicitaron la práctica de pruebas, como sucedió con las intervenciones del Ministerio de Cultura, el Municipio de Guaduas y el Municipio de Facatativá. Resulta especial la posición asumida por dichas entidades, pues la primera tiene la función de preservación de los bienes culturales, y los dos municipios son aquellos por donde cruza el Camino Real de Honda.

Dichas entidades, en relación con el propósito del actor indicaron lo siguiente:

> 1º. El Municipio de Guaduas señala que revisado el inventario de Bienes de Interés Cultural de la Nación, se encuentra que el Camino Real de Honda, no forma parte de su contenido. Sin embargo, indica que la Ordenanza 062 de 1999 (folio 148 del expediente) adoptó mecanismos de protección. Dicha ordenanza fue aportada por la Gobernación de Cundinamarca y en ella se reconoce a los caminos reales como parte de la Red de Caminos de Cundinamarca.

En el artículo 8º se dispuso:

> OCTAVO.- ORDÉNASE a la Secretaria de Cultura la implementación de las herramientas gubernamentales que permitan declarar a los caminos que corresponda, como Monumentos Nacionales, en coordinación con el Ministerio de Cultura.

2º Por su parte, el Municipio de Facatativá informó que el Camino Real de Honda se encuentra clasificado como vía del componente rural (Vereda Los Manzanos – límite del Municipio de Albán), conforme al artículo 276 del POT.

3º. El Ministerio de Cultura por su parte hace las siguientes precisiones: (1) el camino no se encuentra debidamente identificado; (2) el Camino Real de Honda no es patrimonio de la Nación; (3) el Camino Real de Honda no ha sido declarado como Bien de Interés Cultural de la Nación (BIC-Nacional); (4) el Camino Real de Honda es un Bien de Interés Cultural del Departamento de Cundinamarca, cuya protección le corresponde al Instituto de Cultura del Departamento. Su defensa se sustenta en la Sentencia C-366-00 la misma que establece cargas para declarar un bien como de interés cultural.

> 6.2.3. Significa lo anterior que la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación, lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de su conservación y protección. En estos eventos, los propietarios de estos bienes, están obligados a tomar las medidas que sean necesarias para su mantenimiento. En contraposición, el Estado puede reconocer ciertas compensaciones y beneficios en su favor, tal como lo establece el artículo 48 de la ley 388 de 1997, las que, en todo caso, han de ser proporcionales a la limitación del derecho a la propiedad que se llegue a imponer.

La Sala encuentra probado (por ser hecho notorio), que claramente se puede establecer que el Camino Real de Honda es espacio público y un bien de uso público, y por consiguiente pertenece al Estado. Al Estado le corresponde su protección.

Conocida entonces la postura de las tres entidades que han fundado su defensa en criterios de puro derecho, será del caso a continuación, revisar los medios de prueba aportados por los demás sujetos procesales:

4º El Departamento de Cundinamarca señala que la Ordenanza 62 de 1999 quedó derogada por la Ley 1151 del 2012, que dispone:

> Art. 3.23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.

5º. El Municipio de Villeta aporta copias de sus PBOT en los cuales se califica la necesidad de realizar acciones de conservación y preservación del Camino Real de Honda, sin consideración a que esté definido como BIC en los términos de la ley 397 de 1993 y 1185 de 2008.

6º. El Instituto Departamental de Cultura y Turismo del Departamento de Cundinamarca ha señalado que la declaración de un BIEN como BIC se produce como consecuencia de todo un procedimiento administrativo, que una vez agotado conlleve a ser conocido como bien de interés cultural. No basta entonces que una autoridad disponga su declaración, pues para ese propósito se hace necesario garantizar su sostenibilidad en el tiempo, para ser sometido a un Régimen Especial de Protección REP, lo cual permitiría incorporarlo al Plan Especial de Manejo y Protección PEMP como instrumento de gestión, necesarias para adoptar las acciones necesarias para su protección, en el marco de la ley 397 de 1997, 1185 del 2008 y Decreto 763 de 2009.

Señala que el Consejo de Estado ha precisado que el medio de control es viable para la protección de BIC, y no para declarar su existencia (Sentencia del 28 de enero del 2016, Roberto Augusto Serrato Valdés).

El derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público se encuentra previsto en el artículo 4, literal *"e"* de la Ley 472 de 1998.

La parte demandante reclama la protección de un derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la Nación, originado en el estado de abandono del Camino Real de Honda.

En el caso sometido a examen está probado que el Camino Real de Honda se encuentra en estado de abandono. Sin embargo, el medio de protección de los derechos colectivos ha sido invocado para que su protección se haga por la Nación, a partir de la declaración como bien de interés cultural.

Sin embargo, el valor histórico del bien como tal, deberá ser efectuado por parte de las autoridades competentes en el marco de su competencia.

Por lo que, se dispondrá que se encuentra amenazada la afectación del derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, lo cual conllevará a adoptar las medidas de protección necesarias en aras de garantizar que las autoridades atiendan, en tiempo real y material, los estudios necesarios en aras a declarar al Camino Real de Honda como un bien de interés cultural, si ha ese cometido se llega, por las autoridades competentes.

3.- LAS ACCIONES POPULARES COMO MEDIO EFICAZ PARA DISPONER LA PROTECCIÓN EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN:

En el caso sometido a examen se encuentra probada la amenaza del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, originado en el estado

de abandono del Camino Real de Honda, como bien de connotación histórica, que amerita un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades competentes.

Los responsables de la amenaza son la totalidad de las autoridades demandadas, en tanto que cada una de ellas deriva su responsabilidad de la ley, de las ordenanzas y de sus propios acuerdos.

Para la Sala, la Ordenanza 062 de 2000 en su artículo 8º no ha sido derogada. La misma establece:

> OCTAVO.- ORDÉNASE a la Secretaria de Cultura la implementación de las herramientas gubernamentales que permitan declarar a los caminos que corresponda, como Monumentos Nacionales, en coordinación con el Ministerio de Cultura.

Una cosa es la competencia en la atención de las obligaciones de inversión y otra, absolutamente diferente, el propósito de implementar las medidas necesarias en aras al logro de un cometido. Que el Camino Real de Honda tenga el reconocimiento de BIC o de Monumento Nacional, conforme al dictamen de los expertos.

La protección de dicho inmueble comporta adoptar las siguientes órdenes: (1) la ejecución coordinada, mancomunada coordinada por parte de la Secretaría de la Cultura de Cundinamarca, para concurrir ante las autoridades departamentales y nacionales competentes, en el propósito de obtener decisión definitiva, de fondo, por medio de la cual se defina la naturaleza jurídica del Camino Real de Honda como un bien de interés cultural, territorial o nacional.

4.- COMITÉ DE VERIFICACIÓN

Para garantizar el cumplimiento de la decisión se dispondrá la conformación de un Comité de Verificación conformado por el actor popular, por un delegado del Ministerio

de Cultura, Un (1) delegado del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, un (1) representante de la Casa de la Cultura de Guaduas, Un delegado del Alcalde Municipal de Guaduas, de Facatativá, de Albán y de , un delegado de la Secretaría de Cultura de la Gobernación de Cundinamarca, un Delegado del Instituto Departamental de Cultura y Turismo.

El Comité estará presidido por el Magistrado Sustanciador.

5.- COSTAS PROCESALES:

Por no darse los supuestos previstos en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, no se condenará en costas en primera instancia.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN "A",** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. - DECLÁRASE PROBADA la excepción denominada FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por la CAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia se la absuelve de las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- DECLÁRASE que está amenazada la protección del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la nación por las razones expuestas en la parte resolutiva de la presente providencia.

TERCERO.- ORDÉNASE a la Nación – Ministerio de Cultura, al Departamento de Cundinamarca, el Instituto de Cultura y Turismo de Cundinamarca, al Municipio de

Guaduas, al Municipio de Villeta, al Municipio de Facatativá, al Municipio de Albán, para que con la Coordinación del Secretario de Cultura de la Gobernación de Cundinamarca, lleven a su terminación la actuación administrativa por medio de la cual se adopte medida definitiva por medio de la cual se califique la naturaleza jurídica del Camino Real de Honda, como un inmueble de connotación histórica que pueda ser calificado y clasificado como un Bien de Interés Cultural.

CUARTO.- ORDÉNASE al Ministerio de Cultura, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de expedición de la presente providencia, aporte un estudio técnico o informe acerca del estado del inmueble, el avance de la actuación administrativa y la actuación adelantada por las partes.

QUINTO.- REMÍTASE copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

SEXTO.- Para garantizar el cumplimiento de la decisión se dispone la conformación de un Comité de Verificación conformado por:

1. El actor popular
2. Un delegado del Ministerio de Cultura
3. Un (1) delegado del Instituto Colombiano de Antropología e Historia
4. Un (1) representante de la Casa de la Cultura de Guaduas
5. Un delegado del Alcalde Municipal de Guaduas, de Facatativá, de Albán y de Villeta Cundinamarca,
6. Un delegado de la Secretaría de Cultura de la Gobernación de Cundinamarca,
7. Un Delegado del Instituto Departamental de Cultura y Turismo.

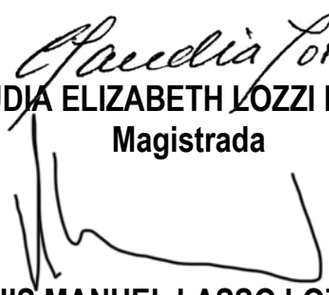
El Comité será presidido por el Magistrado Ponente.

SÉPTIMO.- SIN LUGAR A CONDENAR EN COSTAS, por no haberse causado.

OCTAVO.- Ejecutoriada esta providencia y previa las constancias del caso **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado