

DEFENSA DEL PATRIMONIO PUBLICO - Procedencia de la acción popular aunque para la protección del derecho se ordene cumplir una norma

Frente a la procedencia de la acción popular cuando lo que se pretende es la protección de un derecho o interés colectivo por medio del cumplimiento de una ley o acto administrativo, la Jurisprudencia de la Sala ha sostenido que ni el artículo 88 de la Constitución Política, ni la Ley 472 de 1998, establecen la improcedencia de las acciones populares frente a la existencia de otras acciones que persigan la misma finalidad consagrada para aquellas, porque la acción popular específicamente procede contra toda acción u omisión de la autoridad pública que amenace o vulnere derechos colectivos.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 88 / LEY 472 DE 1998

NOTA DE RELATORIA: Ver, Consejo de Estado - Sección Primera. Exp.: 2001-00205. Consejero ponente doctor Camilo Arciniégas Andrade, y Sección Quinta. Expediente núm. 2001-00293 (AP 288). Consejero ponente doctor Darío Quiñónez Pinilla.

DEFENSA DEL PATRIMONIO PUBLICO - Deberes de las entidades territoriales / MONUMENTOS NACIONALES Y DE LOS BIENES DE INTERES CULTURAL DE CARACTER NACIONAL - Principio de concurrencia en la conservación del patrimonio cultural

Del anterior recuento normativo se desprende que el deber del Estado, en relación con la protección de los bienes que conforman el patrimonio cultural, se extiende del ámbito nacional al territorial e incluye a todas las autoridades que el legislador ha previsto que participen en la formulación de los programas de manejo y conservación de los bienes de interés cultural, entre las cuales se encuentran principalmente el Ministerio de Cultura y las entidades territoriales... De ahí que no le asista razón al Ministerio de Cultura al invocar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, cuando es clara la responsabilidad que le concierne frente al manejo de los bienes de interés cultural de carácter nacional, responsabilidad que se extiende también a los entes territoriales, a quienes corresponde tomar las medidas necesarias para la protección del patrimonio cultural de su jurisdicción.

NOTA DE RELATORIA: Ver, Corte Constitucional, sentencias C-366 de 2000 y C-742 de 2006.

ACCION POPULAR - Carga de la prueba

Ahora bien, es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama. Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01(AP)

Actor: FERNANDO PATIÑO MARTINEZ

Demandado: MINISTERIO DE LA CULTURA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de 28 de junio de 2011, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca denegó las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1. El ciudadano **FERNANDO PATIÑO MARTINEZ**, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, solicitó la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público y a la defensa del patrimonio público y cultural de la Nación, presuntamente vulnerados por la Nación - Ministerio de la Cultura.

I.2. Como hechos relevantes de la demanda, señaló que:

I.2.1. Mediante el Decreto 746 de 1996, el Gobierno Nacional declaró bienes de interés cultural a las Estaciones de Pasajeros del Ferrocarril de Colombia.

I.2.2. En el Corregimiento de la Paila, en jurisdicción del Municipio de Zarzal - Valle del Cauca, existen dos construcciones donde anteriormente funcionaba la Estación de Pasajeros del Ferrocarril.

I.2.3. Actualmente la Estación se encuentra en estado de deterioro, debido a que el Ministerio de Cultura no ha adelantado tareas de mantenimiento, preservación, embellecimiento y conservación de este bien de interés nacional.

I.3. Solicita que se ordene a la demandada efectuar las obras de reparación necesarias para recuperar y exhibir el Monumento Nacional, y que se le reconozca el incentivo económico previsto para las acciones populares.

I.4.- Las contestaciones de la demanda.

El **Ministerio de Cultura**, a través de apoderado, propuso las excepciones que denominó de la siguiente manera: *responsabilidad del dueño por daños ocasionados por ruina del edificio, falta de legitimación en la causa por pasiva e improcedencia e indebida presentación de la acción popular.*

Luego de hacer un extenso análisis de la normativa de protección de los bienes de interés cultural y de las funciones del Ministerio de Cultura, resaltó que la declaratoria de un bien como monumento nacional, no traslada las obligaciones de protección y conservación a esa entidad.

Expresa que en relación con la declaratoria y manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional, al Ministerio de la Cultura únicamente le corresponde brindar orientación técnica para efectos de su mantenimiento, intervención y restauración. Además, es el encargado de autorizar o negar cualquier intervención que pretenda hacerse sobre esta clase de bienes.

Sostiene que el bien objeto de controversia no es de su propiedad, por lo cual el dueño y el Municipio deben adelantar las obras de restauración y conservación que se reclaman en la demanda.

Pone de presente las gestiones adelantadas para la recuperación del Conjunto de las Estaciones de Pasajeros del Ferrocarril, entre ellas, la celebración de los Convenios núms. 032 de 1992 y 046 de 1994, suscritos con el Instituto Colombiano de Cultura -COLCULTURA- y la Empresa Colombiana de Vías Férreas -FERROVIAS-.

Por último, indicó que debía conformarse el litisconsorcio necesario del proceso, vinculando, para el efecto, al Municipio de Zarzal, al Departamento del Valle del Cauca, al propietario del bien, al Instituto Nacional de Vías, al Instituto Nacional de Concesiones y a las empresas concesionarias de la red férrea que hagan uso de la Estación de La Paila.

El Tribunal, de oficio, ordenó la vinculación del **Municipio de Zarzal** y del **Departamento del Valle del Cauca**, mediante proveído de 6 de abril de 2011.

El Alcalde del **Municipio de Zarzal**, por intermedio de apoderado judicial, propuso las excepciones de falta de integración del litisconsorcio necesario y ausencia de responsabilidad en la vulneración de derechos colectivos.

Adujo que las pretensiones de la acción debían dirigirse contra el Ministerio de Cultura y FERROCARRIL DEL OSTE, concesionario de la red férrea del occidente colombiano, a quien corresponde la conservación del bien declarado monumento nacional y quien debió ser integrado al presente litigio.

El **Departamento del Valle del Cauca** guardó silencio.

I.5. Pacto de cumplimiento.

El 20 de enero de 2011 se llevó a cabo la audiencia pública consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida, por inasistencia de la parte actora.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia de 28 de junio de 2011, denegó las pretensiones de la demanda.

Estimó que las fotografías aportadas por el actor no indican con certeza que el Monumento Nacional **Estación del Ferrocarril de La Paila**, se encuentre en estado de deterioro que amenace ruina, o que se estén desconociendo derechos colectivos porque su estructura arquitectónica esté gravemente averiada.

Que, por el contrario, del documento allegado por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura denominado *Ficha técnica de seguimiento de la Estación de Pasajeros de Ferrocarriles Nacionales de La Paila*, se puede colegir que el estado de conservación del inmueble es relativamente bueno, por lo que no se vislumbra la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

La inconformidad del demandante radica, básicamente, en que el Tribunal no concedió el incentivo económico previsto para las acciones populares, el cual, pese a haber sido derogado por la Ley 1425 de 2010, tiene plena aplicación en el caso concreto, al instaurarse la demanda antes de la fecha de su promulgación.

Aseveró que debió accederse a las pretensiones de la demanda, las cuales persiguen la recuperación de la **Estación de Pasajeros del Ferrocarril de La Paila**, no por el inminente derrumbe de la edificación, sino por que es obligación del Estado conservar los monumentos de conforman el patrimonio cultural de la Nación.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

IV.1. Cuestión previa: Solicitud de nulidad del Ministerio Público.

La Procuradora Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, en escrito visible a folios 249 a 256, invocó la causal de nulidad prevista en el artículo 140, numeral 4°, del Código de Procedimiento Civil¹.

¹ Del escrito se corrió a las partes, el traslado previsto en el artículo 142, inciso 5°, del Código de Procedimiento Civil. Folio 258.

Afirma que el artículo 11 de la Ley 1185 de 2008, que modificó el artículo 16 de la Ley 397 de 1997², establece que *“el efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación, podrá ser demandado por cualquier persona a través del procedimiento establecido para la acción de cumplimiento en la Ley 393 de 1997 o en las disposiciones que la modifiquen o sustituyan”*.

Considera que del texto de la norma se infiere claramente que la **acción de cumplimiento** es el mecanismo idóneo para la preservación de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación, porque si bien el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 contempla la protección del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural, a través de las acciones populares, lo cierto es que la ley posterior deroga las normas que le sean contrarias y, por tanto, debe darse aplicación inmediata al citado artículo 11 de la Ley 1185 de 2008, declarando la nulidad de todo lo actuado, por haberse tramitado la demanda mediante proceso diferente al que corresponde.

Para resolver, advierte la Sala que, según el artículo 2° de la Ley 472 de 1998, la acción popular es el medio procesal adecuado para la defensa de los **derechos e intereses colectivos**, entre los cuales se encuentra la **defensa del patrimonio público**.

Frente a la procedencia de la acción popular cuando lo que se pretende es la protección de un derecho o interés colectivo por medio del cumplimiento de una ley o acto administrativo, la Jurisprudencia de la Sala ha sostenido que ni el artículo 88 de la Constitución Política, ni la Ley 472 de 1998, establecen la improcedencia de las acciones populares frente a la existencia de otras acciones que persigan la misma finalidad consagrada para aquellas, porque la acción popular específicamente procede contra toda acción u omisión de la autoridad pública que **amenace o vulnere derechos colectivos**.³

Igualmente, la Jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que independientemente del cumplimiento o no de una norma, si se evidencia la vulneración de los derechos e intereses colectivos, lo que procede es la acción popular. Si el demandante, por medio del ejercicio de la acción popular pretende que se ordene a la entidad demandada el cumplimiento de una obligación contenida en una norma, lo cierto es que tal circunstancia no convierte en improcedente dicha acción, por cuanto la Ley 472 de 1998 no consagra como causal de improcedencia la existencia de otro mecanismo de defensa judicial que, para el caso en concreto, sería la acción de cumplimiento de que trata la Ley 393 de 1997⁴.

² Por la cual se desarrollan los artículos [70](#), [71](#) y [72](#) y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

³ Consejo de Estado – Sección Primera. Expediente núm. 2001-00205. Consejero ponente doctor Camilo Arciniégas Andrade.

Ahora bien, el artículo 16 de la Ley 397 de 1997, antes de ser modificado por el 11 de la Ley 1185 de 2008, establecía lo siguiente:

“El efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa de los bienes de interés cultural, podrá ser demandado por cualquier persona a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil. “

Para la Sala, es evidente que con la modificación que introduce la norma se reemplazó la acción ejecutiva por la de cumplimiento, sin que con ello pueda entenderse que la acción popular quedó excluida para perseguir la protección del patrimonio cultural, pues debe recordarse que esta finalidad deviene de un mandato constitucional (artículo 88 de la Constitución Política) que no admite derogación implícita, menos aún por vía de una ley ordinaria.

En este orden de ideas, la Sala no advierte la causal de nulidad invocada por el Ministerio Público, por lo cual habrá de denegarla.

IV.2. El problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si el Ministerio de Cultura, el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Zarzal son responsables de la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, por omisión en el cumplimiento del deber de conservación del Monumento Nacional **Estación de Pasajeros del Ferrocarril de La Paila**.

IV.3. El patrimonio cultural de la Nación.

El artículo 72 de la Constitución Política, preceptúa:

“El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.”

⁴ Consejo de Estado – Sección Quinta. Expediente núm. 2001-00293 (AP 288). Consejero ponente doctor Darío Quiñónez Pinilla.

Este mandato constitucional encuentra desarrollo legislativo en la Ley 397 de 1997⁵, cuyo artículo 4°, señala:

“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 norma definió los lineamientos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación, indicando como objetivos principales, la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro (artículo 4°, literal a).

El artículo 8° ídem, le atribuye al Ministerio de Cultura, la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. En cuanto a los bienes de interés cultural a nivel territorial, determinó lo siguiente:

*“b) **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.*

Son bienes de interés cultural del ámbito de la respectiva jurisdicción territorial los declarados como tales por las autoridades departamentales, distritales, municipales, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, en el ámbito de sus competencias, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en una división territorial determinada.

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, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en

⁵ Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre el patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

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, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.” (Resaltado fuera del texto).

La misma Ley, en su artículo 11, fija el régimen a que están sometidos los bienes de interés cultural, tanto públicos como privados, en los siguientes términos:

*“1. Plan Especial de Manejo y Protección. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el **Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-**, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es 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.*

Para bienes inmuebles se establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

Para bienes muebles se indicará el bien o conjunto de bienes, las características del espacio donde están ubicados, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional el contenido y requisitos de los Planes Especiales de Manejo y Protección y señalará, en dicha reglamentación, qué bienes de interés cultural de la Nación, de los declarados previamente a la expedición de la presente ley, requieren de adopción del mencionado Plan y el plazo para hacerlo.” (Resaltado fuera del texto).

“(...)”

“1.3. Incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección a los planes de ordenamiento territorial. Los Planes Especiales de Manejo y Protección relativos a bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial. El PEMP puede 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.(...)”

Al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural le corresponde la salvaguardia, protección y manejo del patrimonio cultural de la Nación⁶.

⁶ “Artículo 7°. a) Integración del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. El Consejo Nacional de Patrimonio Cultural estará integrado de la siguiente forma:

IV. 4. Competencia del Ministerio de Cultura en relación con los bienes de interés público.

La [Ley 1185 de 2008](#) modificó integralmente el Título II de la Ley 397 de 1997, relativo al Patrimonio Cultural de la Nación; estableció el **Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación** y fijó un Régimen Especial de Protección y estímulo para los bienes de dicho Patrimonio, que por sus especiales condiciones o representatividad hayan sido o sean declarados como Bienes de Interés Cultural.

El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por el Ministerio de Cultura, 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. (Ley 1185 de 2008, artículo 2°).

El Ministerio de Cultura es el encargado de fijar las políticas generales y dictar normas técnicas y administrativas, a las que deben sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema. Esta labor de coordinación fue reglamentada mediante el **Decreto 763 de 2009** (marzo 10)⁷, cuyo artículo 4° señaló las atribuciones específicas en relación con los bienes del Patrimonio Cultural de la Nación y con los Bienes de Interés Cultural -BIC-, en los siguientes términos:

“1. Del Ministerio de Cultura.

1.1. Competencias generales sobre BIC del ámbito nacional y territorial.

i. Formular la política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación, y coordinar el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, para lo cual

-
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.”

⁷ Por el cual se reglamentan parcialmente las [Leyes 814 de 2003](#) y [397 de 1997](#), modificada por medio de la [Ley 1185 de 2008](#), en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

fijará las políticas generales y dictará lineamientos técnicos y administrativos, a los que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema.

ii. Reglamentar los criterios de valoración que deberán aplicar todas las instancias competentes del ámbito nacional y territorial para declarar BIC.

(...)

iv. Establecer aspectos técnicos y administrativos relativos al contenido general de los Planes Especiales de Manejo y Protección, cuya sigla es -PEMP-, de los BIC del ámbito nacional y territorial, de conformidad con la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 y este decreto.

v. Determinar cuáles BIC declarados previamente a la expedición de la Ley 1185 de 2008 en los ámbitos nacional y territorial requieren PEMP y el plazo para adoptarlo, si fuere necesario en forma adicional a lo establecido en este decreto.

(...)

xiii. Destinar los recursos que las leyes sobre la materia y las correspondientes leyes anuales de presupuesto le asignen para las acciones relativas al Patrimonio Cultural de la Nación.

1.2. Competencias específicas sobre BIC del ámbito nacional.

Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural

i. Elaborar y administrar la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural del ámbito nacional, e incluir en dicha Lista los bienes que podrían llegar ser declarados como BIC en dicho ámbito.

ii. Definir cuáles de los bienes incluidos en la Lista de que trata el numeral anterior requieren un Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-.

Declaratorias y revocatorias

iii. Efectuar las declaratorias de los BIC del ámbito nacional.

iv. Revocar los actos de declaratoria de BIC del ámbito nacional por razones legales o cuando los respectivos bienes hubieran perdido los valores que dieron lugar a la declaratoria.

v. Someter al concepto del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural los actos antes enumerados que requieran de la participación de dicho Consejo, y acoger dichos conceptos cuando tengan carácter obligatorio.

Régimen Especial de Protección de BIC

vi. Actuar como instancia competente en lo relacionado con la aplicación del Régimen Especial de Protección, cuya sigla es -REP-, de que trata el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008, respecto de los bienes que declare como BIC del ámbito nacional o de los declarados como tal con anterioridad a la Ley 1185 de 2008.

vii. Aprobar los PEMP de bienes que declare como BIC del ámbito nacional o los declarados como tal antes de la expedición de la Ley 1185 de 2008, si tales bienes requieren dicho plan, previo concepto del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural.

viii. Autorizar las intervenciones en BIC del ámbito nacional, así como aquellas que se pretendan realizar en sus áreas de influencia y/o en bienes colindantes con dichos bienes.”

“(…)”

IV.5. Competencia de los entes territoriales.

En cuanto a los Municipios y Departamentos, la Ley en comento, en el mismo artículo 4°, indicó:

“4. De los municipios.

A los municipios, a través de la respectiva alcaldía municipal, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, les corresponde cumplir respecto de los BIC del ámbito municipal que declare o pretenda declarar como tales, competencias análogas a las señaladas en el numeral 1.2 y sus subnumerales de este artículo.

También aplicarán dichas competencias respecto de los bienes incluidos en los Planes de Ordenamiento Territorial y los declarados como monumentos, áreas de conservación histórica o arquitectónica, conjuntos históricos u otras denominaciones efectuadas por los concejos municipales y alcaldías, homologadas a BIC de conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, literal “b”.

Del mismo modo, les compete, en coordinación con el respectivo Concejo Municipal, destinar los recursos que las leyes y los presupuestos correspondientes señalan para las acciones relativas al Patrimonio Cultural de la Nación en lo de su competencia.

A los municipios les corresponde la formulación del PEMP para los bienes del Grupo Urbano y los Monumentos en espacio público localizados en su territorio.”

(…)

6. De los departamentos.

A los departamentos a través de las gobernaciones, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, les corresponde cumplir respecto de los BIC del ámbito departamental que declare o pretenda declarar como tales, competencias análogas a las señaladas en el numeral 1.2 y sus subnumerales de este artículo.

También aplicarán dichas competencias respecto de los bienes declarados como monumentos, áreas de conservación histórica o arquitectónica, conjuntos históricos u otras denominaciones efectuadas por las asambleas departamentales o gobernaciones, homologadas a BIC de conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, literal “b”.

Del mismo modo, les compete, en coordinación con la respectiva Asamblea Departamental, destinar los recursos que las leyes y los presupuestos correspondientes señalan para las acciones relativas al Patrimonio Cultural de la Nación en lo de su competencia.”

Del anterior recuento normativo se desprende que el deber del Estado, en relación con la protección de los bienes que conforman el patrimonio cultural, se extiende del ámbito nacional al territorial e incluye a todas las autoridades que el legislador ha previsto que participen en la formulación de los programas de manejo y conservación de los bienes de interés cultural, entre las cuales se encuentran principalmente el Ministerio de Cultura y las entidades territoriales.

Sobre este principio de concurrencia en la conservación del patrimonio cultural, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado:

*“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.” (Resaltado fuera del texto).⁸

De ahí que no le asista razón al Ministerio de Cultura al invocar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, cuando es clara la responsabilidad que le concierne frente al manejo de los bienes de interés cultural de carácter nacional, responsabilidad que se extiende también a los entes territoriales, a quienes corresponde tomar las medidas necesarias para la protección del patrimonio cultural de su jurisdicción.

IV.6. El caso concreto.

Se encuentra probado que:

- Mediante Decreto 746 de 1996 (abril 24), se declaró como Monumento Nacional el Conjunto de las Estaciones del Ferrocarril del país. (Folio 92).

- La Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, mediante memorando de 22 de octubre de 2010, visible a folio 89, informó:

- La Universidad del Valle y el Instituto Colombiano de Cultura -COLCULTURA- realizó en 1990 el *“Estudio de las Estaciones del Ferrocarril del Pacífico”*, a partir del cual se obtuvo un levantamiento arquitectónico básico de la Estación de La Paila.
- En el año 1999, el Ministerio de Cultura contrató la Consultoría núm. 765/99 con el fin de hacerle seguimiento al estado de conservación de las ESTACIONES DEL FERROCARRIL DEL VALLE DEL CAUCA.⁹ La ficha de seguimiento de la Estación de la Paila, mostró un diagnóstico favorable del estado general del inmueble. Por ejemplo, en el esquema de cubierta señaló:

“El estado de conservación de la cubierta es relativamente bueno. Las roturas y corrimientos de tejas de barro son escasos y aunque la mayoría de las piezas sufren de ataques biológicos, los problemas interiores de humedad descendente son mínimos.(..)”

- En el año 2008, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura formula el Plan Nacional de Recuperación de las Estaciones de Pasajeros del Ferrocarril, el cual tiene como objetivo principal “desarrollar un esquema de gestión apropiado para lograr la rehabilitación integral de las estaciones del ferrocarril a nivel nacional, para recuperar la importancia que tuvieron dentro de la dinámica social, económica y cultural de las comunidades asociadas”. (Folio 90).

- Se destaca también el informe del Ministerio de Cultura, visible a folio 109 del expediente que da cuenta de la consultoría núm. 0358-08, cuya finalidad es la formulación del Plan Estratégico para la recuperación de las Estaciones del

⁸ Sentencia C-366 de 2000. Magistrado ponente doctor Alfredo Beltrán Sierra.

⁹ Visible a folios 95 a 103.

Ferrocarril y de la gestión que a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles se viene adelantando desde el mes de agosto de 2008, para la definición del estado de conservación de las 565 Estaciones establecidas en dicho Plan.

A folio 183 obra la ficha de seguimiento de conservación de la Estación del Ferrocarril de La Paila, en la que consta que: *“De todas las edificaciones visitadas es la que mejor se encuentra, porque en ella habitan 7 familias del Corregimiento de La Paila.”*

Para la Sala, el material probatorio analizado evidencia que a partir de la declaratoria de la **Estación del Ferrocarril de la Paila** como Monumento Nacional, las entidades demandadas han adoptado las medidas pertinentes para su recuperación y conservación. Contrario a lo afirmado por el actor, los documentos allegados por el Ministerio demuestran que la Estación no solo **no** se encuentra en grave estado de deterioro, sino que las tareas adelantadas para su restauración avanzan de la mano de otros organismos como COLCULTURA y FERROVIAS, en el marco del *Plan Nacional de Recuperación de las Estaciones del Ferrocarril*, lo cual demuestra el interés de preservar este monumento como un bien de interés cultural para la Nación.

Ahora bien, es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada.

Por todo lo anterior, considera la Sala que debe confirmarse la sentencia que denegó las pretensiones de la demanda.

IV.7. El incentivo.

Por último, y en razón a que el recurso de apelación de la parte actora gira básicamente en torno a la pretensión del reconocimiento del incentivo económico que consagraba el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, debe la Sala precisar que el motivo para denegarlo es precisamente el hecho de que no prosperaron las pretensiones de la demanda, sin que haya lugar a pronunciarse sobre la vigencia y aplicación de la Ley 1425 de 2010, que derogó explícitamente este incentivo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: No se accede a la solicitud de nulidad invocada por el Ministerio Público, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMASE la sentencia impugnada.

TERCERO: Comuníquese esta decisión a las partes y envíese el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en sesión del día 10 de mayo de 2012.

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO