

BIENES INMUEBLES - Entidades competentes para declararlos como utilidad pública o interés social y adquirirlos / DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA DE BIENES INMUEBLES - Competencia de la Nación. Ministerio de Cultura es competente / UTILIDAD PUBLICA DE BIENES INMUEBLES - Competencia de la Nación para hacer la declaración / MINISTERIO DE CULTURA - Competencia para declarar bienes inmuebles como de utilidad pública y adquirirlos por cualquier causal legal / BIEN INMUEBLE - Marco legal para que entidad pública lo adquiriera por utilidad pública

Las entidades competentes, entre las que se encuentra la Nación, como persona jurídica, y por tanto, la Nación – Ministerio de Cultura, pueden adquirir bienes inmuebles mediante enajenación voluntaria o expropiación, por los motivos de utilidad pública enunciados en el citado artículo 10, que lógicamente estén dentro de la órbita de su competencia. Esta facultad legal de carácter general cobija a todos los ministerios y demás organismos allí enumerados y no fue restringida para el Ministerio de Cultura por la Ley 397 de 1997. (...) Como se observa, el párrafo 4° del artículo 22 de la ley 397 menciona únicamente los literales c) y f) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, situación que podría interpretarse como una limitante para el Ministerio de Cultura en la utilización de las demás causales de declaratoria de interés público. Sin embargo, la Sala encuentra que la mención específica a esos literales no tiene la virtud de restringir la competencia del Ministerio para declarar los motivos de utilidad pública solamente a dichos literales excluyendo los demás y en especial el literal h) relativo a la preservación del patrimonio cultural nacional y territorial, por las siguientes razones: 1ª) La Ley 397 del 7 de agosto de 1997 ciertamente es especial y posterior a la Ley 388 del 18 de julio de 1997 que reformó la ley 9ª de 1989, como quedó dicho, pero no deroga ésta última en cuanto a los motivos de utilidad pública para la adquisición de bienes inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación por parte del Ministerio de Cultura, y específicamente no deroga el literal h) del actual artículo 10 de la ley 9 de 1989. (...) 2ª) De otra parte y para abundar en razones, la Sala realizó el estudio detallado del trámite legislativo de los proyectos que se convirtieron en las leyes 388 y 397 de 1997, para buscar si la intención del legislador al dictar la ley 397 fue la de excluir la competencia del Ministerio de la Cultura para declarar la utilidad pública cuando se trate de preservar el patrimonio Cultural y encontró que dicha intención restrictiva no aparece en la historia de la ley 397 y que fue por un cambio en el orden de los literales que se omitió citar el literal h) en el párrafo 4º del artículo 22 de la Ley 397. (...) Por todo lo anterior, es claro entonces, que el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, modificado por el 58 de la Ley 388 de 1997, confiere competencia a los Ministerios, entre ellos el de Cultura, y a otras entidades públicas, para declarar los motivos de utilidad pública para la adquisición y expropiación de inmuebles. Obviamente dicha competencia deberá ejercerse siempre y cuando se encuentren enmarcados dentro de sus funciones. Por tanto, el Ministerio puede dar aplicación a cualquiera de los literales y en especial, el literal h) relativo a la preservación del patrimonio cultural nacional, el literal c) sobre proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos para infraestructura cultural, y el literal f) en cuanto alude a proyectos de deportes, una de las actividades que claramente está dentro de sus atribuciones. En síntesis, si el Ministerio de Cultura desea adquirir un inmueble por motivos de utilidad pública, la legislación aplicable es la contenida en los artículos 10 y siguientes de la Ley 9ª de 1989, modificada y adicionada por la Ley 388 de 1997, y el párrafo 4º del artículo 22 de la Ley 397 de 1997.

FUENTE FORMAL: LEY 397 DE 1997 - ARTICULO 22 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 58 / LEY 388 DE 1997 - ARTICULO 59

MINISTERIO DE CULTURA - Entidad competente para declarar bienes de interés cultural / MINISTERIO DE CULTURA - Procedimiento para declarar bienes inmuebles como de utilidad pública y adquirirlos / BIENES INMUEBLES - Procedimientos para adquisición por utilidad pública por parte del Ministerio de Cultura / BIEN DE INTERES CULTURAL - Propiedad. Adquisición por el Ministerio de Cultura de los que pertenecen a particulares

a) En primer lugar, es necesario señalar que si se trata del motivo de utilidad pública consistente en la preservación del patrimonio cultural de interés nacional, incluidos el histórico y el arquitectónico, a juicio de la Sala, tales bienes inmuebles deben hacer parte de dicho patrimonio, para lo cual requieren declaratoria previa como monumentos nacionales o bienes de interés cultural del nivel nacional, por medio de una ley o de un acto administrativo, este último expedido de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 8º de la ley 397 de 1997. Esta norma atribuye expresamente la competencia al Ministerio de Cultura para expedir el acto administrativo de declaratoria de bienes de interés cultural nacional y le señala el correspondiente procedimiento previo. (...) Los bienes de interés cultural pueden pertenecer a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado, como lo indica el literal c) del artículo 4º de la ley 397/97, modificado por el artículo 1º de la ley 1185/08, y están sometidos al Régimen Especial de Protección establecido en el artículo 11 de la primera ley modificado por el 7º de la segunda, el cual puede incluir un Plan Especial de Manejo y Protección, si es indispensable. Ahora bien, si el Ministerio de Cultura encuentra que se necesita preservar ese bien, el cual integra el patrimonio cultural de la nación, y observa que el mismo es de propiedad de un particular, puede, con fundamento en el literal h) del artículo 10 de la ley 9ª/89, modificado por el artículo 58 de la ley 388/97, proceder a declarar el motivo de utilidad pública, consistente en la preservación del patrimonio cultural de interés nacional, incluido el histórico y el arquitectónico, mediante el correspondiente acto administrativo, con la finalidad de adquirir el bien inmueble por medio de enajenación voluntaria y si ésta no prospera, mediante expropiación. b) Si se trata de un bien inmueble distinto a uno de interés cultural, por ejemplo un terreno para la ejecución de un proyecto de infraestructura cultural, el Ministerio de Cultura, luego de los estudios pertinentes (viabilidad técnica del proyecto, conformidad con los planes y programas, existencia de apropiación presupuestal, etc.), puede, con base en el literal f) del citado artículo 10 de la ley 9ª /89, modificado por el artículo 58 de la ley 388/97, declarar, mediante acto administrativo fundamentado, el motivo de utilidad pública para proceder a adquirir el inmueble voluntariamente o por expropiación. Es claro, entonces, que en el presente caso, la ley a la cual remite la norma constitucional, para definir los motivos de utilidad pública o interés social y regular las medidas de compra y expropiación, no puede ser otra que la ley 388 de 1997, modificatoria de la ley 9ª de 1989.

FUENTE FORMAL: LEY 397 DE 1997 - ARTICULO 4 / LEY 397 DE 1997 - ARTICULO 8

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS

Bogotá D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil nueve (2009)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2009-00036-00(1955)

Actor: MINISTERIO DE CULTURA

Referencia: DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE BIENES INMUEBLES POR EL MINISTERIO DE CULTURA.

**Motivos, procedimiento y formalización de dicha declaración.
Legislación aplicable.**

La señora Ministra de Cultura, doctora Paula Marcela Moreno Zapata, formula a la Sala una consulta tendiente a determinar cuál es la legislación aplicable por parte del Ministerio de Cultura, para declarar de utilidad pública o interés social bienes inmuebles, y consiguientemente, proceder a su adquisición por enajenación voluntaria o decretar su expropiación, así como el procedimiento que se debe llevar a cabo y la formalización de tal declaración.

1. ANTECEDENTES

Inicialmente, la señora Ministra manifiesta que cuando una entidad pública presenta una oferta de compra de áreas o predios, dado que requiere el bien por motivos de utilidad pública o interés social, debe aplicar lo establecido en la Ley 388 de 1997, pero que existe la Ley general de cultura, la 397 de 1997, que se podría considerar restrictiva para el Ministerio de Cultura frente a la primera, en relación con los motivos de declaratoria de utilidad pública.

Transcribe entonces los artículos 58 y 59 de la Ley 388 de 1997 que subrogaron los artículos 10 y 11, respectivamente, de la Ley 9ª de 1989, sobre reforma urbana, el primero de los cuales establece las actividades que constituyen los motivos de declaración de utilidad pública o interés social para la adquisición de inmuebles y el segundo menciona las autoridades competentes, entre las cuales se encuentra en primer término la Nación, para realizar tal adquisición, ya sea mediante la enajenación voluntaria o el decreto de expropiación.

Añade que la Ley 397 de 1997, que es posterior y especial, en el párrafo 4º del artículo 22 que también transcribe, se refirió como facultad para el Ministerio tan solo a los literales c) y f) de los aludidos motivos de utilidad pública establecidos en el artículo 10 de la Ley 388, pero no señaló el literal h) que corresponde precisamente a uno de los objetivos esenciales de ese organismo, a la preservación del patrimonio cultural, con lo cual ha surgido la inquietud de saber si efectivamente existe para el Ministerio de Cultura una restricción de las causales de declaratoria de utilidad pública y cuál es la correspondiente legislación aplicable.

2. INTERROGANTES

La Ministra presenta los siguientes interrogantes:

“1. ¿Si el Ministerio de Cultura pretendiera adquirir un bien inmueble por motivos de utilidad pública, al amparo de cuál de las dos legislaciones arriba referidas debería sujetarse?

2. ¿Cuál sería el procedimiento para proceder a la declaración de utilidad pública y cuál sería la entidad competente para declararla?

3. ¿Cómo se formaliza la declaratoria de utilidad pública?”.

3. CONSIDERACIONES

3.1 El Ministerio de Cultura y sus funciones.

La cultura tuvo una especial atención en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, al punto que la Carta contempló tres artículos específicos para su impulso y desarrollo legal, los artículos 70, 71 y 72.

Para dar a la cultura un apoyo estatal efectivo, se creó el Ministerio de Cultura mediante la Ley 397 del 7 de agosto de 1997, “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”, comúnmente llamada “Ley general de cultura”. Dice así la norma respectiva:

“Artículo 66.- Ministerio de Cultura.- Créase el Ministerio de Cultura como organismo rector de la cultura, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta Ley.

El Ministerio de Cultura tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la presente Ley, **el ejercicio de las atribuciones generales que corresponde ejercer a los Ministerios**, de conformidad con el decreto 1050 de 1968. (Destaca la Sala). (...)”

Por su parte, el decreto 1746 del 25 de junio de 2003, “Por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo segundo, las funciones del ministerio así:

“Artículo 2º.- Funciones generales.- Son funciones generales del Ministerio de Cultura además de las dispuestas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y de las atribuciones específicas dispuestas en la Ley 181 de 1995, salvo lo relacionado en los currículos del área de educación física y la Ley 397 de 1997, las siguientes:

1. Proteger, conservar, rehabilitar y divulgar el Patrimonio Cultural de la Nación como testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro;

2. Fomentar y preservar la pluralidad y diversidad cultural de la nación;

3. Promover el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía;

4. Fomentar y estimular la creación, la investigación, la actividad artística y cultural y el fortalecimiento de las expresiones culturales en todos los niveles territoriales;

5. Orientar, planear y promover la industria cinematográfica colombiana;

6. Determinar la programación de la televisión cultural en coordinación con la programadora oficial;

7. Diseñar las políticas, dirigir y promover el fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre;

8. Las demás que le determine la Ley” (Destaca la Sala).

Conforme se aprecia, el campo de acción del Ministerio se refiere de manera primordial a todo lo relacionado con la cultura y particularmente, con la protección y preservación del patrimonio cultural de la Nación¹, siendo también relevante dentro de sus actividades el impulso al deporte y la recreación.

3.2 La adquisición de bienes inmuebles por motivos de utilidad pública, regulada por la Ley 9ª de 1989 de reforma urbana, modificada por la Ley 388 de 1997.

La Ley 9ª de 1989, “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, comprende el Capítulo III “De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación”, cuyo alcance es fijado por el artículo 9º en los siguientes términos:

“Artículo 9º.- El presente capítulo tiene como objetivo establecer instrumentos **para la adquisición y expropiación de inmuebles en desarrollo de los propósitos enunciados en el siguiente artículo de la presente Ley.**

Será susceptible de adquisición o expropiación tanto el pleno derecho de dominio y sus elementos constitutivos como los demás derechos reales” (Resalta la Sala)

El artículo 10 de la mencionada Ley, antes de ser sustituido por el artículo 58 de la Ley 388 del 18 de julio 1997, enumera una serie de actividades que constituyen los motivos de utilidad pública para adquirir bienes inmuebles, mediante los mecanismos de enajenación voluntaria o expropiación que regulan tales Leyes.

En los temas relevantes para esta consulta, el citado artículo decía:

“Artículo 10º.- Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras Leyes vigentes **se declara de**

¹ Resulta oportuno anotar que la Ley 1185 del 12 de marzo de 2008, “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 – Ley general de cultura – y se dictan otras disposiciones”, modificó el Título II de la Ley 397/97, salvo los artículos 9º, 12 y 13, referente al patrimonio cultural de la nación y en el presente año se expidió el decreto 763 del 10 de marzo de 2009, “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”.

utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines:

(...)

c) Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales;

(...)

f) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los campos de la salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad;

(...)” (Resalta la Sala).

El anterior artículo fue sustituido por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, que conservó en su esencia el literal “c”, aunque cambió su sitio en la enumeración ubicándolo como literal “h”.

En efecto, el nuevo artículo 10 quedó así:

“Artículo 10.- *Sustituido por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.-* **Motivos de utilidad pública.-** Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras Leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

(...)

c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

(...)

f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

(...)

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

(...)” (Resalta la Sala).

Para efectos de la consulta, la Sala destaca los literales c), f) y h) y en especial este último, dado que menciona la preservación del patrimonio cultural de interés nacional, regional y local, incluido el histórico y arquitectónico.

Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley 9ª de 1989 dispone:

“Artículo 11.- *Sustituido por el artículo 59 de la Ley 388 de 1997.-* **Entidades competentes.-** Además de lo dispuesto en otras Leyes vigentes, **la Nación**, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios **podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar**

las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades."

Vistas estas dos normas, se observa de manera general, que las entidades competentes, entre las que se encuentra la Nación, como persona jurídica², y por tanto, la Nación – Ministerio de Cultura, pueden adquirir bienes inmuebles mediante enajenación voluntaria o expropiación, **por los motivos de utilidad pública enunciados en el citado artículo 10, que lógicamente estén dentro de la órbita de su competencia. Esta facultad legal de carácter general cobija a todos los ministerios y demás organismos allí enumerados y no fue restringida para el Ministerio de Cultura por la Ley 397 de 1997, como se verá más adelante.**

Para efectos de la ejecución de estas competencias la Sala precisa que jurídicamente no puede hacerse distinción entre actuar como Nación y actuar como Ministerio, según parece sugerir la consulta respecto de la aplicación de las causales de utilidad pública, por cuanto siempre el Ministerio actuará en nombre de la Nación, como persona jurídica que representa a los organismos centrales de la administración pública.

3.3 La Ley 397 de 1997 no restringió la competencia del Ministerio de Cultura para utilizar todas las causales de declaratoria de utilidad pública de bienes inmuebles.

Teniendo en cuenta lo señalado en el punto anterior, resulta necesario transcribir la parte pertinente del artículo 22 de la Ley 397 del 7 de agosto de 1997, que dispone lo siguiente:

“Artículo 22.- Infraestructura cultural.- El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, definirá y aplicará medidas concretas conducentes a **estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos**, aptos para la **realización de actividades culturales y, en general propiciará la infraestructura que las expresiones culturales requieran.**

(...)

Parágrafo 4º.- De conformidad con lo establecido en el Capítulo III de la Ley 9ª de 1989, el Ministerio de Cultura podrá adelantar en forma directa o a través de las entidades territoriales o la entidad pública beneficiaria o vinculada, el proceso de enajenación voluntaria o de expropiación de inmuebles **para efectos de los literales c) y f) del artículo 10 de la misma Ley.**

(...)” (Resalta la Sala).

Como se observa, el parágrafo 4º del artículo 22 de la ley 397 menciona únicamente los literales c) y f) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, situación que podría interpretarse como una limitante para el Ministerio de Cultura en la

² **Ley 153 de 1887: “Artículo 80.- La nación**, los departamentos, los municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, las corporaciones creadas o reconocidas por la Ley, son personas jurídicas”.

utilización de las demás causales de declaratoria de interés público. Sin embargo, la Sala encuentra que la mención específica a esos literales no tiene la virtud de restringir la competencia del Ministerio para declarar los motivos de utilidad pública solamente a dichos literales excluyendo los demás y en especial el literal h) relativo a la preservación del patrimonio cultural nacional y territorial, por las siguientes razones:

1ª) La Ley 397 del 7 de agosto de 1997 ciertamente es especial y posterior a la Ley 388 del 18 de julio de 1997 que reformó la ley 9ª de 1989, como quedó dicho, pero no deroga ésta última en cuanto a los motivos de utilidad pública para la adquisición de bienes inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación por parte del Ministerio de Cultura, y específicamente no deroga el literal h) del actual artículo 10 de la ley 9 de 1989.

En efecto, es sabido que el fenómeno jurídico de la derogatoria puede adoptar tres formas: expresa, tácita u orgánica.

Las dos primeras se encuentran reguladas por los artículos 71 y 72 del Código Civil³, y la tercera está prevista en el artículo 3 de la ley 153 de 1887.

Sobre las tres clases de derogación, la Corte Constitucional en la sentencia C-634 del 21 de noviembre de 1996, expresó:

“La derogatoria puede ser **expresa, tácita o por reglamentación integral** (orgánica) de la materia, sucediendo **la primera cuando la nueva Ley suprime formal** y específicamente la anterior; **la segunda, cuando la Ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias** a las de la antigua, y **la tercera, cuando una Ley reglamenta toda la materia** regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la Ley nueva”. (Resalta la Sala)

De acuerdo con lo anterior, es claro que cuando la ley 397 en el parágrafo 4 del artículo 22, se remite solamente a los motivos de utilidad pública contenidos en los literales c) y f) del artículo 10 de la ley 9 de 1989, no está derogando ni expresa, ni tácita, ni integralmente los motivos señalados en los demás literales, los cuales continúan vigentes para todos los Ministerios y demás organismos. El Ministerio de Cultura puede entonces, utilizar las causales de la ley general (L.9 y L.388), porque la ley especial y posterior (L.397) no es incompatible, ni contradice, la ley general y anterior. Así las cosas, la Sala concluye que en este caso, son aplicables las dos leyes.

2ª) De otra parte y para abundar en razones, la Sala realizó el estudio detallado del trámite legislativo de los proyectos que se convirtieron en las leyes 388 y 397 de 1997, para buscar si la intención del legislador al dictar la ley 397 fue la de excluir la competencia del Ministerio de la Cultura para declarar la utilidad pública cuando

³ **"Artículo 71.** - La derogación de las Leyes podrá ser expresa o tácita.

Es expresa cuando la nueva Ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita cuando la nueva Ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la Ley anterior.

La derogación de una Ley puede ser total o parcial".

"Artículo 72.- La derogación tácita deja vigente en las Leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, **todo aquello que no pugna** con las disposiciones de la nueva Ley". (Resalta la Sala)

se trate de preservar el patrimonio Cultural y encontró que dicha intención restrictiva no aparece en la historia de la ley 397 y que fue por un cambio en el orden de los literales que se omitió citar el literal h) en el párrafo 4º del artículo 22 de la Ley 397.

En efecto, el proyecto de ley general de cultura No. 192 de 1996 Cámara – No. 178 de 1997 Senado, se radicó el 14 de noviembre de 1996 en la Cámara⁴. En el texto inicial se incluía un artículo, el 25, sobre “Infraestructura cultural, talleres, galerías y otros” que no contemplaba párrafos⁵.

Posteriormente se acumuló con el proyecto de Ley No. 85 de 1996 – Senado, y en el pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate en la Comisión Sexta del Senado se adicionaron los párrafos del artículo 22 “Infraestructura cultural”⁶.

El párrafo 4º, que corresponde al texto que finalmente quedó en la Ley 397, remitía a los literales c) y f) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, que prescribían en ese entonces, como motivos de utilidad pública la “Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico” y la “Ejecución de proyectos de construcción, de infraestructura social en los campos de salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad”, respectivamente. Como se advierte, era claro que el proyecto de Ley que sería la Ley 397 de 1997, se refería en esos literales a la cultura y el deporte, entre otras actividades, y por tanto, la remisión a tales literales era perfectamente coherente.

Sucedió que paralelamente se tramitaba el proyecto de Ley No. 52 de 1995 – Senado que se convertiría en la Ley 388 de 1997, el cual se había radicado el 9 de agosto de 1995 en el Senado⁷, y en cuyo texto inicial no se hacía reforma alguna al artículo 10 de la Ley 9ª de 1989.

Sin embargo, luego de acumularse con el proyecto de Ley No. 95 de 1995 – Senado, en el pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera del Senado, se introdujo el artículo 55 mediante el cual se reformaba el artículo 10 de la Ley 9ª **y en él se cambió el orden de los literales**, estableciéndose que el c) se refería a proyectos de renovación urbana y el h) a la “Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico”⁸.

Si bien los literales referentes a los motivos de utilidad pública, tuvieron adiciones posteriores, se mantuvo el nuevo orden de los mismos y por ello al sancionarse la Ley 397 de 1997, su remisión al artículo 10 de la Ley 9ª modificada por la 388 de 1997, quedó hecha a los literales c) y f) sin que el Legislador se percatara que la secuencia de los literales había sido modificada.

Es evidente que por las circunstancias anotadas, en los proyectos de ley que llegaron a ser las leyes 388 y 397 de 1997, la voluntad del Legislador no fue, en ningún momento, restringir las competencias del Ministerio de Cultura en cuanto a la declaratoria de motivos de utilidad pública, concretamente en el que se refiere a la preservación del patrimonio cultural, pues precisamente mediante la segunda ley se estaba creando el Ministerio encargado de la cultura en el país y lo que sucedió fue un cambio inadvertido en el orden de los mencionados literales.

⁴ Gaceta del Congreso No. 526 del 20 de noviembre de 1996, páginas 1 a 12.

⁵ Ibidem, página 5.

⁶ Gaceta del Congreso No. 153 del 22 de mayo de 1997, página 9.

⁷ Gaceta del Congreso No. 232 del 10 de agosto de 1995, páginas 1 a 16.

⁸ Gaceta del Congreso No. 466 del 13 de diciembre de 1995, página 23.

Por todo lo anterior, es claro entonces, que el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, modificado por el 58 de la Ley 388 de 1997, confiere competencia a los Ministerios, entre ellos el de Cultura, y a otras entidades públicas, para declarar los motivos de utilidad pública para la adquisición y expropiación de inmuebles. **Obviamente dicha competencia deberá ejercerse siempre y cuando se encuentren enmarcados dentro de sus funciones.** Por tanto, el Ministerio puede dar aplicación a cualquiera de los literales y en especial, el literal h) relativo a la preservación del patrimonio cultural nacional, el literal c) sobre proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos para infraestructura cultural, y el literal f) en cuanto alude a proyectos de deportes, una de las actividades que claramente está dentro de sus atribuciones.

En síntesis, si el Ministerio de Cultura desea adquirir un inmueble por motivos de utilidad pública, la legislación aplicable es la contenida en los artículos 10 y siguientes de la Ley 9ª de 1989, modificada y adicionada por la Ley 388 de 1997, y el parágrafo 4º del artículo 22 de la Ley 397 de 1997.

3.4 El procedimiento que debe seguir el Ministerio de Cultura para la declaración de utilidad pública de bienes inmuebles con la finalidad de adquirirlos mediante enajenación voluntaria o por expropiación.

Se indaga en la consulta acerca del procedimiento que el Ministerio de Cultura debe adelantar para efectuar la declaración de utilidad pública de determinados bienes inmuebles, con miras a su adquisición por la vía de la enajenación voluntaria o la expropiación, sea ésta judicial o administrativa. Al respecto se analizan dos posibilidades:

a) En primer lugar, es necesario señalar que si se trata del motivo de utilidad pública consistente en la **preservación del patrimonio cultural de interés nacional**⁹, incluidos el histórico y el arquitectónico, a juicio de la Sala, tales bienes inmuebles deben hacer parte de dicho patrimonio, para lo cual requieren declaratoria previa como monumentos nacionales o bienes de interés cultural del nivel nacional, por medio de una ley o de un acto administrativo¹⁰, este último

⁹ El artículo 72 de la Constitución establece que el Estado debe proteger el patrimonio cultural de la nación, el cual se encuentra determinado por el artículo 4º de la ley 397 de 1997 así:

“Artículo 4º.- Modificado por el artículo 1º de la ley 1185 de 2008.- Integración del patrimonio cultural de la Nación.- 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.**

(...)” (Resalta la Sala).

¹⁰ El inciso segundo del literal b) del artículo 4º de la ley 397/97, modificado por el artículo 1º de la ley 1185/08 establece:

“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**” (Destaca la Sala).

expedido de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 8º de la ley 397 de 1997.

Esta norma atribuye expresamente la competencia al Ministerio de Cultura para expedir el acto administrativo de declaratoria de bienes de interés cultural nacional y le señala el correspondiente procedimiento previo. Dice así:

“Artículo 8º.- Modificado por el artículo 5º de la ley 1185 de 2008.- Procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural.- a) Al Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, le corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.

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;

(...)” (Resalta la Sala).

Los bienes de interés cultural pueden pertenecer a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden **o a personas naturales o jurídicas de derecho privado**, como lo indica el literal c) del artículo 4º de la ley 397/97, modificado por el artículo 1º de la ley 1185/08, y están sometidos al Régimen Especial de Protección establecido en el artículo 11 de la primera ley modificado por el 7º de la segunda, el cual puede incluir un Plan Especial de Manejo y Protección, si es indispensable.

Ahora bien, si el Ministerio de Cultura encuentra que se necesita preservar ese bien, el cual integra el patrimonio cultural de la nación, y observa que el mismo es de propiedad de un particular, puede, con fundamento en el literal h) del artículo 10 de la ley 9ª/89, modificado por el artículo 58 de la ley 388/97, proceder a declarar el motivo de utilidad pública, consistente en la preservación del patrimonio cultural de interés nacional, incluido el histórico y el arquitectónico, mediante el correspondiente acto administrativo, con la finalidad de adquirir el bien inmueble por medio de enajenación voluntaria y si ésta no prospera, mediante expropiación.

b) **Si se trata de un bien inmueble distinto a uno de interés cultural**, por ejemplo un terreno para la ejecución de un proyecto de infraestructura cultural, el Ministerio de Cultura, luego de los estudios pertinentes (viabilidad técnica del proyecto, conformidad con los planes y programas, existencia de apropiación presupuestal, etc.), puede, con base en el literal f) del citado artículo 10 de la ley 9ª /89, modificado por el artículo 58 de la ley 388/97, declarar, mediante acto administrativo fundamentado, el motivo de utilidad pública para proceder a adquirir el inmueble voluntariamente o por expropiación.

En este punto, resulta oportuno mencionar que la medida de expropiación tiene pleno respaldo constitucional, conforme la delimita el artículo 58 de la Carta en los siguientes términos:

“Artículo 58.- Modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 1999.- Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. **Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los**

particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio” (Destaca la Sala).

Es claro, entonces, que en el presente caso, la ley a la cual remite la norma constitucional, para definir los motivos de utilidad pública o interés social y regular las medidas de compra y expropiación, no puede ser otra que la ley 388 de 1997, modificatoria de la ley 9ª de 1989.

Al respecto, el artículo 12, modificado por el 60 de la ley 388, establece que cualquier adquisición o expropiación de bienes inmuebles por las entidades públicas competentes, debe efectuarse de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial y estar en consonancia con los respectivos planes de desarrollo.

Los artículos siguientes de la ley 388 de 1997 determinan el procedimiento de enajenación voluntaria, que se concreta básicamente en el avalúo del bien inmueble para la determinación del precio de adquisición y la comunicación de **la oferta de compra** por parte de la entidad pública al particular (art. 61), el procedimiento de expropiación judicial ante el fracaso del acuerdo (art. 62), y luego las causales especiales para la expropiación por vía administrativa que son determinados motivos de utilidad pública mencionados en el artículo 58 (art. 63), las condiciones de urgencia para proceder a esta medida (arts. 64 y 65) y el acto administrativo que inicia el procedimiento, con la decisión de expropiación administrativa y la oferta de compra, conforme lo establece el artículo 66:

“Artículo 66.- Determinación del carácter administrativo.- La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. **Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria”** (Destaca la Sala).

Las normas posteriores de la ley 388 de 1997 regulan el procedimiento de la expropiación por vía administrativa y establecen la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la decisión de expropiación por esa vía (arts. 67 a 71), conforme al mandato constitucional.

En conclusión, el Ministerio de Cultura es competente para declarar, mediante acto administrativo fundamentado, los motivos de utilidad pública para la adquisición de bienes inmuebles, con base en la ley 9ª de 1989, modificada por la ley 388 de 1997, y en el parágrafo 4º del artículo 22 de la ley 397 de 1997, dado que tales leyes no se excluyen entre sí.

LA SALA RESPONDE

1. Para adquirir un bien inmueble por motivos de utilidad pública, el Ministerio de Cultura puede utilizar la normatividad pertinente establecida en la Ley 9ª de 1989, modificada por la ley 388 de 1997, y el parágrafo 4º del artículo 22 de la ley 397 de 1997, en los términos señalados en este concepto.

2 y 3. El procedimiento para efectuar la declaración de utilidad pública de bienes inmuebles es la expedición de un acto administrativo motivado en el cual se deben expresar las razones legales para la declaratoria y la causal o causales en que la administración fundamenta la decisión. Para ello es competente el Ministerio de Cultura.

Si el motivo de utilidad pública es la preservación del patrimonio cultural de la nación, se requiere que el inmueble haya sido declarado previamente bien de interés cultural, conforme al respectivo procedimiento legal.

Transcríbase a la señora Ministra de Cultura. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

GUSTAVO APONTE SANTOS

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala