

**PATRIMONIO HISTORICO Y ARTISTICO – Defensa y conservación / MONUMENTOS NACIONALES – Defensa y conservación / MONUMENTO NACIONAL – Declaratoria / BIEN DE INTERES CULTURAL O ARTISTICO – Declaratoria. Plan especial de protección / MONUMENTO NACIONAL – Declaratoria. Plan especial de protección**

Mediante la Ley 163 del 30 de diciembre de 1959, se reguló lo relacionado con las medidas sobre defensa y conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Monumentos Públicos de la Nación. En este sentido el artículo 1º declaró 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. En particular, en el artículo 4º declaró como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta - especialmente la Quinta de San Pedro Alejandrino y las residencias de reconocida tradición histórica -. Por sectores antiguos, al tenor de la referida disposición, debe entenderse los de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII. No obstante, previo estudio de la documentación correspondiente, el Consejo de Monumentos Nacionales podrá proponer la calificación y declaración de otros sectores de ciudades, zonas o accidentes geográficos o inmuebles como Monumentos Nacionales. Según lo resaltado y transcrito, luego de la declaratoria de Monumento Nacional o de Bien de Interés Cultural o Artístico, se elaborará un plan especial para su protección por parte de la autoridad competente, necesitando, por lo demás, un concepto previo de quien lo haya declarado como tal, para efectos de su demolición, desplazamiento y/o restauración.

**FUENTE FORMAL:** LEY 163 DE 1959 - ARTICULO 1º / LEY 163 DE 1959 – ARTICULO 4º

**PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCION DE BIENES DE INTERES CULTURAL – Vulneración de derechos colectivos / CASA HISTORICA DEL SABIO CALDAS Y DEL POETA SOLDADO JULIO ARBOLEDA DEL MUNICIPIO DE POPAYAN – Vulneración por falta del Plan Especial de manejo y protección de bienes de interés cultural**

El Municipio de Popayán por medio del Decreto No. 240 de 2003, cumplió la carga de declarar como Bien de Interés Cultural a la CASA HISTÓRICA DEL SABIO CALDAS Y DEL POETA SOLDADO JULIO ARBOLEDA, incluyendo el predio donde reposa y su jardín. No obstante, la Sala concluye que a la fecha el Municipio no ha cumplido con su obligación de dotar al bien de un Plan Especial de Manejo y Protección. El artículo 11 de la Ley 397, establece la obligación que con la declaratoria de un bien como de interés cultural, se debe elaborar un plan especial de protección por parte de la autoridad competente, lo cual a la luz del material probatorio allegado al expediente no se ha realizado. Ciertamente, revisados los documentos aportados, la Sala encuentra la coincidencia de los términos en que se pronuncian todas las partes, en el sentido de que con el fin de proteger el patrimonio cultural y material de Colombia, es necesaria la elaboración del Plan de Manejo y Protección. (...) Lo anterior debe unirse al hecho de que de

los demás documentos obrantes, la Sala encuentra demostrado el significativo deterioro de la Casona, el cual la pone en riesgo de ruina, razón por la cual se hace necesaria la elaboración e implementación del referido Plan Especial de Protección por parte del ente territorial que lo declaró como tal, y el cual se encuentre dirigido a garantizar su conservación y sostenibilidad en el tiempo, tal como lo manda la Ley 397 de 1997 en su artículo 11.

**FUENTE FORMAL: LEY 397 DE 1997 – ARTICULO 11**

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Bogotá, D.C. veintinueve (29) de julio de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 190001-23-31-000-2005-00416-01(AP)**

**Actor: JULIAN IGNACIO LONDOÑO CABEZAS Y OTRO**

**Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN**

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada – Municipio de Popayán – contra la sentencia del 22 de septiembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

*“Primero: Ordénese al MUNICIPIO DE POPAYÁN para que a través de la dependencia correspondiente, en un termino (sic) de 4 meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, adelante la elaboración del Plan de Protección para la casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, ubicada en al carrera 3 No. 29 – 562 Los Tejares de Popayán, declarada como bien de interés Cultural mediante decreto Municipal No. 240 del 5 de diciembre de 2003, tal y como esta (sic) previsto en la Ley 397 de 1997 y que permita estructurar su restauración, sus posibles usos y su desarrollo futuro.*

*Segundo: La ejecución del plan debe llevarse a cabo en el termino (sic) de 6 meses contados a partir de la elaboración del Plan Especial de Protección por parte del Municipio de Popayán.*

*Tercero: EL Municipio de Popayán deberá establecer en el respectivo presupuesto una apropiación destinada para el desarrollo y la ejecución del plan.*

*Cuarto: Una vez ejecutoriada esta providencia EL (sic) Municipio de Popayán deberá pagar al actor la suma equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales” (fl. 126, cdno ppal. Mayúsculas fijas del original).*

## I.- ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

Mediante escrito presentado el 16 de abril de 2005 ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico (fls. 1 a 7, cdno ppal), **JULIÁN IGNACIO LONDOÑO CABEZAS Y LUIS JOSÉ ARIAS VALLEJO**, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentaron demanda contra el **MUNICIPIO DE POPAYÁN**, en procura de la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, para lo cual formularon las siguientes pretensiones:

*“1. Ordenar al Municipio de Popayán la elaboración del **PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN** para la casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, ubicada el (sic) la carrera 3 No. 29 – 562 Los tejares, Popayán, declarada como Bien de Interés Cultural mediante Decreto Municipal Nro. 240 del 05 de diciembre de 2003, que permita estructurar su restauración, sus posibles usos y su desarrollo futuro.*

*2. ordenar que dentro de este Plan Especial de Protección, debe efectuarse un estudio detallado del estado constructivo para determinar las acciones de la restauración y su costo financiero.*

*3. Solicito se conforme un Comité Especializado en la Materia para la verificación y vigilancia del cumplimiento de la Sentencia, o en su defecto la formula (sic) de solución del conflicto en caso de ser favorable a los aquí accionantes.*

*4. Sírvase Señor juez decretar las Medidas Cautelares que usted estime convenientes o pertinentes debidamente motivadas según el presente caso; todo lo anterior basado en el Art. 25 de la Ley 472 de 1998 y en particular las que crea del caso.*

*5. Sírvase fijar el incentivo que Usted Señor juez determine” (fl. 4, cdno ppal. Mayúsculas y negrillas fijas del original).*

## 2 LOS HECHOS

En síntesis, los accionantes narraron los siguientes:

2.1. Manifiestan que el Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán (Acuerdo 06 de 2002) acoge en su artículo 42 el listado de lugares de interés patrimonial, determinado previamente por el Ministerio de Cultura, dentro del cual figura como tal la Hacienda Los Tejares.

2.2. Señalan que el día 15 de octubre de 2003, una comisión de la Oficina Asesora de Planeación Municipal, integrada por un arquitecto restaurador y un arquitecto especializado, se desplazó a la Casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, localizada en la Ciudad de Popayán en la carrera 3ª No. 29 – 562, con el objeto de realizar una inspección sobre el estado en que se encuentra y emitir un concepto técnico.

2.3. Precisan que el 5 de Diciembre de 2003, se expidió el Decreto No. 240 a través del cual se declaró como Bien de Interés Cultural la Casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda.

2.4. Recuerdan que el día martes 8 de junio de 2004, se realizó una segunda visita a la Casa Histórica por parte de un arquitecto magíster en medio ambiente y desarrollo, funcionario de la Oficina Asesora de Planeación Municipal, quien recomendó la elaboración de un Plan Especial de Protección (PEP) que permita estructurar su restauración, costo financiero, sus posibles usos y su desarrollo futuro, con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, el Consejo de Monumentos Nacionales Filial Cauca y la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán.

2.5. Indican que la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, en oficio No. 28566 del 13 de octubre de 2004, afirma que siguen esperando la visita del Delegado del Ministerio de Cultura con el fin de recibir información sobre los procedimientos para adelantar el Plan Especial de Protección para el mencionado inmueble, sin que hasta la fecha se tenga una solución para dicho procedimiento.

2.6. Explican que en ejercicio de su derecho de petición, el 12 de diciembre de 2004, se solicitó al Presidente del Concejo Municipal de Popayán que en el Plan de Acción del año 2005 tuviera en cuenta a la Casa Histórica del Sabio Caldas y el

Poeta Soldado Julio Arboleda, quien respondió que no era directriz del Concejo Municipal.

2.7. Informan que el 24 de noviembre de 2004, se solicitó al Alcalde Municipal de Popayán el cumplimiento de la normativa sobre bienes de interés cultural. Sin embargo, dicen que el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica contestó que no existe obligatoriedad de adquirir dicho inmueble por parte del ente territorial, o de aportar fondos para su restauración y conservación, omitiendo el cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 11, numeral 3 de la Ley 397 de 1997.

## **II.- ACTUACIONES DE LAS PERSONAS VINCULADAS AL PROCESO**

Notificadas del auto admisorio de la demanda, las personas en contra de quienes se dirigió el libelo inicial contestaron la demanda en los términos que se resumen a continuación:

**2.1. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN.** Mediante escrito presentado el 26 de abril de 2005 (fls. 54 a 56, cdno ppal), a través de apoderado judicial, el Municipio de Popayán contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones.

Resaltó la importancia que tiene como bien de interés cultural la Casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda.

Expuso que respecto de ella, por intermedio de la Oficina Asesora de Planeación Municipal, se han adelantado las siguientes gestiones:

*“1- Se han realizado visitas al mencionado inmueble y se elaboró un informe técnico el 22/06/2004, en el cual se hacen las siguientes recomendaciones:*

- *Se reitera el reconocimiento del valor histórico de la casa, que a su vez se hizo por la Comisión anterior de la Oficina Asesora de Planeación, la cual se adhiere al concepto del Consejo de Monumentos Nacionales Filial Cauca. Se debe velar por su conservación y su preservación como testimonio de la tipología de vivienda campestre de las antiguas haciendas de finales del siglo XVIII, en las inmediaciones de la ciudad de Popayán.*
- *Se recomienda la elaboración de un Plan Especial de Protección PEP, para el monumento Casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, que permita estructurar su restauración, sus*

*posibles usos y su desarrollo futuro. Este plan se puede realizar con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, el Consejo de Monumentos Filial Cauca y la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Popayán.*

- *Este Plan de Protección debe efectuar un estudio detallado del estado constructivo para determinar las acciones de la restauración y su costo financiero. Así mismo se recomienda que se integre un levantamiento de la flora del predio por parte del Jardín Botánico de Popayán para determinar su valor de conservación.*

Precisó que el mencionado Plan Especial de Protección (PEP) no ha avanzado por falta de recursos económicos, frente a lo cual recalcó que están buscando la colaboración del Ministerio de Educación a través de la firma de un convenio.

Recalcó que en la actualidad trabaja en la restauración del centro histórico y no en la parte periférica de la ciudad.

Subrayó que si bien los actores afirman como violados unos derechos colectivos, en modo alguno lo demuestran.

**2.2. INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD.** La comunidad de Popayán no acudió al proceso.

### **III.- LA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Mediante auto fechado el 23 de mayo de 2005 (fl. 80, cdno. ppal), el a quo citó a las partes a la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se celebró el día 22 de junio de 2005 (fls. 90 a 92, cdno. ppal), diligencia que se declaró fallida por la falta de fórmulas de arreglo para hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados.

### **IV.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante providencia de 22 de septiembre de 2005 (fls. 112 a 127, cdno. ppal), el Tribunal Administrativo del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda y fijó un incentivo a favor de la parte actora, apoyándose en los siguientes argumentos:

Consideró que teniendo en cuenta las pruebas obrantes en el expediente, se corroboró el abandono en el que se encuentra el inmueble y por tanto la actitud

omisiva del Municipio de Popayán al no adoptar el Plan Especial de Protección, previsto en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997.

De igual forma, estimó que el argumento del ente territorial de excusarse del cumplimiento de adoptar el citado plan, toda vez que el Ministerio de Cultura desde el año 2004 ha omitido informarle sobre el procedimiento para elaborarlo, no es suficiente, ya que según la Ley de Cultura, corresponde al mismo efectuarlo siguiendo las pautas previstas en la citada norma.

Por lo anterior, concluyó que el Municipio de Popayán se encuentra vulnerando los derechos colectivos al goce a un ambiente sano, la defensa del patrimonio cultural de la Nación y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

## **V.- RECURSO DE APELACIÓN**

**5.1. APELACIÓN DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN.** En escrito fechado el 5 de octubre de 2005 (fls. 132 a 134, cdno. ppal) el apoderado judicial del Municipio de Popayán, la apeló, sosteniendo que siempre ha reconocido la importancia que tiene como bien de interés cultural la Casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, al punto que por intermedio de la Oficina Asesora de Planeación Municipal se realizaron las siguientes actuaciones: visitas al inmueble y un informe técnico del 22 de junio del año 2004 en el cual se recomendó entre otras acciones la elaboración de un Plan Especial de Protección (PEP) que permitiera estructurar su restauración, sus posibles usos y desarrollo futuro, con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, el Consejo de Monumentos Filial Cauca y la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán.

Argumentó que la Ley 397 de 1997 dispone en su artículo 11 que con la declaratoria de bien de interés cultural se elaborará un Plan Especial de Protección por parte de la autoridad competente, empero, en el caso *sub examine*, dicho plan no ha avanzado por falta de los recursos necesarios para realizar la restauración de esos bienes, además, porque se buscaba la colaboración del Ministerio de Educación a través de la firma de un convenio.

Expuso que a través de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán se enviaron a la Dirección de Patrimonio Cultural una serie de oficios solicitando

apoyo técnico para los procedimientos necesarios con miras a la adopción del Plan Especial.

## **VI.- INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA CUARTA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO**

El Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado, en escrito visible a folios 173 a 182 del expediente, manifestó compartir la decisión del a – quo y solicitó sea confirmada la providencia apelada, por lo cual trae a colación sendas providencias de esta Corporación en las cuales se han analizado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

## **VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Mediante auto de treinta y uno (31) de mayo de 2010 (fl. 289, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo no hubo manifestación.

## **VIII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **8. 1. LAS ACCIONES POPULARES - FINALIDAD Y PROCEDENCIA –**

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.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada. B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la

que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana. Y, C) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

## **8.2. LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas, como lo señaló la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003:

*“Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.*

*Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.*

*Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta.*

*Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé:*

*Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.”*

*Lo anterior supone, que si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere. Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per*

*se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales.*

*De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento –como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.*

*Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.*

*Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales.”.*

### **8.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A RESOLVER**

El recurrente, **MUNICIPIO DE POPAYÁN**, en su escrito de apelación afirma que siempre ha reconocido la importancia que tiene como bien de interés cultural la Casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, por lo que siempre ha realizado todas las actividades que se encuentran dentro de su órbita de actuación, y que si la situación del mencionado bien no es la mejor, eso se debe a la falta de los recursos necesarios para realizar la restauración.

Corresponde, entonces, a la Sala determinar: i) la responsabilidad del Municipio de Popayán en la adopción de un Plan Especial para garantizar la protección y sostenibilidad de los bienes de interés público, ii) la amenaza o vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con ocasión del presunto estado de deterioro de la Casa Histórica de Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda declarada bien de interés cultural.

A efectos de resolver lo anterior, la Sala considera necesario hacer las siguientes precisiones:

Mediante la Ley 163 del 30 de diciembre de 1959, se reguló lo relacionado con las medidas sobre defensa y conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Monumentos Públicos de la Nación.

En este sentido el artículo 1º declaró 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.

En particular, en el artículo 4º declaró como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompo, **Popayán**, Guaduas, Pasto y Santa Marta - especialmente la Quinta de San Pedro Alejandrino y las residencias de reconocida tradición histórica -.

Por sectores antiguos, al tenor de la referida disposición, debe entenderse los de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompo, **Popayán**, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

No obstante, previo estudio de la documentación correspondiente, el Consejo de Monumentos Nacionales podrá proponer la calificación y declaración de otros sectores de ciudades, zonas o accidentes geográficos o inmuebles como Monumentos Nacionales.

En caso de que se trate de inmuebles que a juicio del mencionado Consejo sean considerados como de valor histórico o artístico, los mismos no podrán ser reparados, reconstruidos ni modificados sin el respectivo permiso, a cuya aprobación serán sometidos los planos y bocetos de las obras que el dueño o interesado proyecte realizar en tales inmuebles, en todo caso el Consejo supervigilará las obras que autorice.

Por su parte, la propia Constitución Política consagra la especial protección que debe darse al patrimonio cultural de la Nación, en este sentido se encuentran los artículos 8º y 72:

*“ARTICULO 8. Es obligación del Estado y de las personas **proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación**”.*

*“ARTICULO 72. 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”.*

Estos mandatos encuentran su desarrollo en la Ley 397 del 7 de agosto de 1997<sup>1</sup>, que, según lo previsto en el artículo 1º, vigente al momento de la ocurrencia de los hechos y sin las modificaciones de la Ley 1185<sup>2</sup>, establece lo que debe entenderse por Patrimonio Cultural de la Nación, disponiendo:

*“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.*

En relación con la responsabilidad para la realización de la declaratoria de monumentos nacionales y de bienes de interés cultural de carácter nacional, así como del manejo de unos y otros, el artículo 8º *ejusdem*, estableció que le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura, previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, lo cual, **a nivel territorial es asignado a las entidades territoriales respecto de bienes de interés cultural**

---

<sup>1</sup> “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.”.

<sup>2</sup> Por la cual se modifica y adiciona la ley 397 de 1997 -Ley General de cultura- y se dictan otras disposiciones”.

**del ámbito municipal, distrital, departamental, por intermedio de las alcaldías y las gobernaciones**, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales, donde existan, o en su defecto por la entidad delegada por el Ministerio de Cultura.

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

***“1. Demolición, desplazamiento y restauración. Ningún bien que haya sido declarado de interés cultural podrá ser demolido, destruido, parcelado o removido, sin la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal.***

***2. Intervención. Entiéndase por intervención todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo.***

***Sobre el bien de interés cultural no se podrá efectuar intervención alguna sin la correspondiente autorización del Ministerio de Cultura***

***La intervención de bienes de interés cultural deberá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente acreditados ante el Ministerio de Cultura.***

*Por virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de esta Ley, para que los bienes de interés cultural que pertenezcan al patrimonio arqueológico de la Nación, dicha autorización estará implícita en las licencias ambientales de los proyectos de minería, hidrocarburos, embalses o macro proyectos de infraestructura. En estos casos, se dispondrá que la supervisión será ejercida en cualquier tiempo por los profesionales acreditados ante el Ministerio de Cultura.*

*El propietario de un predio que se encuentre en el área de influencia o que sea colindante con un bien inmueble de interés cultural, que pretenda realizar obras que, puedan afectar las características de éste, deberá obtener autorización para dichos fines de parte de la autoridad que efectuó la respectiva declaratoria.*

**3. Plan especial de protección. Con la declaratoria de un bien como de interés cultural se elaborará un plan especial de protección del mismo por parte de la autoridad competente.**

**El plan especial de protección indicará el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención y las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes, en coordinación**

con las entidades territoriales correspondientes” (Negrillas y subrayado de la Sala).

Según lo resaltado y transcrito, luego de la declaratoria de Monumento Nacional o de Bien de Interés Cultural o Artístico, **se elaborará un plan especial para su protección por parte de la autoridad competente**, necesitando, por lo demás, un concepto previo de quien lo haya declarado como tal, para efectos de su demolición, desplazamiento y/o restauración.

Ahora, una vez determinada la normativa aplicable y teniendo claro que le corresponde al Municipio de Popayán tanto la declaratoria de bienes de interés cultural que se encuentran dentro de su territorio, como la elaboración del respectivo plan especial de protección, la Sala establecerá a partir del acervo probatorio allegado al plenario, la responsabilidad del mismo por la presunta amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados en el sub lite.

Con ese cometido, la Sala observa que dentro del expediente obran los siguientes medios de prueba:

- Copia del oficio Núm. 9755 de 7 de julio de 2003, expedido por la jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán, en el que se consignó lo siguiente: “...*la oficina Asesora de Planeación solicitará al Consejo de Monumentos Nacionales Filial Cauca, una copia del documento por medio del cual el Ministerio de Cultura declaró de interés patrimonial a las haciendas del listado antes mencionado*” (fl. 14, cdno. ppal)
- Copia del oficio de 23 de julio de 2003, expedido por el Consejo de Monumentos Nacionales Filial Cauca en el cual se deja constancia del estado de la Casa Los Tejares:

*“1. Evidentemente la casa de “Los Tejares” ubicada en la carrera 3 Núm. 29-562 tiene valor histórico y arquitectónico que ameritan su adecuada conservación. En este sentido se consigna una nota en el certificado de urbanismo a que usted (Luis José Arias Vallejo) hace referencia y fechado el 12 de agosto de 1996 y el Centro Filial Cauca se ha manifestado igualmente en varias oportunidades.*

*2. No existe acto administrativo del Ministerio de Cultura que declare esa casona como inmueble de interés patrimonial. La Ley 163 de 1959*

*reglamentada por el Decreto 264 de 1963, declara monumento nacional, entre otros, al sector Antiguo de Popayán y los sitios y edificaciones históricas contenidos en dicho centro, considerado como tal el perímetro que tenía la población durante los siglos XVI, XVII Y XVIII” (fl. 14, cdno. ppal)*

- Copia del Decreto Núm. 240 de 5 de diciembre de 2003, por el cual el Alcalde del Municipio de Popayán, declara como bien de Interés Cultural a la Casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Julio Arboleda, incluido el predio donde reposa, su portada y jardines, ubicada en la carrera 3 Núm. 29-562 Los Tejares, Popayán (fls. 15 y 16, cdno. ppal).
- Copia de la solicitud realizada por el señor Luis José Arias Vallejo, propietario del inmueble, en el cual le solicita al Alcalde de Popayán que *“se ejecuten todas las acciones pertinentes encaminadas a la readquisición y conservación de la Casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda”* (fls. 19 a 21, cdno. ppal).
- A folios 24 a 27 del expediente, se encuentra el estudio técnico realizado por la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán, en visita realizada el 15 de octubre de 2003 y en la que se hicieron las siguientes recomendaciones:

*“1. La comisión, teniendo en cuenta la importancia histórica y tipológica de la casona, pese a las afectaciones que presenta en la actualidad que no le restan mérito alguno, adhiere al concepto del Consejo de Monumentos Nacionales Filial Cauca en el sentido del reconocimiento de su valor histórico. Para tal efecto recomienda su declaración como monumento con el fin de velar por su conservación y su preservación como testimonio tipológico de las viviendas de paso en las grandes haciendas, las cuales han ido desapareciendo especialmente en el área cercana a Popayán.*

*2. Se debe efectuar un estudio detallado del estado constructivo para determinar las acciones de la restauración y el presupuesto de la obra.*

*3. También se recomienda que se elabore por parte de esta oficina un levantamiento preliminar de la flora del predio para establecer su valor patrimonial.*

*4. Se deberá así mismo efectuar un registro fotográfico.*

*5. Reportar a la entidad competente sobre la afectación negativa del talud lateral que tiene proceso erosivo y requiere obras de mitigación”* (fls. 24 a 27, cdno. ppal)

- Copia del informe técnico de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán, según visita realizada a la Casona del Sabio Caldas el 8 de junio de 2004, en el que se hicieron las recomendaciones que a continuación se transcriben:

*“Se reitera el reconocimiento del valor histórico de la casa que a su vez se hizo por la comisión anterior de la Oficina Asesora de Planeación, la cual se adhiere al concepto del Consejo de Monumentos Nacionales Filial Cauca. Se debe velar por su conservación y su preservación como testimonio de la tipología de vivienda campestre de las antiguas haciendas de finales del siglo XVIII, en las inmediaciones de la ciudad de Popayán.*

*Se recomienda la elaboración de un Plan Especial de Protección PEP, para el monumento Casa Histórica del sabio Caldas y del poeta soldado Julio Arboleda, que permita estructurar su restauración, sus posibles usos y su desarrollo futuro. Este Plan se puede realizar con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, el Consejo de Monumentos Filial Cauca y la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Popayán.*

*Este Plan de Protección debe efectuar un estudio detallado del estado constructivo para determinar las acciones de la restauración y su costo financiero. Así mismo se recomienda que se integre un levantamiento de la flora y fauna del predio por parte del Jardín Botánico de Popayán para definir su valor de conservación” (fls. 28 a 32, cdno. ppal)*

- Plano de levantamiento y materia visual del inmueble objeto de la examen, donde se evidencia lo siguiente: la localización aérea del bien, el deterioro de la fachada principal y posterior, la erosión por meteorización de los muros exteriores, el deterioro de la cubierta y la afectación negativa del talud lateral (fls. 34 a 40, cdno. ppal).
- Inspección judicial practicada el 14 de julio de 2005 por el a-quo, donde se concluyó: *“...se pudo constatar que se trata de una casa habitada por la familia ARIAS VALLEJO actual propietaria y poseedora del bien inmueble en total deterioro en su fachada principal, con techos en mal estado y apuntalada en pilares para sostenerla, así mismo al bordear la vivienda se encuentra en mal estado las paredes, los pisos semidestruídos. Se deja constancia que por el mal estado en que se encuentra el inmueble ofrece serio peligro a las personas que en él habitan” (fls. 148 y 149, cdno. ppal).*
- Copia del oficio de 17 de octubre de 2007, por medio del cual el Doctor Mario Fernando Ordoñez, Secretario de Educación Cultura y Deporte,

da respuesta al derecho de petición Núm. 33047 comunicando que la secretaria que ésta a su cargo, solicitó disponibilidad presupuestal Núm. 272380 por valor de Diez Millones de pesos (\$10'000.000.00) dedicada a la elaboración del Plan Especial de Protección de la Casa Caldas Tejares.

- Oficio fechado el 18 de febrero de 2008, a través del cual el propietario del inmueble informa que ante la ineficiencia y falta voluntad política de la Alcaldía de Popayán, se solicitó a la Arquitecta Alejandra Ochoa Pineda, que presentara una propuesta para la elaboración del Plan Especial de Protección para dicha Casona, el cual no se tuvo en cuenta por el ente territorial.

Manifiesta que se inició un pre-diagnostico desde el año de 2007, sin que a la fecha se haya realizado actividad tendiente a su conclusión.

- Copia del oficio fechado el 21 de febrero de 2008, en el cual la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía de Popayán, informa que con el fin de determinar el estado actual de conservación de todo el inmueble y llevar a cabo el prediagnóstico, como primera fase del Plan Especial de Protección, se llevó a cabo el proceso de contratación del arquitecto restaurador Javier Velasco Mosquera.

Remite copia, en medio digital del prediagnóstico producto final del referido contrato, el cual demuestra el claro deterioro de la Casona, en cuanto al techo, los pisos, las paredes, las habitaciones, la entrada y sus jardines (fls. 255 a 258, cdno. ppal).

Ahora, verificado el expediente y los medios probatorios allegados al mismo, la Sala establecerá la responsabilidad del Municipio de Popayán en cuanto a la elaboración y adopción del Plan Especial de Protección de la Casona del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, no sin antes pronunciarse sobre la posible ocurrencia de una cosa juzgada, puesta de presente por las partes.

En este orden de ideas, la Sala, en primer lugar, recuerda que justamente en el año de 2007<sup>3</sup>, esta Sección conoció de la demanda interpuesta por el señor Javier Zuñiga Velasco, en procura de la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los cuales se estimaron vulnerados en razón a que dentro de la ejecución de las obras de mantenimiento de la vía Tejares – Boquerón – Los Dos Brazos, del municipio de Popayán, adelantadas por el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, no se construyeron todas las cunetas en concreto necesarias para evitar el hundimiento de la vía y de las viviendas ubicadas en el sector, lugar donde se encuentra ubicada la mencionada casa.

En dicha oportunidad se concluyó que el bien se encontraba seriamente deteriorado como consecuencia del tránsito inadecuado de aguas lluvias en su sector frontal, pues por estar ubicado en una zona semiplana el agua se estaba estancando, lo que dificultaba el acceso al mismo, causando deterioros en el terreno y con el tiempo daños en la estructura.

Por lo anterior y realizado el análisis del caso, esta Sección consideró que el Municipio de Popayán vulneró los derechos colectivos invocados, por lo que lo declaró responsable, ordenándole iniciar y culminar las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal pertinentes para la consecución de los recursos necesarios para la construcción de un muro de contención o de las obras civiles para la protección de la parte del terreno donde se localiza la Casa Histórica.

En estas condiciones, la Sala considera que no se trata de la presentación de dos acciones populares con los mismos supuestos de hecho y de derecho y en las que se persigan las mismas declaraciones, toda vez que la presente demanda gira en

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 15 de febrero de 2007, Consejero Ponente: Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Rad: 2003 - 2228.

torno a la omisión del Municipio de Popayán en cuanto a la falta de elaboración y adopción del Plan Especial de Protección de mencionado bien.

En efecto, a pesar de que en ambos procesos se hace alusión al deterioro del plurimencionado inmueble, uno se presenta con ocasión de la falta de construcción de unas cunetas para evitar el hundimiento, entre otras, de la casa del Sabio Caldas, y el otro por la amenaza de ruina en que se encuentra, por la carencia un plan estratégico para su especial protección por tratarse de un bien declarado de interés cultural para la Nación.

Lo manifestado conduce a la Sala a concluir, que en este evento **no** se está configurando la situación descrita, esto es, que se trate de cosa juzgada.

Expuesto esto, la Sala se pronunciará sobre el problema jurídico planteado. En este sentido se corrobora que justamente el Municipio de Popayán por medio del Decreto No. 240 de 2003, cumplió la carga de declarar como Bien de Interés Cultural a la CASA HISTÓRICA DEL SABIO CALDAS Y DEL POETA SOLDADO JULIO ARBOLEDA, incluyendo el predio donde reposa y su jardín.

No obstante, la Sala concluye que a la fecha el Municipio no ha cumplido con su obligación de dotar al bien de un Plan Especial de Manejo y Protección.

El artículo 11 de la Ley 397, establece la obligación que con la declaratoria de un bien como de interés cultural, se debe elaborar un plan especial de protección por parte de la autoridad competente, lo cual a la luz del material probatorio allegado al expediente no se ha realizado.

Ciertamente, revisados los documentos aportados, la Sala encuentra la coincidencia de los términos en que se pronuncian todas las partes, en el sentido de que con el fin de proteger el patrimonio cultural y material de Colombia, es necesaria la elaboración del Plan de Manejo y Protección.

Basta con la simple lectura del estudio técnico realizado por la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán, en visita del 15 de octubre de 2003, dos meses antes de la declaratoria del bien como de interés cultural, en donde se recomendó expresamente la urgente adopción de un Plan Especial de Protección que permita

su restauración, sus posibles usos y su desarrollo futuro, hecho que resulta ser muy revelador de la situación del mismo.

Incluso, se dejó constancia de la imperiosa necesidad de actuar para que se realice un levantamiento de la flora y fauna del predio por parte del Jardín Botánico de Popayán, para así poder definir su valor de conservación, lo cual no ha ocurrido.

El ente territorial se excusa argumentando que se encuentra a la espera de firmar un convenio con el Ministerio de la Cultura, a través del cual pretende obtener la asesoría técnica para la elaboración del mismo, así como los recursos que permitan ejecutarlo.

En particular, para la Sala tales explicaciones no son de recibo, toda vez que han pasado más de 6 años, contados a partir del día en que se expidió el decreto a través del cual el inmueble fue declarado bien de interés cultural, esto es, 5 de diciembre de 2003, sin que haya desplegado todas y cada unas de las actuaciones que los principios de la función pública demandan, para cumplir con su obligación constitucional de proteger las riquezas culturales de la Nación.

Además, en reiteradas ocasiones la Sala ha venido sosteniendo que las razones puramente económicas no excusan ni justifican la vulneración de derechos colectivos pues corresponde a los responsables adoptar sin dilación alguna todas las medidas pertinentes para garantizarlos, buscando los medios necesarios en pro de superar la afectación ocurrida.

Tampoco se pasa por inadvertido que si bien es cierto que la única actuación realizada por el Municipio se refiera a un diagnóstico previo del inmueble, también lo es que la misma no demuestra inequívocamente que el ente territorial está realizando las demás gestiones administrativas y prácticas para el cumplimiento de la obligación antes descrita.

Justamente, dicha actuación es tan solo una de las muchas que deben ser desplegadas para la elaboración del Plan Especial de Protección, puesto que además se debe presentar un estudio del estado actual de las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a su conservación, igualmente se debe indicar el área afectada, la zona de influencia y el nivel de intervención permitido.

Se trata, entonces, de un conjunto de elementos que permitan su utilización como herramienta normativa y de planeación, por medio de los cuales se establecen las acciones necesarias para garantizar la protección y la sostenibilidad en el tiempo de los bienes de interés cultural.

Lo anterior debe unirse al hecho de que de los demás documentos obrantes, la Sala encuentra demostrado el significativo deterioro de la Casona, el cual la pone en riesgo de ruina, razón por la cual se hace necesaria la elaboración e implementación del referido Plan Especial de Protección por parte del ente territorial que lo declaró como tal, y el cual se encuentre dirigido a garantizar su conservación y sostenibilidad en el tiempo, tal como lo manda la Ley 397 de 1997 en su artículo 11.

En consecuencia y teniendo en cuenta el deterioro y riesgo en que se encuentra el inmueble, la Sala confirmará la sentencia de instancia, a través de la cual se le ordenó al ente territorial realizar las gestiones necesarias que permitan la conservación especial del mismo, entre ellas, que adelante la elaboración del Plan de Protección para la casa Histórica del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, ubicada en la carrera 3 No. 29 – 562 Los Tejares de Popayán, declarada como bien de interés Cultural mediante decreto Municipal No. 240 del 5 de diciembre de 2003, tal y como está previsto en la Ley 397 de 1997. No obstante, modificará lo relacionado con el incentivo económico reconocido a favor de los actores populares, en cuanto la Sala estima que son suficientes, de acuerdo con las actuaciones realizadas por los mismos, la suma de diez (10) salarios mínimos legales vigentes.

**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: MODIFÍCASE** el numeral 4º de la sentencia apelada, esto es, la de 22 de septiembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, el cual quedará así:

*Cuarto: Una vez ejecutoriada esta providencia, El Municipio de Popayán deberá pagar a los actores la suma equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales, por concepto de incentivo económico.*

**SEGUNDO: CONFÍRMASE** en lo demás la providencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO:** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMÍTASE** copia auténtica de ésta decisión a la Defensoría del Pueblo.

**CUARTO:** Ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 29 de julio de 2010.

**RAFAELE OSTAU DELAFONT PLANETA**  
Presidente

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**