

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Monumentos Nacionales: régimen de los bienes de interés cultural%BIENES DE INTERES CULTURAL-Régimen%PATRIMONIO HISTORICO ARTISTICO Y MONUMENTOS PUBLICOS-Defensa y conservación

Con el fin de desarrollar lo dispuesto en los artículos 70, 71 y 72 y demás normas concordantes de la Constitución Política¹, dictar normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, entre otros aspectos, el legislador expidió la Ley 397 de 7 de agosto de 1997. De esta ley resulta relevante destacar, para los efectos de esta decisión, lo dispuesto en los artículos 4 y 11: “Artículo 4º.- Definición de patrimonio cultural de la Nación (...)“Artículo 11. Régimen para los bienes de interés cultural. Los bienes de interés cultural públicos y privados estarán sometidos al siguiente régimen: 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. Entiéndese 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. ...”. (destacado de la Sala) - En el artículo 4º de La Ley 163 de 1959 “Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación”, se estableció lo siguiente: “Artículo 4: Declárense como monumento nacional los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompós, Popayán, Guaduas, pasto y Santa Marta (especialmente la Quinta de San Pedro Alejandrino, y las residencias de reconocida tradición histórica). (...)“Artículo 17º.- Ninguna autoridad, sea nacional, departamental o municipal, ni persona o entidad alguna, puede ordenar el cambio de ubicación de los monumentos públicos destinados a permanecer en sitios determinados con carácter conmemorativo, sin haber obtenido previamente para ello el permiso del Consejo de Monumentos. Igualmente se prohíbe hacer en ellos reparaciones, reformas o modificaciones no autorizadas por el mismo (Consejo), el cual dictará las normas reglamentarias que deban llenarse para tales casos.” (negritas no originales)

LEY 397 DE 1997 ARTICULOS 4 Y 11; LEY 163 DE 1989 ARTICULO 4

SECTOR ANTIGUO DEL MUNICIPIO DE POPAYAN-Monumento Nacional: bien de interés cultural de la Nación; delimitación y reglamentación Municipal%PUENTE VEHICULAR EN SECTOR ANTIGUO DE POPAYAN-Protección del Derecho a la Seguridad Pública: intervención del Ministerio de Cultura

En ese orden, el “Sector Histórico” o “Sector Antiguo” de Popayán fue declarado Monumento Nacional y, como tal, conforme al parágrafo 1º del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, debe ser considerado como bien de interés cultural de la

¹ El artículo 70 de la Constitución Política preceptúa que el Estado tiene la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, en tanto que la cultura y/o los valores culturales son el fundamento de la nacionalidad colombiana; el artículo 71, por su parte, dispuso que el Estado creará incentivos para fomentar las manifestaciones culturales; y el artículo 72 ibídem consagró que “*El Patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado*”, que “*El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles*”, y que “*la ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares*”.

Nación. De otro lado, en el artículo 41 del Acuerdo núm. 06 de 2002 del Concejo Municipal de Popayán por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de esa ciudad, se señaló que el sector antiguo de Popayán fue declarado como Monumento Nacional mediante la Ley 163 del 30 de julio de 1.959, y que su reglamentación especial estará contenida en las “Normas para Usos del Suelo y Construcción en el Centro Histórico de Popayán”, las cuales se aprueban concomitantemente con dicho acto municipal; mediante el Acuerdo núm. 07 de 2002 la citada Corporación Pública adoptó la delimitación y reglamentación para el Centro Histórico de Popayán y dictó otras disposiciones, y en su Anexo núm. 1, relativo al perímetro general de ese sector, se incluyó el sector de que trata la demanda. Conforme al documento titulado “PLAN ESPECIAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE POPAYÁN Y SUS ZONAS DE PERIFERIA”, aportado con la contestación de la demanda por el municipio de Popayán: “El Centro Histórico en su sector norte está bordeado por el río Molino, el cual ofrece un gran escenario natural que vincula parques importantes como el Mosquera, el Arboleda y el José Hilario López ...”. En el anterior contexto, es evidente que, en principio, no resulta una excusa válida para que la Administración Municipal de Popayán omita la adopción de las medidas pertinentes para la protección de los peatones que circulan por el puente de la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª de esa ciudad, que dicho bien de uso público haga parte de un sector declarado monumento nacional, toda vez que, como quedó claramente señalado, es viable la intervención de tales bienes, siempre y cuando se cuente con la autorización del Ministerio de Cultura. En efecto, bajo el amparo de la declaratoria como monumento nacional del Centro Histórico de Popayán, no pueden las autoridades municipales desconocer otros derechos de la colectividad, como es precisamente el derecho a la seguridad pública, el cual resulta comprometido ante la falta de un espacio adecuado y seguro para el tránsito de los peatones que circulan por el citado puente, el cual está dispuesto también para el tránsito de vehículos automotores que, tal como se vio, es bastante fluido por el sector.

LEY 397 DE 1997 ARTICULOS 4 Y 11; LEY 163 DE 1989 ARTICULO 4

PUENTE VEHICULAR EN SECTOR ANTIGUO DE POPAYAN-Adecuación con intervención del Consejo de Monumentos Nacionales; señalización y control del tránsito.

En consecuencia, se ordenará al municipio de Popayán que dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión, realice los estudios pertinentes que determinen la viabilidad de realizar adecuaciones al puente de la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª que permitan el tránsito seguro de los peatones por el mismo, y solicite ante el Ministerio de Cultura – Consejo de Monumentos Nacionales, si los resultados de tales estudios así lo determinan, la respectiva autorización para la modificación o intervención de dicho bien de uso público, lo cual deberá realizar dentro de los veinte (20) días siguientes al vencimiento de dicho plazo. La ejecución de las obras que se autoricen se deberá realizar en el término máximo de tres (3) meses). Ahora bien, como de las pruebas documentales obrantes en el proceso, se advierte que el sector de la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª del municipio de Popayán carece de elementos de señalización y de control del tránsito, lo cual contribuye a que el tránsito peatonal por el puente allí ubicado no sea seguro, con el fin de evitar el riesgo causado o reducir su impacto, la Sala ordenará a la entidad territorial demandada que, a través de la oficina competente, instale elementos de señalización y adopte medidas para el control del tránsito en dicho lugar, en particular, que los andenes de la vía sean utilizados por los peatones, cada uno en sentido de tránsito

contrario; para el efecto se le concede un término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

LEY 397 DE 1997 ARTICULOS 4 Y 11; LEY 163 DE 1989 ARTICULO 4

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de abril de dos mil siete (2007)

Radicación número: 19001-23-31-000-2003-01082-01

Actor: DIEGO FELIPE CHAVES MARTINEZ

Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN

ACCION POPULAR

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia proferida el 19 de febrero de 2004² por el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I.- LA DEMANDA

1.- Las pretensiones

El **8 de agosto de 2003**, el ciudadano **Diego Felipe Chaves Martínez** promovió demanda en ejercicio de la acción popular contra el Municipio de Popayán (Cauca), en defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la seguridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y el tránsito eficiente y adecuado por parte de

² Por auto del 6 de septiembre de 2004 se dispuso la devolución del expediente al Tribunal Administrativo del Cauca, con el fin de que se remitiera a esta Corporación la providencia recurrida que contenga las firmas originales de los magistrados que la suscriben (fl. 97 de este cuaderno). Con oficio fechado el 1º de octubre de 2004, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el **12 de enero de 2007**, se remitió nuevamente el expediente, incluyéndose en ella la providencia antes señalada. (fl. 112).

los usuarios de las vías, en orden a que el Tribunal Administrativo del Cauca adoptara las siguientes disposiciones:

“... ordenar a la autoridad pública demandada, que en ejercicio de sus competencias, se proceda a la ampliación del puente existente a la altura de la calle 2 con carrera 7 de la ciudad de Popayán sobre el “Río Molino” y la prolongación del andén mediante la construcción de un “Puente Peatonal” en ambos lados del mismo para el tránsito vehicular y peatonal, situación esta que actualmente pone en eminente peligro la integridad física de los múltiples usuarios de la vía.

En caso de darse un pacto de cumplimiento, muy respetuosamente solicito a la Corporación que la auditoría de que trata el inciso final del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, esté conformada por funcionarios de la Personería Municipal de Popayán y la Defensoría del Pueblo.

El puente dada su antigüedad se construyó para poco tránsito vehicular, de un solo carril y de automotores de poca capacidad, al igual que transitaran sobre él pocas personas, pero dado el crecimiento de la ciudad y el aumento de la población así como el gran número de vehículos se ha convertido en un cuello de botella.

Se decrete el incentivo consagrado en el Artículo 39 de la precitada ley.” (fl. 3 de este cuaderno – negrillas y subrayado del texto original).

2.- Los hechos

Como fundamento fáctico de la acción se exponen, en síntesis, los siguientes hechos:

1.- En la ciudad de Popayán, a la altura de la carrera 7 con la calle 2, sobre el río “Molino” que atraviesa la ciudad, se encuentra construido un puente desde hace varios años, el cual permite el tránsito vehicular y peatonal del norte al centro de la ciudad; sobre dicho puente transitan diariamente gran número de vehículos particulares y de vehículos de servicio público, así como centenares de peatones.

2.- En el citado puente se encuentra construido a lado y lado un andén de aproximadamente 40 cms., en el cual escasamente puede transitar un peatón, siendo imposible el tránsito de personas discapacitadas (en muletas, sillas de ruedas, etc.), dada su mínima anchura, por lo que los peatones tienen que transitar directamente por la calzada de la calle para poder darle vía a quien o

quienes lo hacen en sentido contrario, exponiendo de esa forma su integridad personal.

3.- El flujo vehicular es abundante y como el puente se encuentra construido al inicio en subida, los automotores lo transitan a gran velocidad, poniendo en peligro la integridad personal de un gran número de peatones que lo transitan a diario, especialmente niños y escolares.

4.- Por lo anterior, resulta necesario que el andén existente en la carrera 7 entre calles 2 y 3 en ambos lados de la vía se prolongue sobre el puente, y que el puente de la calle 2 con carrera 7 sobre el río Molino sea ampliado para dar flujo vehicular a la cantidad de vehículos automotores que entran al centro de la ciudad por la carrera 7 y que a la altura de la calle 2 se encuentran con el “cuello de botella” en que se ha convertido ese puente.

5.- La situación descrita es de público conocimiento no solo de la ciudadanía en general sino de la administración municipal, la cual ha sido negligente frente al problema, pues no ha ejecutado las obras necesarias para prevenir el daño contingente que se le puede causar a los usuarios.

II.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **municipio de Popayán** contestó en tiempo la demanda a través de apoderado judicial para oponerse a las pretensiones de la misma, con fundamento en las siguientes razones de defensa:

1.- Señaló que el Centro Histórico de Popayán fue declarado Monumento Nacional mediante la Ley 163 de 1959, y que conforme a esta norma y al artículo 11 de la Ley 397 de 1997, sobre los bienes de interés cultural no se podrá efectuar intervención alguna sin la correspondiente autorización del Ministerio de Cultura, quien tiene su representación en el Cauca en el Consejo de Monumentos Nacionales, filial Cauca, quien estudia la viabilidad para las intervenciones de inmuebles y espacio público en el sector histórico, previo concepto mediante acto administrativo de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura.

2.- Precisó que en relación con la ejecución de obras, para la procedencia de la acción popular, las mismas deben ser incluidas en los planes de desarrollo de las entidades públicas.

3.- Finalmente, indicó que: *“El PLAN ESPECIAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE POPAYÁN Y SUS ZONAS DE PERIFERIA, dentro de sus precedentes se indica que en el momento está en proceso un estudio vial sobre las rutas de transporte público, el cual determinará la reorganización del tránsito en el sector histórico y su conexión urbana.”* (fl. 27 de este cuaderno – mayúscula sostenidas originales)

III.- EL PACTO DE CUMPLIMIENTO

Atendiendo a los dictados del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho sustanciador convocó a las partes a audiencia de pacto de cumplimiento para el 18 de septiembre de 2003, la cual se declaró fallida debido a la ausencia de acuerdo entre las partes.

IV. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- La parte actora:

Destacó que las pruebas practicadas en el proceso son plenamente demostrativas de los hechos en que se fundamenta la demanda, por lo que reiteró su solicitud de amparo de los derechos e intereses colectivos invocados en aquella; así mismo, solicitó que como el lugar materia de la presente acción se encuentra ubicado en el sector histórico de Popayán, se tramite ante el Consejo de Monumentos el permiso pertinente para su intervención, bien sea conforme a lo indicado en la demanda o a lo sugerido por el perito en su dictamen.

2.- El municipio demandado:

Reiteró los argumentos de defensa esgrimidos al momento de contestar la demanda.

V.- LA PROVIDENCIA APELADA

Surtido el trámite de rigor, se profirió la sentencia apelada en la cual el *a quo* denegó las pretensiones de la demanda con apoyo en las siguientes consideraciones:

Advirtió que del contenido y alcance de la demanda, se desprende que el derecho colectivo cuya protección se reclama en este asunto es el de la seguridad de los peatones y conductores que transitan por los sectores de que tratan los hechos de la misma.

Precisó que no es posible hacer un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda sin determinar previamente cuál es la naturaleza del puente sobre el río Molino, desde el punto de vista de su ubicación, importancia histórica, y demás atributos del mismo, toda vez que se trata de un bien ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de Popayán.

Destacó que de la inspección ocular y del dictamen pericial que se encuentra ilustrado con planos y placas fotográficas, resulta evidente que se trata de un puente de construcción antigua que forma parte del centro histórico de la ciudad; que es un hecho cierto que lo que se construyó como andén para paso peatonal es de 0.70 cms. de ancho y que, como lo dice el perito y lo constató el Despacho, por cada andén no caben dos personas, lo que obliga a bajar a la calle para pasar dos peatones que se encuentren en el mismo sitio, y esa circunstancia ofrece peligro para los transeúntes; y que también es cierto que por ese sector transitan vehículos de servicio público (busetas y taxis) y de servicio particular, al ser utilizado el puente como vía pública.

Anotó que si bien lo anterior es cierto, también lo es que conforme al Plan Especial del Centro Histórico de Popayán y sus zonas de periferia, el cual forma parte del POT de Popayán, el Centro Histórico de Popayán *“en su sector norte está bordeado por El Río Molino, el cual ofrece un gran escenario natural que vincula parques importantes como el Mosquera, el Arboleda y el José Hilario López ...”*, y que según ese documento, dentro de los monumentos que se pretenden conservar se encuentra el *“Sector Antiguo de la ciudad, Sector Histórico delimitado”*.

Estimó, en ese orden, que el puente que está construido sobre el Río Molino forma parte de los monumentos del Sector Histórico, que *“no podrá jamás ser modificado ni tocado por autoridad alguna”*, por gozar de protección especial del Estado, no

solo por ser monumento de la ciudad, sino porque, tal como se aprecia en el registro fotográfico anexo al dictamen pericial, se trata de un puente de arquitectura colonial rodeado de vegetación, que divide la ciudad en dos sectores, y se vincula con el Parque Mosquera, al pie del cual se encuentra precisamente otro de los monumentos históricos de la ciudad como es el “Puente del Humilladero”; además, queda al pie de la Casa Museo Valencia y del Banco de la República, que por la connotación histórica, belleza arquitectónica e interés turístico, conforman un bloque de sitios de interés histórico para propios y extraños que recoge toda la historia de Popayán.

Concluyó de lo anterior que el Puente sobre el Río Molino forma parte del Sector Histórico de la ciudad, y que su belleza arquitectónica y valor histórico lo permiten catalogar como uno de los monumentos de dicho sector que se deben conservar tal como fue diseñado desde su construcción en la época de la Popayán antigua.

Señaló que mediante el Acuerdo núm. 07 del 5 de agosto de 2002 se adoptó la delimitación y reglamentación para el Centro Histórico de Popayán, estableciéndose en su artículo 3º que *“los planes viales que se elaboren para el Centro Histórico de Popayán se llevarán a consideración del Centro Filial del Consejo Nacional de Monumentos, Seccional Cauca, únicamente cuando se hagan modificaciones del perfil vial del Centro Histórico”,* y en su artículo 11 que *“la trama (sic) urbana del Centro Histórico de Popayán, la Periferia Sur del Centro Histórico es de conservación integral y por lo tanto no se permitirá modificar las dimensiones de las vías, los paramentos de las construcciones y los demás componentes de la trama (sic) urbana.”*

Anotó que: *“Como viene de verse con lo establecido por el Plan de Ordenamiento Territorial, no es factible hacer un pronunciamiento favorable sobre el particular y menos ordenar la modificación o en su defecto la adición de puentes peatonales que deberían ser colocados al lado del monumento histórico que es el puente sobre el Río Molino, por expresa prohibición legal, como sea que existiendo el proyecto de peatonalizar todo el sector histórico de la ciudad, resultaría inadecuado que el municipio hiciera inversiones que la misma ley no le permite, como se puede establecer de la lectura de los artículos 1º, 4º y 17 de la Ley 163 de 1959, que declaró como MONUMENTO NACIONAL la ciudad de Popayán ...”* (fl. 110)

Concluyó que: *“Así las cosas, resulta claro para el Tribunal ninguna de las propuestas que presenta el Perito en su experticio (fol. 20 c. de p.), puede ser utilizado, quedando solamente la posibilidad de que el Municipio establezca como zona peatonal dicho puente, sin embargo, conforme a lo indicado en el POT, el Plan Vial del Centro Histórico, debe ser manejado dentro de los parámetros establecidos para ese sector en dicho normativo (sic); además esa no es la aspiración del petente como sea que sus pretensiones van encaminadas a que se ordene modificaciones sustanciales en dicho puente, o en su defecto se ordene construir en ese sector un puente peatonal.”*

VI.- EL RECURSO

Inconforme con la anterior decisión, el actor la apeló con el fin de que sea revocada, por las siguientes razones:

Señala que el Tribunal reconoce en el fallo el inminente peligro a que a todo momento del día y la noche se ven expuestos los peatones que transitan por el sector, pues debido al ancho del mismo lo deben hacer por la calle exponiendo sus vidas ante el tránsito de vehículos particulares y de servicio público.

Precisa que, pese a ello, dicha Corporación concluye que lo único que impide que la acción popular prospere es que el puente peatonal sobre el río Molino, ubicado en la calle 2 con carrera 7 de la ciudad de Popayán, se encuentra localizado dentro del “Sector Histórico” de la misma, y en consecuencia es *“intocable”* para realizar sobre el mismo cualquier clase de reparación.

Anota que en ese orden de ideas la solución para evitar que los peatones que transitan a diario por el sector expongan sus vidas, es la simple ampliación de los andenes, o la construcción de un puente paralelo al puente histórico, lo cual no afectaría para nada la obra en sí, y que si para ello se requiere del permiso previo de la autoridad competente, se deben adelantar las actuaciones pertinentes para la obtención del mismo, solucionando en forma definitiva el problema denunciado en la demanda y admitido por el propio Tribunal en el fallo de primera instancia.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para

evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: 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 el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

2.- Con el ejercicio de la presente acción se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la seguridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y el tránsito eficiente y adecuado por parte de los usuarios de las vías, los cuales se consideran vulnerados en razón a que el puente localizado a la altura de la carrera 7 con la calle 2, sobre el río “Molino” que atraviesa la ciudad de Popayán, es utilizado al propio tiempo para el tránsito peatonal como vehicular, sin que ofrezca las condiciones necesarias para que el paso peatonal sea seguro, debido a que a lado y lado del mismo está construido un andén de aproximadamente 40 cms., por lo que los peatones tienen que transitar directamente por la calzada de la calle para poder darle vía a quien o quienes lo hacen en sentido contrario, exponiendo de esa forma su integridad personal, situación ésta frente a la cual ha sido omisiva y negligente la administración municipal.

En ese contexto, solicita el demandante que se ordene *“... a la autoridad pública demandada, que en ejercicio de sus competencias, se proceda a la ampliación del puente existente a la altura de la calle 2 con carrera 7 de la ciudad de Popayán sobre el “Río Molino” y la prolongación del andén mediante la construcción de un “Puente Peatonal” en ambos lados del mismo para el tránsito vehicular y peatonal,*

situación esta que actualmente pone en eminente peligro la integridad física de los múltiples usuarios de la vía.” (fl. 3 de este cuaderno).

3.- El *a quo* en la sentencia apelada negó las pretensiones de la demanda, al estimar que si bien es cierto de las pruebas practicadas en el proceso se observa que en los andenes del mencionado puente no pueden transitar dos personas, lo que obliga a uno de ellos a utilizar la vía vehicular, y que esa circunstancia ofrece peligro para los transeúntes, también lo es que el citado puente que está construido sobre el Río Molino forma parte del Sector Histórico de Popayán, y no puede ser modificado ni intervenido por autoridad alguna, por gozar de protección especial del Estado.

4.- Pues bien, en orden a resolver lo pertinente es preciso señalar, en primer lugar, que de las pruebas obrantes en el proceso, en particular la inspección judicial y el dictamen pericial practicados en la primera instancia, se advierte con claridad que existe vulneración, o al menos amenaza, del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y a la seguridad pública, derivada del hecho cierto de que el puente objeto de la demanda, el cual es vía destinada también para el tránsito vehicular, no cuenta con una infraestructura adecuada que permita su utilización por los peatones en forma segura.

En efecto, en la diligencia de inspección judicial con intervención de perito, practicada el 27 de noviembre de 2003 en el lugar de los hechos materia de la demanda, se constató lo siguiente:

“Acto seguido el personal antes descrito se trasladó hasta el puente localizado en la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª en el perímetro urbano de la ciudad de Popayán. Una vez en el lugar indicado se observa por parte del Despacho que existe un puente vehicular por el cual circulan vehículos automotores y peatones. El funcionamiento del puente especialmente desde el punto de vista peatonal ofrece un alto grado de peligrosidad debido a que los andenes ofrecen un ancho promedio de 0.70 metros que únicamente permite el desplazamiento de un peatón. En el caso de que dos peatones tengan que cruzarse dentro de la longitud del puente o que se estén desplazando en la misma dirección dos peatones, uno de ellos deberá hacerlo sobre la zona destinada a los vehículos.” (fl. 13 cdno. anexo)

En esta misma diligencia se dejó la siguiente constancia:

“Se deja constancia por parte del Despacho que existen dos vías peatonales alternas que son: la carrera 8ª y la vía del Puente del Humilladero (continuación de la carrera 6ª) que los peatones pueden utilizar para preservar sus vidas sin que ofrezca algún peligro.” (fl. 13)

De otro lado, en el dictamen pericial rendido dentro del proceso por el Ingeniero Civil designado para el efecto por la Universidad del Cauca, en el capítulo 2 “DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SITIO OBJETO DE LA ACCIÓN POPULAR”, se señaló lo siguiente:

“En el anexo 1 se presentan algunas imágenes fotográficas del puente y en el anexo 2 se indica el levantamiento planimétrico del mismo y sus áreas contiguas³. En la documentación anterior es posible establecer los siguientes aspectos:

a) al llegar al puente se pierde la continuidad de los andenes, que de un ancho adecuado, vienen a ambos lados de la calzada desde la calle tercera.

b) Dentro de la longitud del puente se han construido dos andenes de 0.65 m. de ancho, que implican dos situaciones desfavorables:

- El andén, por ser tan angosto, exige que al cruzarse dos personas que se desplacen en sentido contrario, una de ellas deba invadir el área para la circulación vehicular. Esta situación también es frecuente cuando dos personas se desplazan alineadas en el mismo sentido, caso en que una de ellas camina sobre la zona destinada a los vehículos.

- Los andenes están contruidos a costa de sacrificar ancho de la calzada vehicular, lo que incrementa la fricción peatón-vehículo.” (fls. 18 y 19 cdno. anexo).

El dictamen pericial responde así mismo el cuestionario contenido en la demanda, señalando que *“el hecho de que por la estrechez del andén (0.65 m) que solo permite el desplazamiento de un peatón, al cruzarse dos personas una de ellas tenga que invadir el área de circulación vehicular, sí implica necesariamente peligro para el tránsito de peatones”,* y que *“un andén de 0,65 metros de ancho sí permite el transito de una persona discapacitada, aclarando que si las condiciones actuales implican alto nivel de riesgo para las personas normales, este riesgo sería aun mayor en el caso de sufrir una discapacidad ... si la discapacidad implica el tener que desplazarse en silla de ruedas, la infraestructura actual, por carecer de rampas, es totalmente inadecuada.” (fls. 19 y 20).*

³ Estos anexos obran a folios 23, 24 y 27 del cuaderno de pruebas.

Así mismo, el perito sugiere las soluciones que en su concepto podrían adoptarse para proteger a los peatones que circulan por el puente de la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª de Popayán (fls. 20 y 21).

4.- En el fallo de primera instancia se constató igualmente lo anterior, pero se advirtió que el citado puente que está construido sobre el Río Molino forma parte del Sector Histórico de Popayán, declarado monumento nacional, y que por lo tanto no puede ser modificado ni intervenido por autoridad alguna, por gozar de protección especial del Estado.

La Sala no comparte dicha apreciación, pues, tal como se examina a continuación, la calidad de bien de interés cultural de la Nación que ostenta el Sector Histórico de Popayán, no impide que, eventualmente, puedan realizarse intervenciones o modificaciones a los bienes inmuebles que forman parte de él, siempre y cuando se cuente con el respectivo permiso expedido por la autoridad competente, esto es, el Ministerio de Cultura, el cual se otorgará solo si se reúnen las condiciones y requisitos exigidos para ello.

Al respecto, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- Con el fin de desarrollar lo dispuesto en los artículos 70, 71 y 72 y demás normas concordantes de la Constitución Política⁴, dictar normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, entre otros aspectos, el legislador expidió la Ley 397 de 7 de agosto de 1997. De esta ley resulta relevante destacar, para los efectos de esta decisión, lo dispuesto en los artículos 4 y 11:

“Artículo 4º.- Definición de patrimonio cultural de la Nación. 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,

⁴ El artículo 70 de la Constitución Política preceptúa que el Estado tiene la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, en tanto que la cultura y/o los valores culturales son el fundamento de la nacionalidad colombiana; el artículo 71, por su parte, dispuso que el Estado creará incentivos para fomentar las manifestaciones culturales; y el artículo 72 ibídem consagró que “El Patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”, que “El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles”, y que “la ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares”.

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.

Las disposiciones de la presente ley y de su futura reglamentación serán aplicadas a los bienes y categorías de bienes que siendo parte del Patrimonio Cultural de la Nación pertenecientes a las épocas prehispánicas, de la Colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea, sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de Cultura.

Parágrafo 1º.- Los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la presente ley, así como los bienes integrantes del patrimonio arqueológico, serán considerados como bienes de interés cultural.

También podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales.” (negrillas de la Sala).

“Artículo 11. Régimen para los bienes de interés cultural. Los bienes de interés cultural públicos y privados estarán sometidos al siguiente régimen:

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. *Entiéndese 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.

...”. (destacado de la Sala)

- En el artículo 4º de La Ley 163 de 1959 “Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación”, se estableció lo siguiente:

“Artículo 4: Declárense como monumento nacional los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompós, Popayán, Guaduas, pasto y Santa Marta (especialmente la Quinta de San Pedro Alejandrino, y las residencias de reconocida tradición histórica).

Parágrafo. Para los efectos de la presente Ley se entenderán por sectores antiguos los de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompós, 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, muebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.” (negritas de la Sala).

“Artículo 17º.- Ninguna autoridad, sea nacional, departamental o municipal, ni persona o entidad alguna, puede ordenar el cambio de ubicación de los monumentos públicos destinados a permanecer en sitios determinados con carácter conmemorativo, sin haber obtenido previamente para ello el permiso del Consejo de Monumentos. Igualmente se prohíbe hacer en ellos reparaciones, reformas o modificaciones no autorizadas por el mismo (Consejo), el cual dictará las normas reglamentarias que deban llenarse para tales casos.” (negritas no originales)

En ese orden, el “Sector Histórico” o “Sector Antiguo” de Popayán fue declarado Monumento Nacional y, como tal, conforme al parágrafo 1º del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, debe ser considerado como bien de interés cultural de la Nación.

- De otro lado, en el artículo 41 del Acuerdo núm. 06 de 2002 del Concejo Municipal de Popayán por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de esa ciudad, se señaló que el sector antiguo de Popayán fue declarado como Monumento Nacional mediante la Ley 163 del 30 de julio de 1.959, y que su reglamentación especial estará contenida en las “Normas para Usos del Suelo y Construcción en el Centro Histórico de Popayán”, las cuales se aprueban concomitantemente con dicho acto municipal; mediante el Acuerdo núm. 07 de 2002 la citada Corporación Pública adoptó la delimitación y reglamentación para el Centro Histórico de Popayán y dictó otras disposiciones, y en su Anexo núm. 1, relativo al perímetro general de ese sector, se incluyó el sector de que trata la demanda.

- Conforme al documento titulado “PLAN ESPECIAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE POPAYÁN Y SUS ZONAS DE PERIFERIA”, aportado con la contestación de la demanda por el municipio de Popayán: “El Centro Histórico en su sector norte

está bordeado por el río Molino, el cual ofrece un gran escenario natural que vincula parques importantes como el Mosquera, el Arboleda y el José Hilario López ...”. (fl. 31 de este cuaderno)

5.- En el anterior contexto, es evidente que, en principio, no resulta una excusa válida para que la Administración Municipal de Popayán omita la adopción de las medidas pertinentes para la protección de los peatones que circulan por el puente de la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª de esa ciudad, que dicho bien de uso público haga parte de un sector declarado monumento nacional, toda vez que, como quedó claramente señalado, es viable la intervención de tales bienes, siempre y cuando se cuente con la autorización del Ministerio de Cultura.

En efecto, bajo el amparo de la declaratoria como monumento nacional del Centro Histórico de Popayán, no pueden las autoridades municipales desconocer otros derechos de la colectividad, como es precisamente el derecho a la seguridad pública, el cual resulta comprometido ante la falta de un espacio adecuado y seguro para el tránsito de los peatones que circulan por el citado puente, el cual está dispuesto también para el tránsito de vehículos automotores que, tal como se vio, es bastante fluido por el sector.

En todo caso, debe precisarse que la eventual negativa del permiso para intervenir el citado puente no es óbice para que el municipio de Popayán adopte otras medidas y realice las obras que sean procedentes para salvaguardar los derechos de los peatones usuarios de esa vía pública.

6.- Por lo tanto, es claro que la omisión del municipio demandado frente a la situación descrita en la demanda constituye una fuente de vulneración al citado derecho colectivo, razón por la cual deberá revocarse la sentencia de primera instancia, para en su lugar disponer su protección.

Se precisa que aunque se ampara el derecho colectivo a la seguridad pública, no es procedente acceder a la pretensión del demandante, dirigida a que se ordene al municipio de Popayán ampliar el puente sobre el río Molino y prolongar el andén que existe en el mismo a través de la construcción de un puente peatonal en sus dos costados, toda vez que, como quedó establecido, por tratarse de un bien de uso público que hace parte de un sector declarado monumento nacional, cualquier tipo de obra o intervención sobre el mismo debe contar con la

autorización previa del Ministerio de Cultura, razón ésta por la que precisamente se dispondrán las medidas que se señalan a continuación.

En consecuencia, se ordenará al municipio de Popayán que dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión, realice los estudios pertinentes que determinen la viabilidad de realizar adecuaciones al puente de la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª que permitan el tránsito seguro de los peatones por el mismo, y solicite ante el Ministerio de Cultura – Consejo de Monumentos Nacionales, si los resultados de tales estudios así lo determinan, la respectiva autorización para la modificación o intervención de dicho bien de uso público, lo cual deberá realizar dentro de los veinte (20) días siguientes al vencimiento de dicho plazo. La ejecución de las obras que se autoricen se deberá realizar en el término máximo de tres (3) meses).

En el entre tanto, deberá disponer otras medidas administrativas y operativas que sean idóneas para garantizar la seguridad de los peatones en la citada vía pública, medidas éstas que se deberán mantener aún en el evento en que sea autorizada la mencionada intervención por el Ministerio de Cultura.

7- Ahora bien, como de las pruebas documentales obrantes en el proceso, se advierte que el sector de la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª del municipio de Popayán carece de elementos de señalización y de control del tránsito, lo cual contribuye a que el tránsito peatonal por el puente allí ubicado no sea seguro, con el fin de evitar el riesgo causado o reducir su impacto, la Sala ordenará a la entidad territorial demandada que, a través de la oficina competente, instale elementos de señalización y adopte medidas para el control del tránsito en dicho lugar, en particular, que los andenes de la vía sean utilizados por los peatones, cada uno en sentido de tránsito contrario; para el efecto se le concede un término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

8.- Finalmente, atendiendo a la naturaleza e importancia del derecho e interés colectivo amparado en la sentencia apelada, así como a la actuación de la parte en el curso del proceso, se reconocerá al demandante como incentivo la suma equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, el cual estará a cargo del municipio de Popayán.

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,

F A L L A:

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia apelada y, en su lugar, **AMPÁRASE** el derecho colectivo a la seguridad pública.

SEGUNDO: ORDÉNASE al municipio de Popayán que dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión, efectúe los estudios pertinentes que determinen si es viable o no realizar adecuaciones al puente de la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª que permitan el tránsito seguro de los peatones por el mismo, y solicite ante el Ministerio de Cultura – Consejo de Monumentos Nacionales, si los resultados de tales estudios así lo determinan, la respectiva autorización para la modificación o intervención de dicho bien de uso público, lo cual deberá realizar dentro de los veinte (20) días siguientes al vencimiento de dicho plazo. La ejecución de las obras que se autoricen se deberá realizar en el término máximo de tres (3) meses).

En el entre tanto, deberá disponer otras medidas administrativas y operativas que sean idóneas para garantizar la seguridad de los peatones en la citada vía pública, medidas éstas que se deberán mantener aún en el evento en que sea autorizada la mencionada intervención por el Ministerio de Cultura.

TERCERO: ORDÉNASE al municipio de Popayán, a través de la oficina competente, instalar elementos de señalización y adoptar las medidas pertinentes para el control del tránsito en la carrera 7ª entre calles 1ª y 2ª, en particular, que los andenes de la vía sean utilizados por los peatones, cada uno en sentido de tránsito contrario; para el efecto se le concede un término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

CUARTO: CONFÓRMASE el comité de verificación del cumplimiento del fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará conformado por las partes, la Magistrada sustanciadora del proceso en primera instancia, y el

Personero Municipal de Popayán. El mismo deberá rendir ante el *a quo* un informe acerca del cumplimiento de esta decisión.

QUINTO: RECONÓCESE a la parte actora el valor equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a título de incentivo, el cual deberá ser pagado por el municipio de Popayán.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 26 de abril de 2007.

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
ANDRADE**
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS

**GABRIEL E. MENDOZA MARTELO
PIANETA**

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT