

MONUMENTO NACIONAL-Bienes de interés cultural%BIENES DE INTERES CULTURAL-Patrimonio cultural de la Nación%PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Características; definición; naturaleza

Según el PARAGRAFO 1o. del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, “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” (destacado de la Sala). El artículo 10 ibídem, establece que “Los bienes de interés cultural que conforman el patrimonio cultural de la Nación que sean propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables.” A su turno, el citado artículo 4º de la ley 397, que contiene la “DEFINICION DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN”, prescribe que “El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.” La Sala, en sentencia de 3 de noviembre de 2005, explicitó el carácter jurídico de esos bienes diciendo: Lo que ocurre es que en el patrimonio cultural el interés jurídico no obedece al valor económico o pecuniario de los bienes que lo conforman, sino a su aptitud de representar diacrónica y sincrónicamente notas características o delimitantes de una comunidad que resultan de su actividad social e individual creadora o transformadora.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-EI interés directo e inmediato reside en todas las personas: acción de nulidad

Por lo tanto, si bien el acto acusado se refiere a una situación concreta, la misma no es de carácter subjetivo o individual, pues la situación jurídica que contiene y la cosa sobre la cual recae no implican un derecho individual y excluyente, sino que por ser parte del patrimonio cultural de la Nación, de interés igualmente cultural y de “propiedad” de una entidad pública, sin que ésta pueda enajenarlo o someterlo a afectación jurídica alguna, ni ser susceptible de embargo o prescripción, el interés directo e inmediato en relación con el acto acusado no está en cabeza de nadie en particular, luego es de objetivo, es decir, de todas y cada de las personas en general, por consiguiente es pasible de la presente acción de nulidad. En consecuencia, la presente acción de nulidad es procedente en cuanto se refiere a los efectos que la resolución acusada pueda tener sobre el bien de interés cultural llamado Museo Nacional.

MONUMENTO NACIONAL-Concepto y estudio previos del Consejo de Monumentos Nacionales: Museo Nacional%MUSEO NACIONAL DE COLOMBIA-Legalidad de la resolución que aclara el área

De otra parte, como aparece en el texto de la resolución acusada, en ella lo que se hizo fue aclarar el área del referido monumento nacional, en el sentido de que “el área declarada Monumento Nacional, correspondiente al Museo Nacional de Colombia, cubre tanto al edificio como al lote original de la antigua penitenciaría - que justamente es la que se conoció como El Panóptico -, que incluía tanto los patios como las huertas y que corresponde a la nomenclatura carrera 7ª N° 28-66 registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá D.C.” Es muy claro, entonces, que esta resolución no es la que ha declarado monumento

nacional al referido museo, o lo que es igual, al “Antiguo Panóptico”, sino que esa declaración se había dado mucho antes, por el Gobierno Nacional mediante el comentado Decreto 1584; de modo que ninguna imputación se le puede hacer a aquella por tal declaratoria. De esa declaración cabe poner de presente que en relación con El Panóptico, no se hace distinción alguna sobre los elementos que lo componían o integraban, luego atendiendo el texto del citado decreto, ha de asumirse que se refiere a todo El Panóptico, y como quiera que éste estaba dado por un inmueble, de suyo se entiende referido a todos los elementos que integraban ese inmueble, esto es, tanto el terreno que abarcaba esa institución como todas las cosas adheridas al mismo de manera permanente, como los edificios, casas, árboles, etc, siguiendo las voces del artículo 656 del Código Civil. Téngase en cuenta que precisamente la declaración de monumento nacional que contiene el artículo 1º del aludido decreto 1584, la refiere de manera expresa a “los siguientes inmuebles ubicados en Bogotá, D.E.”, y en el numeral 6, del acápite III del artículo 1º del Decreto hace corresponder el inmueble del Museo Nacional al del Antiguo Panóptico. En cuanto al primero, se infiere del texto de la demanda que el reproche está dirigido al trámite que se prevé en el artículo 8 de la Ley 397 de 1997, específicamente al previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales para la declaratoria y el manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional que dicho artículo le asigna al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura. Al respecto, en el último párrafo de las consideraciones de la resolución se consignó lo siguiente: “Que para dar cumplimiento al artículo 8 de la Ley 397 de 1997, la Dirección de Patrimonio sometió a consideración del Consejo de Monumentos Nacionales el estudio de aclaración del área declarada Monumento Nacional del Museo Nacional, en reunión llevada a cabo el 27 de octubre de 2000, según consta en acta No. 06 de ese mismo año y al verificar que dicho estudio abarca el lote completo correspondiente a la manzana catastral, mantiene la declaratoria del panóptico como Monumento Nacional y determina el predio con sus límites históricos como parte del área declarada del Museo Nacional de Colombia, decidió emitir concepto favorable y recomendar a la señora Ministra de Cultura su aclaración de acuerdo al estudio” (subrayas son de la Sala) Lo anterior, y dada la presunción de veracidad de los actos administrativos, indica que sí hubo el estudio anticipado sobre el tema y el concepto previo del Consejo de Monumentos Nacionales, y que por lo tanto se surtió ese trámite que reclama la actora, lo cual ésta no ha desvirtuado, pues simplemente se ha limitado a hacer la afirmación abstracta de que para la declaratoria de monumento nacional según el citado artículo 8 “existe un procedimiento que incluye un peritaje a las edificaciones del caso”, y que la señora Ministra de Cultura, en lugar de aplicar la norma anotada modificó el Decreto Presidencial 1584 de 1975, nada de lo cual corresponde a la realidad de los hechos. Por el contrario, en el plenario obra copia del acta No. 006 de 2000 que se menciona en el considerando atrás reproducido, en cuyo punto 7 se puede leer lo siguiente: (...). En concordancia con ello, en las consideraciones de la resolución aquí impugnada se da cuenta de varios estudios previos atinentes al punto del área del Museo Nacional, atendiendo su delimitación en el Decreto 1584 de 1975, esto es, la del antiguo Panóptico. Vista esa situación jurídica, la Sala no encuentra cómo o en razón de qué irregularidad hubiere habido violación del debido proceso en la expedición de dicha resolución, pues lo que observa pone de presente que se atendieron las formalidades legales para el efecto.

MUSEO NACIONAL-Legalidad de la resolución que aclara área ante inexistencia de desviación de poder%LEGITIMACION EN LA CAUSA ACTIVA-Declaración de monumento Nacional: solo quien acredite interés subjetivo

En relación con la desviación de poder, esto es, desviación de las atribuciones propias - en este caso, del Ministerio de Cultura - la actora la sustenta en que a su juicio no se siguió el procedimiento para declarar monumentos nacionales los edificios del lote B del antiguo panóptico, lo cual, aparte de ser antitécnico, por cuanto no es cierto que la desatención del debido proceso implique desviación de poder, ya que son dos causales de nulidad con entidad jurídica propia, no aporta prueba alguna de que con el acto administrativo en cuestión la Ministra de Cultura que lo profirió hubiera perseguido un fin distinto al que normativamente debe procurar mediante el uso de sus atribuciones sobre la materia, el cual cabe sintetizar en el de identificar, conservar y defender la integridad de los bienes que constituyan el patrimonio cultural de la Nación. En ese orden, los alegatos de la actora, en el sentido de que la Resolución está afectando los terrenos donde funciona la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y a quien dice que ni siquiera se ordenó su notificación, que su inmueble no es histórico porque sobre él no se adelantó el procedimiento, y que en él no funciona dicho museo, a más de contener algunas imputaciones extemporáneas, toda vez que no se formularon en los cargos, resultan improcedentes en esta acción, puesto que están referidas a derechos o intereses de carácter individual o subjetivo, como serían los que podrían estar dados en cabeza o a favor de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y el Liceo Policarpa Salavarrieta o de quienes tengan la propiedad de tales establecimientos educativos. Por tales circunstancias, las personas jurídicas titulares de esos derechos, aún si fueren personas de derecho público, son las legitimadas para formular los reseñados cuestionamientos y reclamar por el perjuicio que sobre ellos se llegare a producir, sea a fin de su restablecimiento o de su indemnización si llegare a ser el caso.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre de dos mil siete (2007).

Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00361-01

Actor: JENNY MARCELA CORTES SUAREZ

Demandado: Ministerio de Cultura

La Sala decide en única instancia la demanda que en ejercicio de la acción instituida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo ha sido interpuesta para que se declare la nulidad parcial de una resolución expedida por el Ministerio de Cultura.

I.- LA DEMANDA

La ciudadana **JENNY MARCELA CORTES SUAREZ**, en uso de la acción instituida en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda para que en proceso de única instancia la Sala acceda a las siguientes

1. Pretensiones

Que declare la nulidad de la Resolución Núm.1699 de 28 de noviembre de 2000, *“por la cual se aclara el área declarada Monumento Nacional del Museo Nacional de Colombia, localizado en la carrera 7ª. Número 28-66 de Bogotá D.C.”*, proferida por el Ministerio de Cultura.

2. Hechos en que se funda

En resumen, la memorialista da cuenta de que el artículo 1º del Decreto 1584 de 1975 declaró monumento nacional, entre otros edificios, el del Museo Nacional de Colombia, antiguo Panóptico, ubicado en la carrera 7, núm. 28-66, en donde se instaló en mayo de 1948, sitio que ocupaba el Colegio de Cultura femenina de Cundinamarca hasta 1947, Lote “A” de “El Panóptico”. En el lote “B” del mismo predio está la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y el Liceo Policarpa Salavarrieta.

Tales edificios, de los lotes A y B, nunca han sido estudiados por la Junta de Patrimonio Histórico para ser declarados monumento nacional, ni siquiera cuando se expidió el Decreto 1584 de 1975, el cual fue modificado por el acto acusado, en lugar de aplicar el artículo 8 de la Ley 397 de 1997.

La resolución demandada tiene su soporte en el Acuerdo 06 de 1993, del Concejo de Bogotá, que fue modificado por el decreto 1215 de 1997 en el sentido de aclarar que serán de conservación los edificios institucionales que se declaren de conservación, sin que se refiera *“a todos y cada uno de los edificios institucionales y no a sus lotes aledaños”* (sic), como lo había mencionado dicho acuerdo, porque se conservan edificios y no lotes.

Sostiene que al Ministerio no le compete aclarar el citado decreto con base en una norma derogada, el aludido acuerdo 06, ni se puede afirmar que el lote del

antiguo Panóptico y las construcciones aledañas también son monumento sin hacer previamente un estudio de los edificios de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y del Liceo Policarpa Salavarrieta, y por lo tanto no se tuvo conocimiento si estos edificios ameritan ser declarados monumentos nacionales, y hay fallas procedimentales.

3.- Normas violadas y concepto de la violación

Señala como violada la Constitución política y la Ley, porque la primera exige el cumplimiento del debido proceso, que en este caso no se respetó, y las normas acusadas extralimitaron las funciones del Ministerio de Cultura, quien tiene que seguir un procedimiento para declarar monumentos nacionales los edificios del lote B del antiguo Panóptico, de lo contrario estaría desviando su poder.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.- El Ministerio de Cultura hace un recuento de la normativa y procedimientos en materia de declaratoria de monumentos nacionales desde 1975, así como del procedimiento seguido para expedir la resolución sub júdice, iniciado por solicitud de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura al Consejo de Monumentos Nacionales para el estudio de aclaración del área declarada Monumento Nacional del Museo Nacional, quien la consideró en su sesión de 6 de octubre de 2000, según consta en acta 05 de esa fecha, y en sesión de 27 de octubre siguiente emitió concepto favorable para esa aclaración y recomendó a la señora Ministra de Cultura la aclaración de conformidad con los estudios realizados.

A esas recomendaciones precedieron las resoluciones de dicho consejo núms. 011 de 19 de febrero de 1990 y 015 de 30 de agosto de 1996, y con fundamento en todo ello y en la Ley 397 de 1997, que creó el Ministerio de Cultura, se profirió la resolución enjuiciada, para cuyos efectos no se requiere decreto alguno, y por ello no hubo violación del debido proceso.

De otra parte aduce que la actora no soporta fáctica ni jurídicamente las presuntas violaciones constitucionales.

En consecuencia se opone a las pretensiones de la demanda y solicita que se nieguen las mismas.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- La actora sostiene que no fueron desvirtuadas y sí confirmadas sus versiones consignadas en la demanda, que el acto acusado sí amplía el lote de terreno del Museo, afectando los terrenos donde funciona la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, a quien ni siquiera se ordenó su notificación, sin que la publicación la sustituya, y cuyo inmueble no es histórico porque sobre él no se adelantó el procedimiento, y en el cual no funciona dicho museo. Insiste en que lo declarado monumento no fue un lote sino un inmueble, y un lote no es inmueble.

Que es conocida la codicia del Museo por los terrenos de dicha universidad, sobre lo cual trae a colación la declaración dada por la señora ELVIRA CUERVO como directora del Museo en un proceso civil, y manifiesta que contrario a las pretensiones del Museo y de Mincultura, se expidió la Ley 353 de 1997, anterior a la resolución censurada, que señala que el terreno deseado por el Museo será permanente para dicha Alma Máter.

2.- El Ministerio de cultura afirma que la resolución enjuiciada no hace más que, acorde con la realidad sustancial, histórica y documental, precisar el área que comprende el Museo Nacional, antiguo Panóptico, toda vez que si bien el Decreto 1584 de 1975 identificó el bien indicando su nomenclatura, no precisó otros aspectos importantes, por lo tanto no se amplía esa declaratoria ni se hace extensiva a otros inmuebles, amén de que según el artículo 8 de la Ley 397 de 1997, el Ministerio, previo concepto del Consejo de Monumentos nacionales, es el responsable de la declaratoria y el manejo de monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional, y en este caso se cumplió con el procedimiento señalado en la ley.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación hace un recuento de la actuación procesal, advierte que no ha existido violación alguna de la normativa invocada en los cargos, ya que para su expedición el Ministerio se apoyó en la legislación pertinente y respetando el debido proceso, con competencia para expedir el acto atacado, según el artículo 8 de la Ley 397 de 1997, sobre lo cual hace un

detenido análisis normativo y del trámite surtido previo a la expedición de aquél, y con base en ello solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- El acto acusado

La resolución acusada fue expedida por el Ministerio de Cultura con fundamento en las facultades que el artículo 8º de la Ley 397 de 1997 le confiere. En la misma se exponen extensos considerandos, luego de los cuales se dispone lo siguiente:

“Artículo 1º. Aclarar que el área declarada Monumento Nacional, correspondiente al Museo Nacional de Colombia, cubre tanto al edificio como al lote original de la antigua penitenciaría, que incluía tanto los patios como las huertas y que corresponde a la nomenclatura carrera 7ª N° 28-66 registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá D.C.

Artículo 2º. Las autoridades competentes deberán establecer los criterios de intervención para el inmueble y el área que comprenden la declaratoria como Monumento Nacional, de manera que garantice el desarrollo del Museo Nacional de Colombia, su función social y su conservación de acuerdo con los valores que llevaron a considerarlo parte del Patrimonio Cultural de la Nación”.

2.- Procedibilidad de la acción incoada

Al efecto se han de precisar los siguientes aspectos y connotaciones de dicha resolución ministerial.

2.1. Según el PARAGRAFO 1o. del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, “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*** (destacado de la Sala).

2.2. El artículo 10 ibídem, establece que *“Los bienes de interés cultural que conforman el patrimonio cultural de la Nación que sean propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables.”*

2.3. A su turno, el citado artículo 4º de la ley 397, que contiene la *“DEFINICION DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN”*, prescribe que *“El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.”*

2.4. La Sala, en sentencia de 3 de noviembre de 2005, explicitó el carácter jurídico de esos bienes diciendo:

“...bajo la figura de “patrimonio” surgió una relación jurídica que comporta una relación de pertenencia de determinados bienes o elementos que por sus connotaciones espirituales en la configuración de la identidad individual y colectiva del componente humano del Estado Colombiano, le es inherente una especial relevancia o interés general que trasciende al plano jurídico por voluntad del Constituyente; y un sujeto de derecho, que es el encarnado en la Nación, en la cual se subsume o confluye la titularidad que a todos y cada uno de los colombianos les corresponde sobre dichos elementos u objetos llamados a conformar ese patrimonio, que en su sentido lato y en este ámbito de la cultura equivale al patrimonio inherente a toda persona, el cual es sabido que significa conjunto de las relaciones de derecho, esto es, de derechos y obligaciones apreciables en dinero, que forman

una universalidad de derechos, y es exclusivo e inseparable de la persona.

Lo que ocurre es que en el patrimonio cultural el interés jurídico no obedece al valor económico o pecuniario de los bienes que lo conforman, sino a su aptitud de representar diacrónica y sincrónicamente notas características o delimitantes de una comunidad que resultan de su actividad social e individual creadora o transformadora. De allí que según se define en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997 el patrimonio cultural esté conformado por “todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.”

De modo que en él quedan comprendidos elementos que son sustancialmente disímiles, pero que tienen en común su capacidad expresiva de lo que ha sido, es y será el pueblo colombiano en todas sus actividades materiales y espirituales, pero sea cual fuere su forma de darse: física, abstracta o como práctica social, el Constituyente de 1991 de manera inequívoca ha puesto en cabeza de la Nación la propiedad de un grupo específico de tales elementos cuando sean susceptibles de apropiación individual, como es el caso de los que conforman el patrimonio arqueológico, en tanto la Nación es expresión o personificación jurídica del pueblo colombiano, que por lo mismo es en últimas el verdadero titular de esa propiedad.”¹

¹ Sentencia de 3 de noviembre de 2005, expediente núm. 2002 00404, consejero ponente doctor Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

2.5. Además, el artículo 16 de la Ley 397 en comento establece una acción de cumplimiento en relación con tales bienes, cuyos incisos primero y último señalan:

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

(...)

En ningún caso se podrá desistir de la acción interpuesta y la ejecución del cumplimiento será imprescriptible.

2.6. Por lo tanto, si bien el acto acusado se refiere a una situación concreta, la misma no es de carácter subjetivo o individual, pues la situación jurídica que contiene y la cosa sobre la cual recae no implican un derecho individual y excluyente, sino que por ser parte del patrimonio cultural de la Nación, de interés igualmente cultural y de “propiedad” de una entidad pública, sin que ésta pueda enajenarlo o someterlo a afectación jurídica alguna, ni ser susceptible de embargo o prescripción, el interés directo e inmediato en relación con el acto acusado no está en cabeza de nadie en particular, luego es de objetivo, es decir, de todas y cada de las personas en general, por consiguiente es pasible de la presente acción de nulidad. En consecuencia, la presente acción de nulidad es procedente en cuanto se refiere a los efectos que la resolución acusada pueda tener sobre el bien de interés cultural llamado Museo Nacional.

Situación distinta es que personas naturales o jurídicas determinadas se consideren afectadas de manera directa en sus derechos o intereses personales o subjetivos por lo dispuesto en dicha resolución, pues en ese caso y en cuanto se refiera a tales efectos jurídicos particulares sólo es susceptible de la acción de nulidad y restablecimiento, por consiguiente las personas directa e inmediatamente afectadas en sus derechos o intereses individuales serán las únicas legitimadas para impugnarlos por tales efectos.

2.- Examen de los cargos

En ellos no se indica de manera específica norma alguna como violada, sino que de manera genérica se le atribuye que viola la Constitución política y la Ley, porque la primera exige el cumplimiento del debido proceso, que en este caso no se respetó, y las normas acusadas extralimitaron las funciones del Ministerio de Cultura, quien tiene que seguir un procedimiento para declarar monumentos nacionales los edificios del lote B del antiguo Panóptico, y de lo contrario estaría desviando su poder.

No obstante la imprecisión o indeterminación de esas acusaciones, la Sala se adentrará en su examen en la medida en que lo afirmado en los hechos de la demanda y en las mismas acusaciones permita deducir palmariamente las normas directamente pertinentes, como son el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Ley 397 de 1997, y en que la desviación de poder es una imputación eminentemente de carácter probatorio.

Sobre el particular se ha de considerar lo siguiente:

2.1. Como la misma actora lo afirma en los hechos, la declaración como monumento nacional del Museo Nacional se hizo mediante el artículo 1º del Decreto 1584 de 1975, cuyo enunciado se trae seguidamente para mejor ilustración de las presentes consideraciones, a saber:

“DECRETO NUMERO 1584 DE 1975

(agosto 11)

Por el cual se declaran varios monumentos nacionales en la ciudad de Bogotá.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales, y en especial de las que le confiere el artículo 5º de la Ley 163 de 1959, y

CONSIDERANDO:

Que el Consejo de Monumentos Nacionales ha dictado la Resolución número 004 de 30 de junio de 1975, por medio

de la cual propone al Gobierno Nacional, la declaratoria como Monumentos Nacionales de varios templos, capillas, edificios, públicos, museos, colegios, monumentos, teatros y templetas, ubicados en la ciudad de Bogotá,

DECRETA:

Artículo primero. Declaránse Monumentos Nacionales, los siguientes inmuebles ubicados en Bogotá, D.E.:

(...)

III.- Museos

(...)

6. Museo Nacional (Antiguo Panóptico), carrera 7ª, número 28-66.”

De otra parte, como aparece en el texto de la resolución acusada, en ella lo que se hizo fue aclarar el área del referido monumento nacional, en el sentido de que “*el área declarada Monumento Nacional, correspondiente al Museo Nacional de Colombia, cubre tanto al edificio como al lote original de la antigua penitenciaría - que justamente es la que se conoció como El Panóptico -, que incluía tanto los patios como las huertas y que corresponde a la nomenclatura carrera 7ª N° 28-66 registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá D.C.*”

Es muy claro, entonces, que esta resolución no es la que ha declarado monumento nacional al referido museo, o lo que es igual, al “Antiguo Panóptico”, sino que esa declaración se había dado mucho antes, por el Gobierno Nacional mediante el comentado Decreto 1584; de modo que ninguna imputación se le puede hacer a aquella por tal declaratoria.

De esa declaración cabe poner de presente que en relación con El Panóptico, no se hace distinción alguna sobre los elementos que lo componían o integraban, luego atendiendo el texto del citado decreto, ha de asumirse que se refiere a todo El Panóptico, y como quiera que éste estaba dado por un inmueble, de cuyo se entiende referido a todos los elementos que integraban ese inmueble, esto es, tanto el terreno que abarcaba esa institución como todas las cosas adheridas al

mismo de manera permanente, como los edificios, casas, árboles, etc, siguiendo las voces del artículo 656 del Código Civil.

Téngase en cuenta que precisamente la declaración de monumento nacional que contiene el artículo 1º del aludido decreto 1584, la refiere de manera expresa a “los siguientes **inmuebles** ubicados en Bogotá, D.E.”, y en el numeral 6, del acápite III del artículo 1º del Decreto hace corresponder el **inmueble** del Museo Nacional al del Antiguo Panóptico.

Hecha las anteriores aclaraciones, se procede a despachar los cargos de la demanda, que se resumen en los de violación del debido proceso y desviación de poder.

En cuanto al primero, se infiere del texto de la demanda que el reproche está dirigido al trámite que se prevé en el artículo 8 de la Ley 397 de 1997², específicamente al previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales para la declaratoria y el manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional que dicho artículo le asigna al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura.

Si la aclaración hecha en la resolución enjuiciada se entendiera como “manejo” - puesto que como atrás se precisó no es “declaratoria” - del monumento nacional de que ella se ocupa, habría que dar por sentado que efectivamente requería del anotado concepto previo.

Al respecto, en el último párrafo de las consideraciones de la resolución se consignó lo siguiente:

² El referido artículo, dice:

“ARTICULO 8o. DECLARATORIA Y MANEJO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional.

A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, a través de las alcaldías municipales y las gobernaciones respectivas, y de los territorios indígenas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan, o en su defecto por la entidad delegada por el Ministerio de Cultura.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los bienes antes mencionados puedan ser declarados bienes de interés cultural de carácter nacional.

Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales tendrán en cuenta los recursos para la conservación y la recuperación del patrimonio cultural.”

“Que para dar cumplimiento al artículo 8 de la Ley 397 de 1997, la Dirección de Patrimonio sometió a consideración del Consejo de Monumentos Nacionales el estudio de aclaración del área declarada Monumento Nacional del Museo Nacional, en reunión llevada a cabo el 27 de octubre de 2000, según consta en acta No. 06 de ese mismo año y al verificar que dicho estudio abarca el lote completo correspondiente a la manzana catastral, mantiene la declaratoria del panóptico como Monumento Nacional y determina el predio con sus límites históricos como parte del área declarada del Museo Nacional de Colombia, decidió emitir concepto favorable y recomendar a la señora Ministra de Cultura su aclaración de acuerdo al estudio” (subrayas son de la Sala)

Lo anterior, y dada la presunción de veracidad de los actos administrativos, indica que sí hubo el estudio anticipado sobre el tema y el concepto previo del Consejo de Monumentos Nacionales, y que por lo tanto se surtió ese trámite que reclama la actora, lo cual ésta no ha desvirtuado, pues simplemente se ha limitado a hacer la afirmación abstracta de que para la declaratoria de monumento nacional según el citado artículo 8 “*existe un procedimiento que incluye un peritaje a las edificaciones del caso*”, y que la señora Ministra de Cultura, en lugar de aplicar la norma anotada modificó el Decreto Presidencial 1584 de 1975, nada de lo cual corresponde a la realidad de los hechos.

Por el contrario, en el plenario obra copia del acta No. 006 de 2000 que se menciona en el considerando atrás reproducido, en cuyo punto 7 se puede leer lo siguiente:

“7. INFORME Y RATIFICACIÓN DEL ÁREA DECLARADA MONUMENTO NACIONAL DEL MUSEO NACIONAL.

Teniendo en cuenta que el Consejo en reunión del pasado 6 de octubre propuso elaborar una Resolución en la cual se aclare que el área del Museo Nacional de Colombia correspondiente al Monumento Nacional declarado, establecida previamente en la Resolución 011 de 1990, abarca el lote completo correspondiente a la manzana catastral, manteniendo la declaratoria del panóptico como Monumento Nacional y determinando el predio con sus límites históricos como parte del área declarada, para su

estudio y aprobación, la Dirección de Patrimonio elaboró el correspondiente proyecto de resolución, el cual fue leído y sometido a consideración de los miembros del Consejo.

El Consejo de Monumentos Nacionales, en vista que dicho proyecto de resolución abarca el lote completo correspondiente a la manzana catastral, mantiene la declaratoria del panóptico como Monumento Nacional y determina el predio con sus límites históricos como parte del área declarada del Museo Nacional de Colombia, resolvió recomendar a la Señora Ministra de Cultura su expedición oficial como acto administrativo.”

En concordancia con ello, en las consideraciones de la resolución aquí impugnada se da cuenta de varios estudios previos atinentes al punto del área del Museo Nacional, atendiendo su delimitación en el Decreto 1584 de 1975, esto es, la del antiguo Panóptico.

Vista esa situación jurídica, la Sala no encuentra cómo o en razón de qué irregularidad hubiere habido violación del debido proceso en la expedición de dicha resolución, pues lo que observa pone de presente que se atendieron las formalidades legales para el efecto.

En relación con la desviación de poder, esto es, desviación de las atribuciones propias - en este caso, del Ministerio de Cultura - la actora la sustenta en que a su juicio no se siguió el procedimiento para declarar monumentos nacionales los edificios del lote B del antiguo panóptico, lo cual, aparte de ser antitécnico, por cuanto no es cierto que la desatención del debido proceso implique desviación de poder, ya que son dos causales de nulidad con entidad jurídica propia, no aporta prueba alguna de que con el acto administrativo en cuestión la Ministra de Cultura que lo profirió hubiera perseguido un fin distinto al que normativamente debe procurar mediante el uso de sus atribuciones sobre la materia, el cual cabe sintetizar en el de identificar, conservar y defender la integridad de los bienes que constituyan el patrimonio cultural de la Nación.

En ese orden, los alegatos de la actora, en el sentido de que la Resolución está afectando los terrenos donde funciona la Universidad Colegio Mayor de

Cundinamarca y a quien dice que ni siquiera se ordenó su notificación, que su inmueble no es histórico porque sobre él no se adelantó el procedimiento, y que en él no funciona dicho museo, a más de contener algunas imputaciones extemporáneas, toda vez que no se formularon en los cargos, resultan improcedentes en esta acción, puesto que están referidas a derechos o intereses de carácter individual o subjetivo, como serían los que podrían estar dados en cabeza o a favor de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y el Liceo Policarpa Salavarrieta o de quienes tengan la propiedad de tales establecimientos educativos.

Por tales circunstancias, las personas jurídicas titulares de esos derechos, aún si fueren personas de derecho público, son las legitimadas para formular los reseñados cuestionamientos y reclamar por el perjuicio que sobre ellos se llegare a producir, sea a fin de su restablecimiento o de su indemnización si llegare a ser el caso.

Así las cosas, los cargos no tienen vocación de prosperar. Por consiguiente, se han de negar las pretensiones de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta sentencia, en concordancia con el concepto del Ministerio Público y negar las pretensiones de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA

NIEGANSE las pretensiones de la demanda que la ciudadana **JENNY MARCELA CORTES SUAREZ** presentó para que la Sala declarara la nulidad de la Resolución Núm.1699 de 28 de noviembre de 2000, *“por la cual se aclara el área declarada Monumento Nacional del Museo Nacional de Colombia, localizado en la carrera 7ª. Número 28-66 de Bogotá D.C.”*, expedida por el Ministerio de Cultura.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 6 de diciembre de 2007.

MARTHA SOFIA SANZ TOBON

Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO