

CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Entre el Concejo Municipal de Santiago de Cali y el Ministerio de Cultura / BIENES DE INTERES CULTURAL DE LA NACION – Usos del suelo y plan especial de manejo y protección PEMP, Plaza de Toros de cañaveralejo Cali / MINISTERIO DE CULTURA – Es competente para adoptar los aspectos relativos al uso del suelo, dentro del Plan Especial de Manejo y Protección PEMP de la plaza de Toros de Cañaveralejo del municipio de Cali

El problema jurídico que debe abordar la Sala se concreta en establecer si tratándose de un bien de interés cultural de la Nación, las competencias del Ministerio de Cultura para su protección, sostenibilidad y eventuales modificaciones, incluyen o no, las modificaciones al uso del suelo que, en principio y por mandato constitucional, forman parte de las funciones de los concejos municipales. La Plaza de Toros Cañaveralejo es un inmueble ubicado en el área urbana del Municipio de Santiago de Cali, y para su sostenimiento la sociedad de economía mixta Plaza de Toros de Cali S.A., ha iniciado trámites tendientes a obtener las autorizaciones que le permitan vender una parte del área de los parqueaderos para construir un centro comercial, actividad que implica modificar el uso institucional especial y recreativo que le asignó el POT vigente en el mencionado municipio. El Concejo Municipal de Santiago de Cali entiende que su función de reglamentación del uso del suelo, asignada en el artículo 313, numeral 7 de la Constitución Política, no puede ser asumida por el Ministerio de Cultura en ejercicio de su competencia de adopción del Plan Especial de Manejo y Protección, PEMP, requerido por la ley cuando deba intervenir un bien de interés cultural. En criterio del Ministerio de Cultura, los usos del suelo forman parte del contenido del PEMP y por consiguiente de sus competencias legales. Pues bien, la Sala declarará competente al Ministerio de Cultura, en el presente caso, por las siguientes razones: a. La Plaza de Toros Cañaveralejo, ubicada en el municipio de Cali, efectivamente fue declarada “monumento nacional” por el Decreto 1802 de 1995, expedido por el Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de las competencias conferidas por la Ley 163 de 1959, que fue la primera ley *“sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.”* b. A partir de la vigencia de la Ley 797 de 1997, la Plaza de Toros Cañaveralejo es un bien de interés cultural de la Nación y parte del patrimonio cultural nacional, por mandato del artículo 4º original de la ley c. De conformidad con las disposiciones de las leyes 797 de 1997 y 1185 de 2008, el Ministerio de Cultura es el organismo nacional competente para adoptar el Plan Especial de Manejo y Protección que las actividades destinadas a la protección y sostenibilidad de los bienes de interés cultural de la Nación, y por consiguiente la Plaza de Toros Cañaveralejo situada en el Municipio de Santiago de Cali, requieran. d. Las autoridades territoriales, y por lo tanto el Concejo Municipal de Santiago de Cali, tienen el deber de incorporar en los planes de ordenamiento territorial el uso del suelo que se determine en el correspondiente PEMP, tratándose de bienes de interés cultural de la Nación que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, conforme al mandato del artículo 11 de la Ley 797 de

1997 modificado por el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre Bienes de Interés Cultural, ver: Consejo de Estado, sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 27 de febrero de 2014, número interno 2197, Rad. 11001-03-06-000-2014-00007-00, MP. William Zambrano Cetina

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTÍCULO 313, NUMERAL 7 / CONSTITUCION POLITICA - ARTÍCULO 72 / DECRETO 1802 DE 1995 / LEY 163 DE 1959 / LEY 797 DE 1997 - ARTICULO 11 / LEY 1185 DE 2008 – ARTICULO 7 / LEY 397 DE 1997 / DECRETO 763 DE 2009 / DECRETO 2941 DE 2009

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00130-00(C)

Actor: CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI

Referencia: Conflicto positivo de competencia administrativa suscitado entre el Concejo Municipal de Santiago de Cali y el Ministerio de Cultura. Usos del suelo y Plan Especial de Manejo y Protección, PEMP, sobre el Bien de Interés Cultural de la Nación, Plaza de Toros de Cañaveralejo - Cali.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), procede a resolver el conflicto positivo de competencia administrativa planteado por el Concejo Municipal de Santiago de Cali frente al Ministerio de Cultura, por el alcance que el Ministerio da a sus competencias dentro del proyecto de Plan Especial de Manejo y Protección PEMP para la Plaza de Toros Cañaveralejo ubicada en Cali.

I. ANTECEDENTES

1. En escrito radicado el 27 de mayo de 2014 (Fls. 1 a 13), el Presidente del Concejo de Santiago de Cali y la Presidente de la Comisión Plan y Tierras de la misma Corporación, propusieron un conflicto positivo de competencia administrativa, *"... originado por el alcance e interpretación que el Ministerio de*

Cultura otorga al Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP -, que entre otros aspectos pretende intervenir una parte de los predios donde se encuentra localizada la Plaza de Toros Cañaveralejo de Santiago de Cali, específicamente en la zona de parqueaderos... y modificar sus usos de suelo, como quiera que el área a vender será utilizada para un construir un centro comercial."

2. Los solicitantes informaron:

a. En 1955 se constituyó la sociedad Plaza de Toros de Cali S.A., mediante escritura pública No. 730 de junio 30, de la Notaría 4ª de Cali, que actualmente es una sociedad de economía mixta con el 63.32% de aporte privado. Dicha sociedad, según afirman los peticionarios, es la propietaria de la Plaza de Toros Cañaveralejo.

b. La Plaza de Toros Cañaveralejo fue declarada monumento nacional por el Decreto No. 1802 de 19 de octubre de 1995, y a partir de la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, es un Bien de Interés Cultural de la Nación.

c. La Ley 1185 de 2008 modificó la Ley 397 de 1997 y reguló el Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP, que debe adoptarse respecto de cada bien material de interés cultural, de propiedad pública o privada, cuando sea necesario tomar medidas para su protección y sostenibilidad.¹

d. El 11 de febrero de 2014 se llevó a cabo en el Concejo Municipal de Santiago de Cali el foro denominado *"Una mirada colectiva al futuro de los terrenos de la Plaza de Toros Cañaveralejo"*, con la asistencia de la Ministra de Cultura, el Representante Legal de la Sociedad Plaza de Toros de Cali S. A. como propietaria del inmueble, la Alcaldía de Santiago de Cali a través del Director de Planeación, el Concejo Municipal en pleno y la comunidad en general.

El representante legal de la Sociedad Plaza de Toros de Cali S. A. expuso el interés en transformar la Plaza en un centro multipropósito con el fin de obtener una fuente de financiación para la sostenibilidad de la misma Plaza de Toros, lo cual requiere la venta a un particular de una parte de la zona de parqueaderos.

En la reunión la Ministra de Cultura aportó los documentos según los cuales la sociedad Plaza de Toros de Cali S.A. radicó en la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, su propuesta para la formulación del PEMP.

e. En el foro se planteó entonces *"... el interrogante acerca de la competencia para cambiar el uso del suelo asignado al inmueble..."*, que el Concejo de Cali, en

¹ Los peticionarios citan también el Decreto 763 de 2009 (Marzo 10) que reglamenta parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, "en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material."

ejercicio de sus funciones fijó como *"Especial Institucional"* con *"uso recreativo"* como principal, *"...por lo cual no se entiende por qué un Plan de manejo pueda integrar como parte de la conservación del bien, la construcción de un centro comercial, que nada tiene que ver con el uso de suelos actual."*

f. En criterio de los concejales, las afirmaciones de la Ministra sobre la competencia del Ministerio de Cultura para aprobar o desaprobar la desafectación y el PEMP, desconocen las competencias del Concejo Municipal para la regulación del uso del suelo. En consecuencia, al día siguiente del foro la Comisión de Plan y Tierras aprobó la proposición de dirigirse a esta Sala de Consulta para que resolviera el conflicto de competencias así planteado.

g. Es claro en los documentos allegados que el PEMP no ha sido aprobado. Sin embargo, tanto el Concejo Municipal de Santiago de Cali como el Ministerio de Cultura expresaron en el mencionado foro y reiteraron en los escritos radicados ante esta Sala, las razones y fundamentos jurídicos que asisten a cada organismo para afirmar que las modificaciones al uso del suelo que deban ser incorporadas al PEMP son de su respectiva competencia.

II. TRÁMITE

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 para lo cual se libraron las comunicaciones pertinentes y se fijó el edicto por el término de cinco (5) días (Fls. 133 a 139).

A folio 140 obra constancia de la Secretaría de la Sala informando que dentro del término legal se recibió la intervención escrita del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Cultura.

II. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Del Concejo Municipal de Cali

Si bien dentro del trámite adelantado por esta Sala no intervino el Concejo Municipal de Cali, su posición se sustentó en el escrito que dio lugar a la presente actuación y en los documentos allegados con el mismo.

Así pues, el Concejo se refirió a su facultad constitucional y legal para regular el uso del suelo en su respectiva jurisdicción y expedir los planes de ordenamiento

territorial, POT²; en particular destacó el principio de coordinación entre los niveles nacional y territorial, aplicable tanto a los POT como a la declaratoria de los bienes de interés cultural y su manejo, de acuerdo con las leyes 388 de 1997, 397 de 1997 y 1185 de 2008.

Igualmente reseñó que en ejercicio de sus competencias sobre el uso del suelo, el Concejo Municipal de Santiago de Cali fijó al predio que integra la Plaza de Toros Cañaveralejo, la “actividad especial institucional” y el “uso recreativo” como principal; por lo cual sostuvo que no es factible que el PEMP integre, como parte de la conservación de ese bien, la construcción de un centro comercial.

Los aludidos documentos indican que el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Santiago de Cali, adoptado mediante el Acuerdo municipal 069 de 2000, en su artículo 274 determinó:

“Conservación de Áreas de Actividad Especial Institucional. Los predios privados y los bienes fiscales que tengan uso institucional recreacional tales como centros sociales, clubes, equipamiento y espacios deportivos, recreativos, educativos, culturales y de salud o de servicios urbanos básicos de escala regional, urbana, conservará este uso y no podrá cambiar el área de actividad institucional”.

También, que el Acuerdo 115 de 2003, *“Por medio del cual se adoptan las fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a las piezas urbanas de la ciudad sur y suroccidental”*, fijó como área de actividad para la zona en donde se localiza la unidad deportiva Alberto Galindo – Plaza de Toros- la correspondiente a “especial institucional”, de acuerdo con el POT, y en cuanto a los usos del suelo, estableció como principal el recreativo, permitió la presencia limitada de vivienda, y reiteró la prohibición contenida en el artículo 274 del POT, de cambiar el área de actividad especial institucional.

Esas decisiones administrativas fueron ratificadas en el artículo 4º del Acuerdo municipal 129 de 2004 *“Por medio del cual se denomina como parque el área especial institucional que comprende el polígono 184 y 154 de la pieza suroccidental de la ciudad, se le da el nombre de Gran Parque Central Adolfo Carvajal Quelquejeu y se dictan otras disposiciones al respecto”*; el artículo 4º en cita dispuso:

*“El área denominada **conservará su Uso Especial Institucional**, haciendo parte del sistema de Patrimonio Cultural, de tal manera que tenga un plan especial para su protección patrimonial, ambiental y paisajístico, dentro de los sistemas de espacio público y de equipamiento colectivo”.* (Negritillas fuera del texto).

² Citan el artículo 313, numeral 7 de la Constitución Política y las leyes 388 de 1997, 1185 de 2008 y 1454 de 2011, sus reglamentos y algunas decisiones jurisprudenciales.

Finalmente, con los fundamentos jurídicos expuestos, la petición del Concejo Municipal de Santiago de Cali a la Sala fue elevada en los siguientes términos:

“(que) ... se resuelva el conflicto de competencia administrativa entre el Ministerio de Cultura y el Concejo de Cali originado por el alcance e interpretación que el Ministerio de Cultura otorga al Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP – que entre otros aspectos pretende intervenir una parte de los predios donde se encuentra localizada la Plaza de Toros Cañaveralejo de Santiago de Cali,, específicamente en la zona de parqueaderos... y modificar sus usos de suelo, como quiera que el área a vender será utilizada para construir un centro comercial.” (Fl. 2)

2. Del Ministerio de Cultura

Como se indicó antes, dentro del trámite adelantado por esta Sala intervino el Ministerio de Cultura por conducto del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica. (Fls. 141 a 146)

Aclaró en primer lugar que aún no existía un PEMP para la Plaza de Toros Cañaveralejo.

En segundo lugar y en consideración a que dicha Plaza fue declarada monumento nacional y por ende forma parte del patrimonio cultural de la Nación, el interviniente se refirió de manera amplia a la normatividad legal y reglamentaria que configura el marco jurídico de los bienes que integran el patrimonio en mención.

Afirmó, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, que en ese marco jurídico existen asuntos de competencia de las entidades territoriales que no están supeditados al control del gobierno nacional, y otros que por su importancia trascienden el interés territorial y entran en el ámbito nacional mediante la restricción de las competencias de las autoridades territoriales, lo cual es propio y pertinente en un Estado unitario. En este segundo grupo de asuntos están los bienes que integran el Patrimonio Cultural de la Nación, como es el caso de la Plaza de Toros Cañaveralejo de Cali.

Se refirió al marco regulatorio de los planes de ordenamiento territorial, y en especial el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 que identifica las reglas de mayor jerarquía como determinantes de los POT según el asunto de que se trate, así:

"Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

“1. (...)”

“2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. (...)”

Citó la doctrina y la jurisprudencia que ratifican el carácter obligatorio de las normas sobre el patrimonio cultural de la Nación en relación con los POT; se refirió en concreto a los PEMP, y destacó las competencias nacionales y territoriales respecto de los bienes culturales de interés nacional y de interés territorial.

En especial citó las disposiciones de las Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008, en punto a las competencias del Ministerio de Cultura respecto de los bienes de interés cultural en el ámbito nacional y de la aprobación de los respectivos PEMP.

Concluyó que la normatividad legal en mención es norma de superior jerarquía para efectos del POT y que, en consecuencia, obliga al Concejo de Cali en el ejercicio de sus competencias sobre el uso del suelo.

Recalcó que el Ministerio ha estado atento a hacer efectivo el principio de coordinación en el entendido de que este no consiste en la imposición de decisiones o normativas nacionales o territoriales, sino en una acción coordinada y armónica pero en la cual, por mandato legal, la decisión final es del Ministerio de Cultura.

Formuló su petición a esta Sala así:

"Debido a todo lo anterior, solicito a la Sala de Consulta y Servicio Civil, se sirva declarar como competente único y exclusivo para la aprobación del Proyecto de Plan Especial de Manejo y Protección de la Plaza de toros de Cañaveralejo, BIC del ámbito nacional, al Ministerio de Cultura." (Fl. 146)

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011 por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado relaciona la siguiente:

“... 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo regulado en el CPACA, el inciso primero del artículo 39 del Código en cita también estatuye:

“Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

Es claro en los antecedentes, en el escrito del Concejo Municipal de Santiago de Cali y en la intervención del Ministerio de Cultura ante esta Sala, que ambas autoridades reclaman competencia para adoptar las medidas relacionadas con el uso del suelo respecto de una del predio que integra el bien de interés cultural de la Nación, Plaza de Toros Cañaveralejo.

Es preciso advertir que en el presente caso están documentados:

- (i) la iniciativa de la sociedad de economía mixta Plaza de Toros de Cali S.A., para proponer la adopción de un Plan Especial de Manejo y Protección para la Plaza de Toros Cañaveralejo con el objetivo de disponer de un área del predio para la venta y construcción de un centro comercial que dé sostenibilidad a la misma Plaza;
- (ii) el interés del Ministerio de Cultura en adelantar los trámites legales que permitan determinar la necesidad, contenido y alcance de dicho PEMP y su adopción;
- (iii) el interés del Concejo Municipal de Cali de clarificar oportunamente el alcance de sus propias competencias por las eventuales modificaciones al uso del suelo dispuesto en el POT vigente para el área requerida.

Las precisiones que en el sentido expuesto hace la Sala tienen como finalidad destacar que efectivamente el conflicto que plantea la autoridad municipal corresponde a una actuación administrativa iniciada a partir de la solicitud de la

sociedad Plaza de Toros de Cali S.A., que está habilitada para el efecto por el artículo 32 del Decreto 763 de 2009³

De manera que la Sala tiene la competencia para decidir de fondo el conflicto planteado por cuanto están dados los elementos exigidos para el efecto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) dos organismos o entidades de los cuales por lo menos uno es del nivel nacional, (ii) que niegan o reclaman competencia (iii) para conocer de un determinado asunto (iv) de naturaleza administrativa.

2. El problema planteado

El problema jurídico que debe abordar la Sala se concreta en establecer si tratándose de un bien de interés cultural de la Nación, las competencias del Ministerio de Cultura para su protección, sostenibilidad y eventuales modificaciones, incluyen o no, las modificaciones al uso del suelo que, en principio y por mandato constitucional, forman parte de las funciones de los concejos municipales.

3. Dos decisiones precedentes de la Sala

En los primeros meses del presente año 2014, la Sala emitió los siguientes pronunciamientos sobre los temas principales del conflicto que ahora se estudia:

a. El 27 de febrero, la Sala resolvió la consulta elevada por el Ministerio de Cultura⁴ para establecer la posibilidad jurídica de que a través de su respectivo POT una autoridad territorial competente para expedirlo, pudiera modificar las competencias y regulaciones legales en materia de patrimonio cultural del ámbito nacional.

El concepto, con el número único 2197, cuya reserva fue levantada por el Ministerio consultante mediante el oficio número 110-0143-2014 del 5 de marzo de 2014, es el fundamento de la presente decisión.

³ Decreto 763 de 2009 (Marzo 10), *“Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.”* Artículo 32. *“Iniciativa de particulares para formular los PEMP. Los particulares propietarios de bienes declarados BIC o incluidos en la LICBIC pueden adelantar la formulación del PEMP aunque no sea requerido por la autoridad competente, con el fin de llevar a cabo acciones de protección y preservación de los bienes.”*

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de febrero de 2014, radicación No. 11001 03 06 000 2014 00007 00, Número único 2197, Consultante, Ministerio de Cultura, Referencia, *“Bienes de Interés Cultural. Plan de Ordenamiento Territorial.”*

b. El 9 de abril, la Sala se declaró inhibida⁵ para resolver un presunto conflicto de competencias administrativas propuesto por un particular con la solicitud de que se definiera *“cuál es la entidad competente para autorizar la venta de la zona aledaña a la Plaza de Toros de Cali, más concretamente la zona verde para parqueaderos.”*

La decisión fue inhibitoria en razón a que el presunto conflicto se planteó *“por parte del solicitante entre dos autoridades, una del orden municipal, el Concejo Municipal de Cali y otra del orden nacional, el Ministerio de Cultura”,* pero *“no hubo un planteamiento expreso e inequívoco entre las entidades respecto de las atribuciones de una y otra en relación con el tema planteado por el peticionario”,* ninguna reclamó competencia sobre el asunto referido y tampoco se negó a tramitarlo, de modo que el conflicto ante la Sala no existió.

4. Las competencias en la protección, conservación y sostenimiento de los Bienes de Interés Cultural Nacionales- BIC.

Reitera la Sala los argumentos expuestos en el concepto rendido el 27 de febrero de 2014, de los cuales destaca los que interesan directamente al conflicto que ahora le corresponde decidir.

Por expreso mandato del artículo 72 constitucional⁶, el patrimonio cultural de la Nación se encuentra bajo la protección del Estado y para su efectividad se han expedido las leyes 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y 1185 de 2008, los decretos 763 y 2941 de 2009, y las resoluciones 330 y 983 de 2010 del Ministerio de Cultura, entre otras disposiciones.⁷

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 9 de abril de 2014, Radicación 11001 03 06 000 204 00056 00, referencia *“Conflicto de competencias entre el Municipio de Cali y el Ministerio de Cultura”*.

⁶ Constitución Política, Artículo 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.”*

⁷ También la Ley 1675 de 2013, sobre el patrimonio sumergido. Además, el Estado colombiano ha suscrito múltiples tratados internacionales, como: i) Tratado sobre la protección de muebles de valor histórico, al cual adhirió Colombia a través de la Ley 14 de 1936. Los bienes señalados en él constituyen monumentos muebles, en virtud del artículo 7° de la Ley 163 de 1959, ii) Pacto Roerich para la protección de las instituciones artísticas y científicas y monumentos históricos, el cual fue aprobado por la Ley 36 de 1936, iii) la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, suscrita en París el 16 de noviembre de 1972 y aprobada por la Ley 45 de 1983, iv) la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales, aprobada mediante la Ley

La Ley 397 de 1997 con las modificaciones y adiciones introducidas por la Ley 1185 de 2008, integró el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación (SNPCN) por:

“... el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación”.⁸

Las entidades públicas que de acuerdo con las normas en cita integran el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, son *“el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación.”*

Las mismas disposiciones legales asignan la coordinación del Sistema al Ministerio de Cultura, *“para lo cual fijará las políticas generales y dictará normas técnicas y administrativas, a las que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema.”*

El artículo 4º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 de 2008, reguló la integración del patrimonio cultural y especificó:

“Se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la

63 de 1986, v) la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, firmada en La Haya el 14 de mayo de 1954, aprobada por la Ley 340 de 1996 y vigente para Colombia desde el 18 de septiembre de 1998 , vi) la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, aprobada por la Ley 1037 de 2006, vii) el Convenio de Unidroit sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, aprobado por la Ley 1304 de 2009, y viii) la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, aprobada a través de la Ley 1516 de 2012.

⁸ Cfr. Ley 397 de 1997, artículo 5º modificada por la Ley 1185 de 2008, artículo.2º

promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.”

Las leyes 797 y 1185 en comento regulan el procedimiento para la declaratoria a que se refiere la norma transcrita; y el artículo 11 de la Ley 797, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185, regula el “Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural”, del cual interesan los siguientes incisos:

“Régimen especial de protección de los bienes de interés cultural. Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:

1. Plan Especial de Manejo y Protección. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.

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

(...)

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

(...)

1.3. Incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección a los planes de ordenamiento territorial. Los Planes Especiales de Manejo y Protección relativos a bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial. El PEMP puede limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial. (La negrilla es de la Sala).

(...)

1.5. Prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación. De

conformidad con lo preceptuado en los numerales 2 del artículo 10 y 4o del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 o las normas que los sustituyan, las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles de interés cultural constituyen normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos. (La negrilla es de la Sala).

(...)”

Los mandatos legales que la Sala resalta expresan la subordinación de las competencias de las entidades territoriales a la Constitución y a la ley, propia de un Estado descentralizado administrativamente pero unitario, que la reforma constitucional de 1991 consagró en el artículo 287 de la Carta:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. (...)

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. (...).”

Dentro del marco constitucional y legal que ahora se sintetiza, el concepto emitido por la Sala el 27 de febrero de 2014, desarrolló ampliamente la aplicación del principio de la jerarquía normativa para concluir que las competencias de los concejos municipales sobre el uso del suelo están sujetas a las decisiones que se adopten en los PEMP relativos a bienes de interés cultural de la Nación.

En efecto, las leyes 797 de 1997 y 1185 de 2008 imponen a los concejos municipales el deber de incorporar a los respectivos planes de ordenamiento territorial las decisiones que compete adoptar al Ministerio de Cultura cuando decide la adopción de un PEMP para un determinado bien de interés cultural de la Nación, que en su contenido pueden afectar o limitar el uso del suelo por definir o ya definido en el POT del municipio en el que se encuentre localizado el BIC de que se trate.

5. El caso concreto

La Plaza de Toros Cañaveralejo es un inmueble ubicado en el área urbana del Municipio de Santiago de Cali, y para su sostenimiento la sociedad de economía

mixta Plaza de Toros de Cali S.A., ha iniciado trámites tendientes a obtener las autorizaciones que le permitan vender una parte del área de los parqueaderos para construir un centro comercial, actividad que implica modificar el uso institucional especial y recreativo que le asignó el POT vigente en el mencionado municipio.

El Concejo Municipal de Santiago de Cali entiende que su función de reglamentación del uso del suelo, asignada en el artículo 313, numeral 7 de la Constitución Política, no puede ser asumida por el Ministerio de Cultura en ejercicio de su competencia de adopción del Plan Especial de Manejo y Protección, PEMP, requerido por la ley cuando deba intervenir un bien de interés cultural.

En criterio del Ministerio de Cultura, los usos del suelo forman parte del contenido del PEMP y por consiguiente de sus competencias legales.

Pues bien, la Sala declarará competente al Ministerio de Cultura, en el presente caso, por las siguientes razones:

a. La Plaza de Toros Cañaveralejo, ubicada en el municipio de Cali, efectivamente fue declarada “monumento nacional” por el Decreto 1802 de 1995, expedido por el Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de las competencias conferidas por la Ley 163 de 1959, que fue la primera ley *“sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.”*

b. A partir de la vigencia de la Ley 797 de 1997, la Plaza de Toros Cañaveralejo es un bien de interés cultural de la Nación y parte del patrimonio cultural nacional, por mandato del artículo 4º original de la ley en cita, a cuyo tenor:

“Artículo 4. 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, 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.

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.

PARAGRAFO 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.

(...).”

c. De conformidad con las disposiciones de las leyes 797 de 1997 y 1185 de 2008, el Ministerio de Cultura es el organismo nacional competente para adoptar el Plan Especial de Manejo y Protección que las actividades destinadas a la protección y sostenibilidad de los bienes de interés cultural de la Nación, y por consiguiente la Plaza de Toros Cañaveralejo situada en el Municipio de Santiago de Cali, requieran.

d. Las autoridades territoriales, y por lo tanto el Concejo Municipal de Santiago de Cali, tienen el deber de incorporar en los planes de ordenamiento territorial el uso del suelo que se determine en el correspondiente PEMP, tratándose de bienes de interés cultural de la Nación que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, conforme al mandato del artículo 11 de la Ley 797 de 1997 modificado por el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008.

7. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011 para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en todo procedimiento administrativo la cuestión preliminar de la competencia. Como la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, se tiene que mientras no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones tampoco corren mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil no dirima la cuestión de la competencia. De ahí que conforme al artículo 39 “*mientras se resuelve el conflicto,*

los términos señalados en el artículo 14 (sobre derecho de petición) se suspenderán". En el mismo sentido el artículo 21 del CPACA, tratándose de "funcionario sin competencia", dispone: "los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente".

Los anteriores son también los motivos por los cuales, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones queda en suspenso la competencia del funcionario concernido, como se desprende del contenido del artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo cuando establece: *"la actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida"*.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que en el presente asunto los términos que se hallaren suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de la presente decisión.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar competente al Ministerio de Cultura para adoptar los aspectos relativos al uso del suelo, dentro del Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP-, que en ejercicio de sus competencias y bajo el principio de coordinación con las autoridades competentes del Municipio de Santiago de Cali, decida adoptar para la Plaza de Toros Cañaveralejo, ubicada en ese municipio, dada la condición de Bien de Interés Cultural de la Nación que tiene dicha Plaza de Toros.

SEGUNDO: Remitir el expediente de la referencia al Ministerio de Cultura por conducto del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del mismo Ministerio.

TERCERO: Comunicar la presente decisión al Concejo Municipal de Santiago de Cali y a la Sociedad Plaza de Toros de Cali S.A.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán el día siguiente al de la comunicación de la presente decisión.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala