

CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias y Ministerio de Cultura / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Competencia en materia de conflictos de competencia administrativa / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Elementos que la habilitan para asumir conflictos de competencias administrativos

la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: *i)* que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; *ii)* que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de dicha actuación administrativa, y *iii)* que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de entidades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 ARTÍCULO 112 NUMERAL 10

CONFLICTO DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVO – Existencia

[E]l conflicto de competencias administrativas está planteado entre una autoridad del orden nacional: la Nación- Ministerio de Cultura, y otra del orden territorial: el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias (...) [A] pesar de que dicho inmueble es, al mismo tiempo, un bien de interés cultural del orden distrital, la indagación preliminar iniciada por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias no es por la presunta violación a las normas que protegen los bienes de interés cultural del distrito de Cartagena, sino por la presunta comisión de una falta contra la normativa que ampara los bienes de interés cultural de la Nación, para lo cual la ley otorga a los distritos especiales las mismas atribuciones que la Ley General de la Cultura asigna al ministerio del ramo

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 ARTÍCULO 112 NUMERAL 10

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN – Obligación de protección por parte del Estado / PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN – Bienes que lo integran / BIENES DE INTERÉS CULTURAL / PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO – Pertenece exclusivamente a la Nación

El artículo 8 de la Constitución establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. En armonía con esta disposición, el artículo 72 *ibidem* se refiere, en particular, al patrimonio cultural de la Nación (...) [E]l patrimonio cultural de la Nación está integrado por los bienes de interés cultural de la Nación, por aquellos que constituyen el patrimonio arqueológico y por las manifestaciones inmateriales incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. Los primeros (bienes de interés cultural) pueden ser propiedad de esta, de otras entidades públicas o de particulares, y están conformados por los bienes (muebles e inmuebles) que sean declarados como de interés cultural, por parte de la autoridad competente, así como por aquellos que, antes de la expedición de la Ley 397, habían sido declarados, por autoridades del orden nacional, como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones. Sin embargo, el patrimonio arqueológico pertenece exclusivamente a la Nación

FUENTE FORMAL: LEY 397 DE 1997 / DECRETO 1080 DE 2015 / LEY 1185 DE 2008 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 72 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 63 /

PATRIMONIO CULTURAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Bienes que lo integran / TERRITORIOS INDÍGENAS – Bienes que integran su patrimonio cultural / COMUNIDADES NEGRAS – Bienes que constituyen su patrimonio cultural / DECLARATORIA DE BIENES DE INTERÉS PARTICULAR – Procedimiento / SISTEMA NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN – Entidades públicas que lo integran

[E]l patrimonio cultural de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), de los territorios indígenas y de las comunidades negras está constituido por los bienes muebles e inmuebles declarados como de interés cultural por las autoridades competentes de dichas entidades, territorios y comunidades; por aquellos que, antes de la Ley 397 de 1997, hubieran sido declarados, en el respectivo ámbito, como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones (los cuales se entienden, también, como bienes de interés cultural), y por las manifestaciones incluidas en la respectiva Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial. Las mismas Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 regulan el procedimiento para la declaratoria de los bienes de interés cultural; y el artículo 11 de la Ley 397, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185, establece el «Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural» (...) [E]n relación con las competencias para la protección y promoción del patrimonio cultural, es importante señalar que la Ley 397 de 1997, con las modificaciones y adiciones introducidas por la Ley 1185 de 2008, creó el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación (SNPCN) (...) Las entidades públicas que, de acuerdo con las normas citadas, 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».

FUENTE FORMAL: LEY 397 DE 1997 / LEY 1185 DE 2008 / LEY 1185 DE 2008

ENTIDADES TERRITORIALES – Competencias y atribuciones en relación con su patrimonio cultural

[L]a ley establece competencias concurrentes entre la Nación, por intermedio de los organismos y entidades respectivas (Ministerio de Cultura, Archivo General de la Nación e Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, según el caso), y los distritos especiales, por conducto de sus secretarías de cultura y demás organismos y entidades descentralizadas del sector, tanto para la protección, conservación y promoción de los bienes de interés cultural de dichos distritos, como de los bienes de interés cultural de la Nación, ubicados en sus respectivos territorios. Para el adecuado y eficaz cumplimiento de tales funciones, las autoridades nacionales y distritales deben actuar de manera armónica y coordinada, en desarrollo de los principios de colaboración y concurrencia. Incluso, en algunos casos, deben obrar de manera *concertada* (como lo establecen el parágrafo del artículo 37 de la Ley 768 de 2002 y el parágrafo del

artículo 100 de la Ley 1617 de 2013, para los asuntos y decisiones que allí se mencionan).

FUENTE FORMAL: LEY 1617 DE 2013 – ARTÍCULO 100 / LEY 768 DE 2002 – ARTÍCULO 37

DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS / INSTITUTO DE PATRIMONIO CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS – Naturaleza jurídica / / INSTITUTO DE PATRIMONIO CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS - Funciones

En relación con la ciudad de Cartagena de Indias, en particular, vale la pena mencionar que esta fue erigida como Distrito Turístico y Cultural, mediante el Acto Legislativo n.º 1 del 3 de noviembre de 1987 (...) Posteriormente, el artículo 326 de la Constitución de 1991 ratificó el carácter de Distrito Turístico y Cultural otorgado a dicha ciudad, así como el régimen especial que le era aplicable. En el caso específico de este distrito, las funciones relacionadas con la protección y promoción del patrimonio cultural fueron asignadas al **Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias**. En efecto, el artículo 29 del Acuerdo Distrital 01 de 2003 establece que el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, creado como organismo rector de la cultura en el distrito, con sujeción a la Ley 768 de 2002. El artículo 31 *ibidem* señala (...) las (...) funciones (...) El artículo 37 del acuerdo en cita establece que las autoridades distritales ejercerán atribuciones relacionadas con el manejo, la administración y el control de los bienes que forman parte del patrimonio histórico y cultural de la Nación localizados en su jurisdicción, en los términos, condiciones y alcance que para su ejercicio se reconoce a la autoridad nacional correspondiente.

FUENTE FORMAL: LEY 768 DE 2002 – ARTÍCULO 31 / ACUERDO DISTRITAL 01 DE 2003 – ARTÍCULO 29 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 326

BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN – Competencias concurrentes / BIENES DE INTERÉS CULTURAL – Competencia para la regulación y vigilancia /

Las competencias concurrentes se refieren, para este caso, a la aplicación del régimen especial de protección de los bienes de interés cultural del orden nacional que se encuentran asentados en el territorio de cada uno de los distritos especiales. (...) En el caso de los bienes culturales de la Nación localizados en el territorio de un distrito especial, el inciso 2º del artículo 37 de la Ley 768 del 2002 y el inciso 2º de la Ley 1617 de 2013 confieren a las autoridades distritales la facultad de regular los términos y condiciones de las intervenciones que pretendan hacerse sobre tales bienes, así como la función de ejercer el control y vigilancia de los proyectos de intervención. (...) Las anteriores competencias de los distritos, en relación con esta clase de bienes, concurren con las del Ministerio de Cultura, establecidas en los numerales 1º y 2º del artículo 11, en consonancia con el artículo 66, de la Ley 397 de 1997, y en el Decreto 1080 de 2015.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1080 DE 2015 / LEY 397 DE 1997 – ARTÍCULO 66 / LEY 397 DE 1997 – ARTÍCULO 11 / LEY 768 DE 2002 – ARTÍCULO 37 INCISO 2 LEY 1617 DE 2013 – INCISO 2

PRINCIPIO DE CONCURRENCIA / PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

La concurrencia de competencias sobre determinado asunto o materia, entre una autoridad nacional y una territorial, encuentra asidero constitucional en el inciso segundo del artículo 288 de la Carta, el cual establece que «las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley». (...) el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece que las autoridades administrativas deberán garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, los cuales deben estar basados en los principios de coordinación y colaboración. El artículo 3 del CPACA dispone que todas las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de igualdad, imparcialidad, debido proceso, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 288 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 6 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 3

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el principio de concurrencia ver Corte Constitucional C- 517 de 1992

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el principio de coordinación ver Corte Constitucional C- 366 DE 2000

AVERIGUACIONES E INDAGACIONES – No hacen parte del proceso administrativo sancionatorio / MINISTERIO DE CULTURA E INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA DE CARTAGENA – Necesidad de que desarrollen principios de coordinación y concurrencia

[L]as «averiguaciones o indagaciones preliminares» no hacen parte, formalmente, del proceso administrativo sancionatorio, el cual solo inicia con el auto mediante el cual se abre la investigación y se formulan cargos a las personas presuntamente involucradas en la falta. En esa medida, la única autoridad que ha iniciado, en este caso, un verdadero proceso administrativo sancionatorio, según lo que consta en el expediente, es el Ministerio de Cultura, pues la actuación abierta por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias constituye, apenas, una averiguación preliminar (...) En todo caso, la Sala hace un llamado al Ministerio de Cultura y al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena para que colaboren entre sí y coordinen adecuadamente sus actuaciones, en desarrollo de los principios de coordinación y concurrencia que establecen la Constitución y la ley, en aras de proteger y salvaguardar, de manera eficiente y eficaz, el patrimonio cultural de la Nación y del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 2011 – ARTÍCULO 47 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 288 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 6 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 3

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00029-00(C)

Actor: PROMOTORA 775 S.A.S.

Referencia: CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Partes: Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias y Ministerio de Cultura

Asunto: Autoridad competente para adelantar un proceso administrativo sancionatorio por presuntas faltas contra el patrimonio cultural de la Nación. Competencias de los distritos especiales en esta materia. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Principios de coordinación y concurrencia

ANTECEDENTES

1. El 21 de noviembre de 2017, Bioprotection Investments S.A. radicó, ante la Curaduría Urbana n.º 1 de Cartagena, una solicitud de licencia de construcción, para ejecutar un proyecto urbanístico denominado «Magno Tower», ubicado en el barrio de Manga (Cartagena de Indias).
2. Mediante la Resolución 0274 del 18 de abril de 2018, el respectivo curador urbano otorgó licencia de construcción a Bioprotection Investments S.A., en la modalidad de obra nueva, para adelantar el proyecto mencionado, que consistía en una edificación de catorce (14) pisos y un semisótano.
3. Posteriormente, los derechos de la referida licencia de construcción fueron cedidos por Bioprotection Investments S.A. a la sociedad Promotora 775 S.A.S.
4. Una vez iniciada la obra, el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, mediante el Auto IPC-OFI-0001212-2019 del 23 de mayo de 2019, abrió una averiguación preliminar, con el fin de verificar si, con el inicio de la ejecución de dicho proyecto, se pudo configurar una falta contra el patrimonio cultural de la Nación, consistente en intervenir, sin autorización del Ministerio de Cultura, un inmueble ubicado en la zona de influencia de un bien de interés cultural del ámbito nacional (cementerio de Manga¹). Asimismo, con esta decisión se pretendía

¹ El artículo 43 del Acuerdo distrital 0001 del 4 de febrero de 2002, «[p]or medio del cual se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura, se reforma el Instituto Distrital de Cultura de Cartagena de Indias se deroga el Acuerdo 12 de 18 de marzo de 2000, se trasladan algunas competencias y se dictan otras disposiciones» dispone que el cementerio de Manga es propiedad de dicho Instituto, en los siguientes términos: «Artículo 43....(por favor completar...) patrimonio del instituto Distrital de Cultura está conformado, así: 1. Por los bienes muebles e inmuebles que

individualizar e identificar a los presuntos responsables, y establecer si existía mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio (folios 18 a 22).

5. En el artículo quinto de la decisión anterior, se ordenó:

ARTÍCULO QUINTO: OFICIAR al Ministerio de Cultura, para que haga lo de su competencia de conformidad con el decreto 763 de 2009 y lo dispuesto en la Ley 397 de 1997, modificado por la Ley 1185 de 2008.
[...]

6. El Ministerio de Cultura, mediante el Auto n.º 2019-0504 del 21 de junio de 2019, ordenó abrir una averiguación preliminar (radicada con el número AP-2019-0086) por una presunta falta contra el patrimonio cultural de la Nación, consistente en la intervención, sin la previa autorización de ese Ministerio, del inmueble en donde se desarrolla el proyecto «Magno Tower», que, al parecer, se encuentra en la zona de influencia de un bien de interés cultural del orden nacional (el cementerio de Manga) (folios 23 a 27).

7. Mediante el Auto 2019-0557 del 2 de octubre de 2019, el Ministerio de Cultura ordenó la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio (radicación PAS-2019-0100), por la presunta falta que se ha descrito, conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 4 de la Ley 397 de 1997², modificada por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008³, y formuló un cargo contra las sociedades Bioprotection Investment S.A. y Promotora 775 S.A.S.

Asimismo, como medida preventiva, dispuso la suspensión de la respectiva obra, y ordenó oficiar al alcalde distrital de Cartagena de Indias para que, en su calidad de «primera autoridad policiva del Municipio», se encargara de verificar el cumplimiento de la medida precautelar (folios 28 a 39).

8. En escrito radicado en la Secretaría de la Sala el 18 de diciembre de 2019, el apoderado de Promotora 775 S.A.S. solicitó que se dirimiera el presunto conflicto positivo de competencias administrativas que se ha suscitado, a su juicio, entre la Nación, Ministerio de Cultura, y el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, al considerar que las dos autoridades -una del orden nacional y otra del orden distrital- están adelantando sendas actuaciones administrativas por los mismos hechos. Esta situación, a su juicio, va en contravía del debido proceso, especialmente, del derecho a ser juzgado por la autoridad competente y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (folios 1 a 9).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala, por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 43).

sean transferidos por el Distrito en general, y de manera específica la Plaza de Toros Monumental Cartagena de Indias, el Teatro Adolfo Mejía (Teatro Heredia), el Centro Cultural Las Palmeras, la Biblioteca Jorge Arte, el Cementerio de Manga, [...]»

² «Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias».

³ «Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones».

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Ministerio de Cultura, al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena, a la Promotora 775 S.A.S. y al señor Luis Alberto Pinilla Garzón, como representante legal de la sociedad Bioprotection Investments S.A. (folio 46).

Examinada la documentación allegada al expediente del conflicto de competencias, se observó que no existía certeza sobre el estado actual de las actuaciones administrativas iniciadas por las dos autoridades involucradas y, en particular, sobre la indagación preliminar abierta por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias.

Con el fin establecer si, en el presente caso, existía un verdadero conflicto positivo de competencias administrativas y, de ser así, entrar a resolverlo, el despacho del consejero ponente consideró que se debía tener certeza sobre el estado actual de tales procedimientos administrativos, así como sobre la posición de las dos partes en relación con la competencia para continuarlos. Para tal efecto, el ponente, mediante auto del 13 de febrero de 2020, ordenó que se oficiara a las dos autoridades para que remitieran un informe detallado sobre el estado y las principales actuaciones surtidas en dichos procesos (folios 52 a 54).

En cumplimiento de dicho auto, el Ministerio de Cultura remitió los documentos solicitados e informó que la actuación administrativa de la referencia se encontraba en la etapa de pruebas. Por otra parte, el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, División de Patrimonio Cultural, no se pronunció, ni allegó escrito o documento alguno (folios 57 al 87).

Así las cosas, el consejero ponente, por auto del 10 de marzo de 2019, dispuso que se requiriera al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, División de Patrimonio Cultural, para que diera respuesta al oficio enviado por la Secretaría de la Sala, en cumplimiento de lo ordenado en el auto del 13 de febrero de 2020 (folios 90 y 91).

Sin embargo, hasta la fecha de elaboración de esta decisión, no se había recibido aún la información requerida al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Promotora 775 S.A.S.

El apoderado de la sociedad manifestó que el artículo 29 del Acuerdo Distrital 01 de 2003 le otorga al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena, entre otras funciones, la de:

[...] asumir el manejo, control y sanciones de la actuaciones o intervenciones que se hagan sobre el patrimonio general y especialmente las que corresponden a las intervenciones y usos arquitectónicos del centro histórico y la Periferia. Para tal efecto hace parte integral de este acuerdo lo consignado en la parte octava del Decreto 0977 de Noviembre 20 de 2001 (Reglamento del Centro Histórico, su área de influencia y la periferia histórica).

Relató que dicho acuerdo distrital se expidió con fundamento en la Ley 768 de 2002, «[p]or la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los

Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta».

Expuso que el artículo 37 de la citada ley establece la competencia de las autoridades distritales en relación con el manejo, la administración y control de los bienes que forman parte del patrimonio histórico y cultural de la Nación localizados en su jurisdicción, para lo cual les otorga las mismas atribuciones que las asignadas a la autoridad nacional correspondiente.

Citó el artículo 413 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Cartagena, aprobado mediante el Decreto 0977 de 2001, en el cual se incluyó, dentro del catálogo de monumentos nacionales y distritales, al cementerio de Manga. En esa medida, señaló que dicho cementerio tiene una doble condición, ya que, por un lado, es un bien de interés cultural nacional y, por el otro, un bien de interés cultural distrital.

También mencionó el artículo 313 de la Carta Política, en el cual se establece que los concejos municipales y distritales tienen competencia para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio cultural del municipio.

Indicó que, en esa medida, la competencia normativa o regulatoria de los distritos en materia de patrimonio cultural viene reconocida por la Constitución Política, por lo que las fuentes normativas distritales deben ser aplicadas.

Prosiguió mencionando que el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016), en el artículo 115, parágrafo 1, le asigna la competencia para la protección y conservación del patrimonio cultural tanto a los distritos como a la Nación, en relación con los bienes de interés cultural que hayan declarado tales entidades.

Luego, manifestó que el artículo 39 de la Ley 768 de 2002 y el artículo 100 de la Ley 1617 de 2013⁴ otorgan competencia prevalente al Distrito de Cartagena de Indias para la protección del patrimonio cultural y, en especial, del cementerio de Manga, como bien de interés cultural del orden nacional y distrital.

Para finalizar, expuso que el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena fue la primera autoridad en proferir un auto de averiguación preliminar, por la presunta falta contra el patrimonio cultural de la Nación que se ha descrito.

2. Ministerio de Cultura

La citada cartera ministerial señaló que los bienes materiales que han sido declarados como bienes de interés cultural se encuentran sometidos, por el hecho de su declaratoria, al régimen especial de protección establecido en el artículo 7 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 11 de la Ley 1185 de 2008. Este régimen incluye la obligación de solicitar autorización previa para ejecutar cualquier intervención que se pretenda hacer sobre el bien, los inmuebles colindantes o aquellos que se encuentren localizados en su zona de influencia.

En el caso de los bienes declarados en el ámbito nacional, la competencia para autorizar estas intervenciones le corresponde al Ministerio de Cultura, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5 de la Ley 1185

⁴ «Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales».

de 2008, y la omisión de este trámite conlleva la materialización de la falta contra el patrimonio cultural señalada en el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 397, modificado por el artículo 10 de la Ley 1185.

Expuso que el cementerio de Manga fue declarado monumento nacional (hoy bien de interés cultural de la Nación), por medio del Decreto 1911 de 1995. Dado que este decreto no delimitó, en particular, la zona de influencia de dicho inmueble, debe concluirse que el cementerio de Manga cuenta con una zona de influencia de 100 metros lineales, contados a partir de la finalización del área afectada, por cada una de sus fachadas, hasta formar un polígono, incluyendo en él predios completos (en caso de que estos se vean afectados parcialmente), de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1359 del 24 de mayo del 2013, expedida por el Ministerio de Cultura.

Señaló que el predio donde se desarrolla el proyecto *Magno Tower*, se encuentra a una distancia de entre 80 y 90 metros lineales del cementerio de Manga, por lo que está ubicado en la zona de influencia de ese bien de interés cultural del ámbito nacional. Por esta razón, consideró que, en este caso, el Ministerio de Cultura es el competente para aplicar el régimen especial de protección, teniendo en cuenta el ámbito de su declaratoria, y, en consecuencia, también es el competente para imponer las sanciones correspondientes.

Expuso que un bien puede ser declarado como de interés cultural en distintos ámbitos territoriales (nacional, departamental, municipal, de las comunidades indígenas o de las comunidades negras), y que dicha declaratoria se da mediante un acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, en el que se reconozcan los criterios y valores culturales que dan la calidad al bien. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5 de la Ley 1185 de 2008, en un mismo bien pueden concurrir distintas declaratorias, por lo que la aplicación del régimen especial de protección y de las correspondientes sanciones le corresponderá a las distintas entidades que lo hayan declarado como de interés cultural.

Relató que, en el caso del cementerio de Manga, adicionalmente a su declaratoria como bien de interés cultural del ámbito nacional, de acuerdo con la información que reposa en el expediente y con la entregada por el presunto infractor, también cuenta con declaratoria de bien de interés cultural del ámbito distrital, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, adoptado mediante el Decreto 0977 de 2001, el cual, en su artículo 413, incluye a este inmueble entre los bienes de interés cultural de carácter nacional y distrital.

A continuación, citó el concepto 1548 de 2013, de la Sala de Consulta y Servicio Civil, referente a la concurrencia de declaratorias de bienes de interés cultural. En este, la Sala determina que, aun cuando la competencia, dentro de la Administración Pública, es exclusiva en la gran mayoría de casos, porque se encuentra radicada en una sola autoridad, también existen casos en donde la competencia es concurrente, lo que sucede cuando una misma función o un conjunto de funciones, referentes a determinado asunto, ha sido asignado, por diferentes normas legales, a dos o más autoridades, una de las cuales puede ser nacional y la otra territorial.

Finalmente, mencionó que, según el mismo concepto, al analizar el texto de los artículos 37 a 39 de la Ley 768 de 2002, se aprecia que ellos no suprimen ni desplazan la competencia del Ministerio de Cultura respecto de los monumentos nacionales y los otros bienes de interés cultural de carácter nacional que se

encuentran en el territorio de los distritos especiales, sino que establecen un mecanismo de concertación entre las autoridades distritales y nacionales, de tal forma que las competencias de aquellas y estas, en esta materia, son concurrentes. Por lo tanto, la autoridad territorial, al igual que la nacional, conservan, en sus respectivos ámbitos, las funciones de regulación, administración, manejo y autorización con respecto a los bienes de interés cultural que cuentan con doble declaratoria.

3. Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias

Si bien dicha entidad no se pronunció durante el trámite del conflicto, los argumentos por los cuales se declaró competente para conocer de la actuación administrativa están consignados en el Auto n° IPC-OFI-0001212-2019 del 23 de mayo de 2019, mediante el cual abrió la indagación preliminar.

En este, expuso que el artículo 38 del Acuerdo 001 de 2003, dictado por el Concejo de Cartagena, dispone que el citado Instituto tiene, entre sus competencias, la de identificación, conservación, intervención y control del patrimonio del distrito, debiendo, además, asumir el manejo y la administración de los bienes del patrimonio cultural de la Nación.

En tal sentido, señaló que los numerales 5° y 6° del artículo 39 del citado acuerdo establecen, como una de las funciones de la División de Patrimonio Cultural, la de llevar a cabo el control de las obras públicas y privadas que se realicen en el Centro Histórico, el área de influencia y la periferia histórica de la ciudad, y aplicar las correspondientes sanciones por violación a la normativa cultural.

Argumentó que se expidió un informe técnico de revisión de la licencia urbanística otorgada al proyecto *Magno Tower*, el cual señala, entre sus consideraciones, que para la expedición de la correspondiente licencia existe la obligación de obtener la aprobación del proyecto por parte del Ministerio de Cultura, la cual no se solicitó, así como tampoco la autorización del Comité Técnico de Patrimonio y Cultura.

Finalizó exponiendo que, por las razones anteriores, esa entidad es competente para iniciar una indagación preliminar, con el fin de verificar si la conducta que se ha realizado configura una falta contra el patrimonio cultural, identificar o individualizar el o los presuntos responsables y establecer si existe mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas. Términos legales

a. Competencia

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales» se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, conforme al cual:

Artículo 39. 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 o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.
[...]

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil es la siguiente:

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.
[...]

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta;
- ii) que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de dicha actuación administrativa, y
- iii) que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de entidades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

En el presente caso, la Sala observa que el conflicto de competencias administrativas está planteado entre una autoridad del orden nacional: la Nación-Ministerio de Cultura, y otra del orden territorial: el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias. Asimismo, se aprecia que ambas autoridades iniciaron una actuación administrativa, para establecer y sancionar la presunta falta contra el patrimonio cultural de la Nación consistente en la intervención, sin autorización del Ministerio de Cultura, del inmueble en donde se lleva a cabo el proyecto «Magno Tower», que, al parecer, se encuentra en la zona de influencia de un bien de interés cultural del orden nacional (cementerio de Manga).

Destaca la Sala que, a pesar de que dicho inmueble es, al mismo tiempo, un bien de interés cultural del orden distrital, la indagación preliminar iniciada por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias no es por la presunta violación a las normas que protegen los bienes de interés cultural del distrito de Cartagena, sino por la presunta comisión de una falta contra la normativa que ampara los bienes de interés cultural de la Nación, para lo cual la ley otorga a los distritos especiales las mismas atribuciones que la Ley General de la Cultura asigna al ministerio del ramo, como más adelante se explicará.

Esta es la razón por la cual la Sala considera que, en el presente caso, se configura un verdadero conflicto **positivo** de competencias, pues se trata del ejercicio de la misma función administrativa, en relación con el mismo objeto, para buscar el mismo fin y contra las mismas personas, por parte de dos autoridades administrativas diferentes.

Ahora bien, como no fue posible establecer si la averiguación preliminar iniciada por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias ya fue terminada, o en qué estado se encuentra, pues dicha autoridad no dio respuesta a los oficios enviados por la Secretaría de la Sala, esta debe asumir, con base en los documentos que obran en el expediente, que dicha actuación administrativa sigue en curso y se encuentra en la misma etapa, es decir, averiguación preliminar.

b. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»⁵.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34⁶ del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14, que hace el artículo 39 del CPACA, es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento, y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

⁵ La referencia al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al texto actual de dicha norma, tal como fue sustituido por el artículo 1 de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015.

Las eventuales alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

3. Problema jurídico

El problema jurídico que plantea este conflicto radica en determinar cuál es la autoridad competente para adelantar un proceso administrativo de carácter sancionatorio por la comisión de una supuesta falta contra el patrimonio cultural de la Nación, consistente en intervenir, sin autorización del Ministerio de Cultura, un inmueble ubicado en la zona de influencia de un bien de interés cultural del ámbito nacional (cementerio de Manga).

Para solucionar el problema planteado, la Sala analizará: *i)* El patrimonio cultural de la Nación. Competencias de las autoridades nacionales y de las entidades territoriales para su protección; *ii)* Los distritos especiales y sus competencias en materia de patrimonio cultural. Referencia especial al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; *iii)* competencias concurrentes en relación con los bienes del patrimonio cultural de la Nación ubicados en el territorio de los distritos, y *iv)* los principios de coordinación y concurrencia en el ejercicio de las competencias administrativas por parte de las entidades territoriales.

4. Análisis de las normas aplicables al caso concreto

4.1. El patrimonio cultural de la Nación. Competencias de las autoridades nacionales y de las entidades territoriales para su protección

El artículo 8 de la Constitución establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. En armonía con esta disposición, el artículo 72 *ibidem* se refiere, en particular, al patrimonio cultural de la Nación, en los siguientes términos:

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.

Esta norma guarda coherencia, también, con el artículo 63 de la Carta, que señala:

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En desarrollo de lo dispuesto en estas normas constitucionales, se han expedido varias leyes y decretos, entre las cuales merece la pena destacar, para los efectos de este conflicto, las Leyes 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y 1185 de 2008,

así como el Decreto 1080 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura).⁷

El artículo 4 de la Ley 397, modificado por el artículo 1 de la Ley 1185, determina los bienes y manifestaciones inmateriales que integran el patrimonio cultural de la Nación y el patrimonio cultural de las entidades territoriales, así:

Artículo 4o. Integración del patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.
[...]

La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley.
[...]

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

Así mismo, se consideran como bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico;

c) Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación. Los bienes del patrimonio cultural de la Nación, así como los bienes de interés cultural pueden pertenecer, según el

⁷ También puede citarse la Ley 1675 de 2013, sobre el patrimonio sumergido. Además, el Estado colombiano ha suscrito múltiples tratados internacionales en esta materia, como los siguientes: i) El Tratado sobre la Protección de Muebles de Valor Histórico, al cual adhirió Colombia mediante la autorización otorgada por Ley 14 de 1936; ii) el 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 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 por la Ley 1516 de 2012.

caso, a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.
[...]. (Subrayas ajenas al texto).

Como se observa, el patrimonio cultural de la Nación está integrado por los bienes de interés cultural de la Nación, por aquellos que constituyen el patrimonio arqueológico y por las manifestaciones inmateriales incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. Los primeros (bienes de interés cultural) pueden ser propiedad de esta, de otras entidades públicas o de particulares, y están conformados por los bienes (muebles e inmuebles) que sean declarados como de interés cultural, por parte de la autoridad competente, así como por aquellos que, antes de la expedición de la Ley 397, habían sido declarados, por autoridades del orden nacional, como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones.

Sin embargo, el patrimonio arqueológico pertenece exclusivamente a la Nación.

De manera análoga, el patrimonio cultural de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), de los territorios indígenas y de las comunidades negras está constituido por los bienes muebles e inmuebles declarados como de interés cultural por las autoridades competentes de dichas entidades, territorios y comunidades; por aquellos que, antes de la Ley 397 de 1997, hubieran sido declarados, en el respectivo ámbito, como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones (los cuales se entienden, también, como bienes de interés cultural), y por las manifestaciones incluidas en la respectiva Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

Las mismas Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 regulan el procedimiento para la declaratoria de los bienes de interés cultural; y el artículo 11 de la Ley 397, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185, establece el «Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural». De esta última norma, interesa destacar 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.

[...]

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.

[...]. (Se resalta).

Vale la pena aclarar que la zona de influencia de los bienes inmuebles de interés cultural se encuentra definida en el artículo 2.4.1.1.17 del Decreto 1080 de 2015, en los siguientes términos:

Artículo 2.4.1.1.17. Zona de influencia. Es la demarcación del contexto circundante o próximo al bien declarado, necesario para que sus valores se conserven. Para delimitar la zona influencia, se debe realizar un análisis de las potencialidades y de las amenazas o riesgos que puedan afectar al bien declarado, en términos de paisaje, ambiente, contexto urbano o rural e infraestructura, y si aplica, la relación del bien con manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial identificadas por la comunidad.

Parágrafo. Como medida transitoria, hasta que se definan el área afectada y la zona de influencia de cada bien de interés cultural mediante un estudio específico y su correspondiente acto administrativo o con la aprobación de un PEMP cuando el BIC lo requiera, se delimitan como área afectada y zona de influencia de los bienes interés cultural del ámbito nacional que no cuenten con estas áreas definidas, las siguientes:

Para los bienes de interés cultural localizados en zonas urbanas:

Área afectada

Está comprendida por la demarcación física del inmueble, el conjunto de inmuebles, la unidad predial, o según conste en el correspondiente acto de declaratoria.

Zona de influencia

Está comprendida por 100 metros lineales contados a partir de la finalización del área afectada, por cada una de sus fachadas, hasta formar un polígono, y toma de predios completos en los casos en que estos se vean afectados parcialmente. En caso de intersección con cursos de agua, se incluye la ribera opuesta.

[...]

Ahora bien, en relación con las competencias para la protección y promoción del patrimonio cultural, es importante señalar que la Ley 397 de 1997, con las

modificaciones y adiciones introducidas por la Ley 1185 de 2008, creó el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación (SNPCN), que está integrado 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 citadas, 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».

Sobre este mismo punto, el artículo 2.3.1.3 del Decreto 1080 de 2015⁹ dispone:

Artículo 2.3.1.3. Competencias institucionales públicas. Para los fines de este decreto, son entidades públicas del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, 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, los departamentos, los distritos y municipios, las autoridades indígenas, las autoridades de que trata la Ley 70 de 1993 y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollan, financian, fomentan o ejecutan actividades referentes al Patrimonio Cultural de la Nación.

[...]

Las mismas disposiciones legales citadas atrás 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».

Como se aprecia, los mandatos legales citados expresan claramente la subordinación de las normas dictadas por las entidades territoriales a la Constitución Política, a la ley y a las demás disposiciones expedidas por las autoridades nacionales. Igualmente, establecen que la coordinación general del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación corresponde al Ministerio de Cultura, al que le compete dictar las políticas y las normas técnicas y administrativas que deben respetar, en esta materia, todas las autoridades involucradas, incluyendo las entidades territoriales.

Esta distribución de competencias es propia de un Estado que, si bien es descentralizado administrativamente y reconoce la autonomía de las entidades territoriales, sigue siendo unitario, como lo establece la Carta Política, en su preámbulo y en sus artículos 1 y 287.

⁸ Ley 397 de 1997, artículo 5, modificado por el artículo 2 de la Ley 1185 de 2008.

⁹ Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura.

Ahora bien, lo anterior no significa que las entidades territoriales carezcan de funciones, competencias y atribuciones en relación con el patrimonio cultural de estas mismas entidades e, incluso, con los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación ubicados en sus territorios.

En efecto, el artículo 313 de la Constitución Política menciona, entre las funciones de los concejos municipales, la de «[d]ictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. (numeral 9º)».

Igualmente, como se estudiará a continuación, la ley ha asignado varias funciones a los distritos para la preservación, protección y fomento, tanto de su propio patrimonio cultural como del patrimonio cultural de la Nación asentado en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

4.2. Los distritos especiales y sus competencias en materia de patrimonio cultural. Referencia especial al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

El artículo 328 de la Constitución Política, tal como fue modificado y adicionado por los Actos Legislativos 2 de 2018 y 1 de 2019, dispone:

Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico.

En desarrollo de tales normas, se expidió la Ley 768 de 2002, «[p]or la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta».

Los artículos 34, 35, 36, 37, 38 y 39 de esta última establecen, en lo pertinente:

Artículo 34.- De los bienes del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de los distritos.- El patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de los distritos, está conformado por todos aquellos bienes, valores y demás elementos que son manifestación de la identidad cultural de cada ciudad que conforman un distrito, como expresión de la nacionalidad colombiana en su diversidad, tales como las tradiciones, costumbres, hábitos, el conjunto de bienes materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, áreas o zonas del territorio distrital que encarnan un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbanístico, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico o científico, así como las diversas manifestaciones, productos y representaciones de la cultura popular que existen o tienen lugar en el respectivo distrito.

Artículo 35.- Declaratoria de patrimonio cultural.- A iniciativa del alcalde mayor y previo concepto de la autoridad local en los asuntos relativos a la cultura, a los concejos distritales corresponde declarar un área o zona del territorio distrital, un bien o conjunto de estos, evento o acontecimiento como parte integrante del patrimonio cultural de dicho distrito.

Artículo 36.- Consecuencias de la declaratoria.- Además de los contemplados en la ley general de la cultura, la declaratoria de un bien como parte del patrimonio cultural del distrito tendrá sobre los mismos los siguientes efectos:
[...]

2. Ningún bien considerado parte del patrimonio cultural del respectivo distrito podrá ser demolido, destruido, parcelado o removido sin la previa aprobación y autorización de las autoridades respectivas y con sujeción a las condiciones que para su conservación y protección se establezcan. Las autoridades distritales podrán autorizar su exportación temporal para fines de exhibición, estudios científicos, actividades afines u otras que permitan el autosostenimiento, siempre que garanticen su conservación como patrimonio cultural.

3. A partir de su declaratoria, toda actuación sobre los mismos, así como su administración estará sujeta con (sic) lo previsto en los planes especiales que para el efecto se adopten y (sic) por parte de las autoridades distritales, a las cuales corresponderá reglamentar, controlar y coordinar su ejecución.
[...]

Artículo 37.- Competencia de las autoridades distritales.- Los órganos y autoridades distritales ejercerán atribuciones relacionadas con el manejo, la administración y control de los bienes que forman parte del patrimonio histórico y cultural de la Nación localizados en su jurisdicción, lo que harán en los términos, condiciones y el alcance que para su ejercicio se reconoce a la autoridad nacional correspondiente.

A las autoridades distritales que ejerzan funciones en materia de manejo y control de los bienes del patrimonio cultural e histórico de la Nación, corresponde regular los términos y las condiciones para las intervenciones que podrán realizarse sobre los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio cultural de la Nación o que se encuentren en la zona histórica de los distritos, así como para efectos de ejercer el control y vigilancia de los proyectos de intervención que sobre tales bienes se pretenda realizar o efectivamente se lleven a cabo.

Parágrafo.- A partir de la vigencia de la presente ley, las autoridades nacionales concertarán con las del orden distrital, aquellas decisiones que pretendan adoptar relacionadas con la protección, conservación y recuperación del patrimonio histórico, artístico y cultural de la Nación, en cuanto alteren sustancialmente las condiciones que presentan y las posibilidades de conservación y aprovechamiento de los mismos, según se prevea en los planes de desarrollo de cada distrito".
[...]

Artículo 38. Administración. A partir de la presente ley, la administración de los bienes y monumentos que forman parte del patrimonio artístico, histórico y cultural de la Nación localizados en jurisdicción de los distritos, como los museos, castillos, fuertes, baluartes, murallas y demás edificaciones que por sus características hayan sido o sean declarados como patrimonio cultural del respectivo distrito, podrá ser asumida por las autoridades distritales a las que corresponda el manejo y control de los mismos, según lo disponga el respectivo concejo distrital mediante acuerdo.

Cuando así se decida, las entidades nacionales a cargo de los cuales se encuentren los bienes cuya administración vayan a asumir los distritos, harán entrega de los mismos a las autoridades señaladas para el efecto por el alcalde mayor.

Parágrafo. Para efectos de lograr las condiciones y la capacidad requeridas por las autoridades distritales para asumir directamente el manejo de los bienes del patrimonio artístico, histórico y cultural de la Nación ubicados en jurisdicción de los mismos, a partir de la vigencia de la presente ley en cada distrito se establecerán, organizarán y desarrollarán programas especiales para la capacitación del recurso humano encargado de las tareas relacionadas con el manejo y conservación de los monumentos, edificaciones y demás bienes, objetos y elementos que forman parte

del mencionado patrimonio, así como para lo relativo a la organización y funcionamiento de los establecimientos encargados de su cuidado y administración, como son los museos y demás centros culturales de carácter similar.

Artículo 39. Deberes a cargo de las autoridades distritales y concertación de políticas con las autoridades nacionales. A las autoridades distritales corresponde definir políticas, adoptar medidas y asignar recursos para la preservación, recuperación, protección, defensa y aprovechamiento en beneficio colectivo, de los bienes, monumentos, acontecimientos y demás elementos que integran el patrimonio arquitectónico, artístico o cultural de los distritos, así como de los que forman parte del patrimonio cultural de la Nación. Para los propósitos señalados, la administración distrital procederá en coordinación con los órganos y autoridades regionales y nacionales con competencia en la materia. (Subrayas de la Sala).

Estas disposiciones se encuentran reiteradas, básicamente en los mismos términos, en los artículos 97, 98, 99, 100, 101 y 102 de la Ley 1617 de 2013¹⁰. Sin embargo, vale la pena comentar que en el artículo 97 de esta última (equivalente al 34 de la Ley 768) se añadió un párrafo, del siguiente tenor:

Parágrafo. El manejo y conservación de estos bienes es responsabilidad compartida entre el Ministerio de Cultura y los distritos, pero la responsabilidad de cubrir los gastos de mantenimiento estará a cargo del distrito donde se encuentre ubicado el bien. Cuando el bien se encuentre en estado de abandono, el Ministerio de Cultura estará en la obligación de recuperarlo y de repetir económicamente en contra de la administración distrital. (Subraya la Sala).

Como se puede inferir de las normas citadas, la ley establece competencias concurrentes entre la Nación, por intermedio de los organismos y entidades respectivas (Ministerio de Cultura, Archivo General de la Nación e Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, según el caso), y los distritos especiales, por conducto de sus secretarías de cultura y demás organismos y entidades descentralizadas del sector, tanto para la protección, conservación y promoción de los bienes de interés cultural de dichos distritos, como de los bienes de interés cultural de la Nación, ubicados en sus respectivos territorios.

Para el adecuado y eficaz cumplimiento de tales funciones, las autoridades nacionales y distritales deben actuar de manera armónica y coordinada, en desarrollo de los principios de colaboración y concurrencia. Incluso, en algunos casos, deben obrar de manera *concertada* (como lo establecen el párrafo del artículo 37 de la Ley 768 de 2002 y el párrafo del artículo 100 de la Ley 1617 de 2013, para los asuntos y decisiones que allí se mencionan).

Referencia especial al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y al Instituto de Patrimonio y Cultura de esa ciudad

En relación con la ciudad de Cartagena de Indias, en particular, vale la pena mencionar que esta fue erigida como Distrito Turístico y Cultural, mediante el Acto Legislativo n.º 1 del 3 de noviembre de 1987, el cual, en sus dos primeros artículos, dispuso lo siguiente:

Artículo 1º.- La ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, será organizada como un Distrito Turístico y Cultural. El legislador podrá dictar para él un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural.

¹⁰ «Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales».

Sobre las rentas que se causen en Cartagena de Indias, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de Bolívar.

Artículo 2°.- Lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá por la Constitución nacional en sus artículos 171, 182, parágrafo del 189 y 201, se aplicará al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Posteriormente, el artículo 326 de la Constitución de 1991 ratificó el carácter de Distrito Turístico y Cultural otorgado a dicha ciudad, así como el régimen especial que le era aplicable.

En el caso específico de este distrito, las funciones relacionadas con la protección y promoción del patrimonio cultural fueron asignadas al **Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias**.

En efecto, el artículo 29 del Acuerdo Distrital 01 de 2003 establece que el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, creado como organismo rector de la cultura en el distrito, con sujeción a la Ley 768 de 2002.

El artículo 31 *ibidem* señala que el citado instituto tiene, entre otras, las siguientes funciones:

Artículo 31: Funciones: El Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, tendrá las siguientes funciones:

1. Coordinar el sistema Distrital de Cultura;
2. Formular la política Distrital de Cultura;
3. Concertar con el Ministerio de Cultura y otros organismos nacionales y regionales que tengan la responsabilidad del manejo de la cultura;
4. Ejecutar el Plan Distrital de Cultura;
5. Velar por la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural del Distrito;
- [...]
10. Asumir el manejo, control y sanciones de las actuaciones o intervenciones que se hagan sobre el patrimonio en general y especialmente las que corresponden a las intervenciones y sus usos arquitectónicos del Centro Histórico y la Periferia. Para tal efecto hace parte integral de este acuerdo lo consignado en la parte octava del Decreto 0977 de noviembre 20 de 2001 (Reglamento del Centro Histórico, su área de influencia y la periferia histórica);
- [...]. (Se resalta).

El artículo 37 del acuerdo en cita establece que las autoridades distritales ejercerán atribuciones relacionadas con el manejo, la administración y el control de los bienes que forman parte del patrimonio histórico y cultural de la Nación localizados en su jurisdicción, en los términos, condiciones y alcance que para su ejercicio se reconoce a la autoridad nacional correspondiente.

4.3. Competencias concurrentes sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación ubicados en los distritos especiales

Las competencias concurrentes se refieren, para este caso, a la aplicación del régimen especial de protección de los bienes de interés cultural del orden nacional que se encuentran asentados en el territorio de cada uno de los distritos especiales.

4.3.1. Las competencias de regulación y vigilancia de las intervenciones sobre bienes de interés cultural, sus bienes colindantes y sus zonas de influencia

De conformidad con el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 212 del Decreto 19 de 2012¹¹, se entiende por intervención:

[...] todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido.

Igualmente, el artículo 2.4.1.4.1. del Decreto 1080 de 2015¹² establece:

Artículo 2.4.1.4.1. Definición. Por intervención se entiende todo acto que cause cambios al BIC o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si éste existe.

La intervención comprende desde la elaboración de estudios técnicos, diseños y proyectos, hasta la ejecución de obras o de acciones sobre los bienes.

En el caso de los bienes culturales de la Nación localizados en el territorio de un distrito especial, el inciso 2º del artículo 37 de la Ley 768 del 2002 y el inciso 2º de la Ley 1617 de 2013 confieren a las autoridades distritales la facultad de regular los términos y condiciones de las intervenciones que pretendan hacerse sobre tales bienes, así como la función de ejercer el control y vigilancia de los proyectos de intervención.

Por su parte, el artículo 2.4.1.4.2. del Decreto 1080 del 2015, señala, con relación a la autorización para la intervención de un bien de interés cultural:

Artículo 2.4.1.4.2. Autorización. Toda intervención de un BIC, con independencia de si el BIC requiere o no de un Plan Especial de Manejo y Protección, deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente que hubiera efectuado la declaratoria.

En línea con lo anterior, el citado decreto establece, en el artículo 2.4.1.4.6, que cualquier intervención requiere permiso previo de la autoridad competente:

Artículo 2.4.1.4.6. Solicitud de autorización. La solicitud de autorización para intervenir un BIC deberá presentarse ante la autoridad competente, por su propietario o representante legal o por el profesional debidamente autorizado por el propietario, según requisitos que señalará el Ministerio de Cultura tanto para los BIC del ámbito nacional como territorial.

La autorización constará en resolución motivada, en la cual se señalará el tipo de intervención aprobada.

¹¹ «Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública».

¹² «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura».

En el caso de BIC inmuebles, al mismo procedimiento están sujetos los inmuebles colindantes o localizados en la zona de influencia del BIC.

Parágrafo. El Ministerio de Cultura podrá reglamentar los casos de intervenciones mínimas de BIC inmuebles y muebles que no requieran autorización previa.

El mismo decreto establece las competencias específicas de cada entidad, para el caso:

Artículo 2.3.1.3. Competencias institucionales públicas.

[...]

[...] cuando en este decreto se hace alusión a la competencia de la “instancia competente” o “autoridad competente” en cada caso se entenderá referida a las siguientes atribuciones específicas:

Del Ministerio de Cultura.

[...]

1.2. Competencias específicas sobre BIC del ámbito nacional. Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural.

[...]

15. Aplicar o coordinar, según el caso, respecto de los BIC del ámbito nacional el régimen precautelador y sancionatorio dispuesto en el artículo 15º de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 10º de la ley 1185 de 2008.

[...]

V. De los distritos.

A los distritos a través de la respectiva alcaldía distrital, de conformidad con el artículo 8º de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5º de la Ley 1185 de 2008, les corresponde cumplir respecto de los BIC del ámbito distrital que declare o pretenda declarar como tales, competencias análogas a las señaladas en el numeral 1.2 y sus subnumerales de este artículo.

También aplicarán dichas competencias respecto de los bienes declarados como monumentos, áreas de conservación histórica o arquitectónica, conjuntos históricos u otras denominaciones efectuadas por los concejos distritales o alcaldías, homologadas a BIC de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 de 2008, literal "b".

Del mismo modo les compete, en coordinación con el respectivo Concejo Distrital, destinar los recursos que las leyes y los presupuestos correspondientes señalan para las acciones relativas al Patrimonio Cultural de la Nación en lo de su competencia. (Subrayas añadidas).

Las anteriores competencias de los distritos, en relación con esta clase de bienes, concurren con las del Ministerio de Cultura, establecidas en los numerales 1º y 2º del artículo 11, en consonancia con el artículo 66, de la Ley 397 de 1997, y en el Decreto 1080 de 2015.

Con respecto a los procedimientos administrativos sancionatorios y a la aplicación de las respectivas sanciones, el artículo 2.4.1.5.1 de este último decreto preceptúa:

Artículo 2.4.1.5.1. Aplicación inmediata e información al Ministerio de Cultura. Las autoridades competentes descritas en el Título I de este decreto, que cuentan con facultades para imposición de las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 15 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 10 de la Ley 1185 de 2008, darán

aplicación a las disposiciones y principios de la actuación administrativa acorde con la Parte Primera y demás pertinentes del Código Contencioso Administrativo.

La Imposición (sic) de sanciones por parte de las autoridades territoriales, el Archivo General de la Nación, o el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, en lo de sus respectivas competencias, se informará al Ministerio de Cultura en cada caso puntual de sanción.

La información contendrá cuando menos:

1. Nombre de la persona a quien se impone la sanción.
2. Bien de Interés Cultural sobre el cual se cometió la falta.
3. Sanción adoptada.

Lo anterior, guarda concordancia con lo establecido en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), cuyo artículo 115 establece:

Artículo 115. Comportamientos contrarios a la protección y conservación del patrimonio cultural. Además de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 10 de la Ley 1185 de 2008, los siguientes comportamientos atentan contra el patrimonio cultural y por lo tanto no deben efectuarse:

[...]

3. Intervenir, en los términos establecidos por el numeral segundo del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7o de la Ley 1185 de 2008, un bien de interés cultural o patrimonio arquitectónico, sin la respectiva licencia o autorización de la autoridad que hubiere efectuado la declaratoria o sin la asesoría en restauración de personal autorizado para ello.

[...]

6. Llevar a cabo, permitir o facilitar exploraciones, excavaciones o cualquier tipo de intervención de bienes arqueológicos sin la autorización requerida para ello.

[...]

Parágrafo 1o. La autoridad de policía que conozca la situación remitirá el caso a la autoridad cultural que haya realizado la declaratoria de Bien de Interés Cultural, la cual impondrá y ejecutará las medidas establecidas en las normas vigentes que regulan la materia, las que las adicionen o modifiquen, y sus Decretos Reglamentarios.

[...]. (Se destaca).

4.3.2. Las competencias para la adopción de políticas y medidas

Los artículos 39 de la Ley 768 y 101 de la Ley 1617 atribuyen a las autoridades distritales las funciones de definir políticas, adoptar medidas, reglamentar y asignar recursos para la preservación y el aprovechamiento, en beneficio colectivo, de los bienes que integran los patrimonios culturales de la Nación y del distrito respectivo, para lo cual deben actuar en coordinación con el Ministerio de Cultura y las demás autoridades nacionales del sector, de acuerdo con las competencias atribuidas a cada una de ellas (artículos 4, 8, 11 y 66 de la Ley 397).

De nuevo, se establece claramente, en esta materia, la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia entre las autoridades distritales y nacionales.

4.4. Los principios de concurrencia y coordinación en el ejercicio de las funciones a cargo de las entidades territoriales

4.4.1. El principio de concurrencia

El artículo 26 de la Ley 1454 de 2011¹³ define la competencia como «la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales».

En la Administración Pública, en la gran mayoría de los casos, la competencia es exclusiva, por cuanto cada asunto y función se encuentra radicada en una sola autoridad, como lo establece el artículo 5 de la Ley 489 de 1998¹⁴. Sin embargo, también existen competencias concurrentes, que se presentan cuando una misma función o conjunto de funciones, referentes a determinado asunto, ha sido asignado a dos o más autoridades, como, por ejemplo, a una nacional y otra territorial.

La concurrencia de competencias sobre determinado asunto o materia, entre una autoridad nacional y una territorial, encuentra asidero constitucional en el inciso segundo del artículo 288 de la Carta, el cual establece que «las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley». (Se resalta).

Precisamente, la Corte Constitucional se ha referido al principio de concurrencia en varias sentencias, como la C-517 del 15 de septiembre de 1992, en la cual expresó:

Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.

Y sobre las competencias concurrentes, en el caso de los servicios públicos domiciliarios, la misma sentencia explicó:

Ahora bien, no debe perderse de vista que por disposición de la propia Constitución la función que la Carta confiere en los artículos 300-1 y 298 a las asambleas departamentales y en los artículos 311 y 313-1 a los concejos municipales para **"reglamentar... la prestación de los servicios"** que la ley confíe a la respectiva entidad territorial debe entenderse circunscrita a lo que ella misma determine. En efecto, sobre este aspecto deben recordarse los siguientes parámetros que la Carta consagra:

a) La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se enmarca dentro de los contornos que a ella **fijen la Constitución y la ley**. (artículo 287).

b) Conforme lo dispone el artículo 288 ibídem, corresponde a la ley establecer los términos en los que, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y

¹³ «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones».

¹⁴ «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones».

subsidiariedad, los distintos niveles territoriales ejercerán las competencias que les son atribuidas por la Constitución.

Una interpretación teleológica y sistemática de los anteriores principios constitucionales conduce a esta Corte a afirmar que en el campo de los servicios públicos el Constituyente instituyó una **competencia concurrente** de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que por su alcance y radio de acción puede caracterizarse así:

a) A la **ley** le compete establecer por vía general el **régimen jurídico** de los servicios públicos...

b) Es propio de los departamentos y municipios **desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito territorial**. [...]

Tal competencia concurrente constituye nítida expresión de la articulación de los dos niveles a partir de los cuales se organiza el Estado. En efecto, de una parte la ley a través de su capacidad reguladora realiza la unidad jurídico-política de la República al fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin que al hacerlo, desde luego, le sea dable cercenar o desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local, vale decir, la autonomía para la gestión de sus propios intereses. Por la otra, las autoridades de los niveles departamental y municipal, al ejercer por la vía reglamentaria una facultad normativa complementaria y de desarrollo de la ley, singularizan y adaptan ese contenido normativo a las particulares condiciones de la unidad territorial, con lo cual expresan la diversidad, que de otro lado, se busca satisfacer con esta estructura institucional. (Negrillas en el texto original).

4.4.2. El principio de coordinación

Vale la pena recordar que, tal como lo dispone el segundo inciso del artículo 209 de la Constitución Política, «[l]as autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado».

Asimismo, en relación con las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, en particular, el artículo 288 *ibidem* dispone, en su segundo inciso, que «[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley».

Dentro de este marco constitucional, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece que las autoridades administrativas deberán garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, los cuales deben estar basados en los principios de coordinación y colaboración.

El artículo 3 del CPACA dispone que todas las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de igualdad, imparcialidad, debido proceso, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. Con relación al principio de coordinación, en particular, el numeral 10º del citado artículo establece:

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

Asimismo, el numeral 1 del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 establece:

Artículo 27. Principios del ejercicio de competencias. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.
[...]

En los numerales anteriores, se ha hecho referencia a la *coordinación* entre las autoridades distritales y las nacionales, para el ejercicio de sus competencias sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación que se encuentran en la jurisdicción de los distritos especiales.

Tal principio ha sido analizado por la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos. Por ejemplo, en la sentencia C-517 de 1992, la Corte sostuvo:

Ahora bien, las competencias de los distintos entes territoriales, en un Estado unitario son ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tal y como lo dispone el art. 288 arriba citado. En ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales.

Así, el principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.

De igual manera, en la sentencia C-366 de 2000, la Corte señaló:

En este sentido, es claro que el principio de coordinación entre la Nación y los entes territoriales juega un papel preponderante en el cumplimiento del deber impuesto al Estado de proteger el patrimonio cultural de carácter nacional, en donde no puede pretenderse la exclusión de la Nación, en la regulación de éste.

El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.

Pretender, como lo manifiesta el demandante que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sólo operen a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaría el fundamento filosófico en el que se soporta el Estado social de derecho. (Corte Constitucional. Sentencia C-201 de 1998).

5. El caso concreto

Al examinar el texto de los artículos 37 a 39 de la Ley 768 de 2002 y 97 a 104 de la Ley 1617 de 2013, se observa que estos no suprimen ni desplazan la competencia del Ministerio de Cultura respecto de los bienes de interés cultural de carácter

nacional (incluyendo los monumentos nacionales) que se encuentren en el territorio de los distritos especiales. Por el contrario, reconocen expresamente dicha competencia y establecen el deber de coordinación y, en algunos casos, la necesidad de concertación entre las autoridades distritales y las nacionales. De esta forma, las competencias de aquellas y estas sobre la administración, la regulación y el control de tales bienes son concurrentes y deben ejercerse de manera coordinada.

En este caso, las competencias se refieren a la función de investigar los comportamientos contrarios a las normas que protegen el patrimonio cultural, e imponer las sanciones correspondientes, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 10 de la Ley 1185 de 2008.

Concretamente, recaen sobre la falta consistente en intervenir presuntamente, sin la previa autorización del Ministerio de Cultura, un inmueble ubicado en la zona de influencia de un bien de interés cultural del ámbito nacional, como es el cementerio de Manga¹⁵, que es, al mismo tiempo, un bien de interés cultural del orden distrital.

Ciertamente, los bienes inmuebles que han sido declarados como bienes de interés cultural de la Nación, o que se asimilan a esta clase (como sucede con los monumentos nacionales), se encuentran sometidos al régimen especial de protección establecido por el artículo 7 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 11 de la Ley 1185 de 2008, y le corresponde al Ministerio de Cultura autorizar las intervenciones sobre esta clase de bienes, incluyendo aquellos que son colindantes o se encuentran ubicados en su zona de influencia.

Como ya se estableció, la Ley 397 de 1997 asigna al Ministerio de Cultura la función de proteger, administrar y vigilar los bienes de interés cultural del ámbito nacional, que forman parte, como ya se dijo, del patrimonio cultural de la Nación.

Así entonces, no podría considerarse que la Ley 768 de 2002 y, más adelante, la 1617 de 2013, hayan suprimido las funciones y atribuciones que el Ministerio de Cultura y otras entidades del orden nacional, como el Archivo General de la Nación (en relación con los bienes culturales de carácter documental y archivístico) y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH (con respecto a los objetos y zonas arqueológicas), tienen sobre los bienes de patrimonio cultural de la Nación ubicados en los distritos especiales. Sin embargo, las leyes que regulan a los distritos especiales les otorgan, también, en forma expresa, las mismas competencias y atribuciones para la protección de los bienes de interés cultural de la Nación, que las asignadas por la ley a las autoridades nacionales (entre ellas, el Ministerio de Cultura).

En consecuencia, debe concluirse que las competencias del Ministerio de Cultura, otorgadas por la Ley 397 de 1997, y las de las autoridades de los distritos especiales, conferidas por las Leyes 768 de 2002 y 1617 de 2013, respecto de tales bienes, son concurrentes y deben cumplirse armónicamente, de acuerdo con el principio de colaboración.

En ese orden de ideas, cualquiera de ellas sería competente para iniciar la investigación administrativa; para adoptar, en el curso de la misma, las medidas preventivas o cautelares que considere procedentes, y para aplicar las sanciones que correspondan, por la presunta falta descrita en los antecedentes.

¹⁵ Inmueble de propiedad del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias.

Sin embargo, como tal función no puede ser ejercida, al mismo tiempo, por las dos autoridades mencionadas, pues ello iría en contra de los principios de eficiencia, economía, eficacia y, también, del debido proceso administrativo (en relación con la garantía de *non bis in idem*), la Sala considera que debe ser cumplida por aquella autoridad que se encuentre más adelantada en la respectiva actuación, con el fin de proteger efectivamente y salvaguardar el patrimonio cultural de la Nación.

En este caso, dicha autoridad es el Ministerio de Cultura, que dictó, primero, una medida cautelar, consistente en la suspensión de la obra que se ejecutaba en la zona de influencia del cementerio de Manga, y, luego, inició propiamente el proceso administrativo sancionatorio; mientras que el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias tan solo ha abierto una indagación preliminar, según lo que consta en el expediente de este conflicto.

Al respecto, debe recordarse que el inciso segundo del artículo 47 del CPACA, establece:

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso. (Se resalta).

Como se puede inferir de la norma citada, las «averiguaciones o indagaciones preliminares» no hacen parte, formalmente, del proceso administrativo sancionatorio, el cual solo inicia con el auto mediante el cual se abre la investigación y se formulan cargos a las personas presuntamente involucradas en la falta. En esa medida, la única autoridad que ha iniciado, en este caso, un verdadero proceso administrativo sancionatorio, según lo que consta en el expediente, es el Ministerio de Cultura, pues la actuación abierta por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias constituye, apenas, una averiguación preliminar.

En esta medida, es el Ministerio de Cultura el llamado a continuar con el proceso administrativo que inició contra las sociedades Bioprotection Investment S.A. y Promotora 775 S.A.S., por la presunta falta contra el patrimonio cultural de la Nación que se ha descrito, y a resolver de fondo sobre la responsabilidad administrativa de dichas personas jurídicas.

En todo caso, la Sala hace un llamado al Ministerio de Cultura y al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena para que colaboren entre sí y coordinen adecuadamente sus actuaciones, en desarrollo de los principios de coordinación y concurrencia que establecen la Constitución y la ley, en aras de proteger y salvaguardar, de manera eficiente y eficaz, el patrimonio cultural de la Nación y del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Finalmente, la Sala debe manifestar que considera inadmisibles la conducta asumida por los funcionarios que sean competentes del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, en el sentido de abstenerse de dar respuesta a los requerimientos efectuados por la Secretaría de la Sala, en dos ocasiones, para

enviar información sobre el estado de la actuación administrativa iniciada por dicha entidad.

Este comportamiento no solo implica un desacato a la orden de una autoridad judicial competente y un incumplimiento a los deberes funcionales de los servidores públicos encargados de este asunto, en dicha entidad, sino que ha ocasionado demoras y dificultades innecesarias en el trámite del presente conflicto de competencias.

Por estas razones, en la parte resolutive, se ordenará que se expidan copias de esta decisión y del expediente del conflicto a la Personería Distrital de Cartagena de Indias, para que determine la procedencia de investigar disciplinariamente la conducta de los funcionarios respectivos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Nación - Ministerio de Cultura - para continuar con el proceso administrativo sancionatorio radicado con el número PAS-2019-0100, iniciado contra las sociedades Bioprotection Investment S.A. y Promotora 775 S.A.S., por la comisión de una presunta falta contra el patrimonio cultural de la Nación.

Para tales efectos, el Ministerio de Cultura deberá **COORDINAR** su actuación con las autoridades del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y, especialmente, con el Instituto de Patrimonio y Cultura de esa ciudad.

Para los fines indicados en este numeral, **REMÍTASE** el expediente al Ministerio de Cultura.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión a la Nación- Ministerio de Cultura; al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias; a las sociedades Bioprotection Investment S.A. y Promotora 775 S.A.S, por intermedio de sus representantes legales; al señor Andrés Felipe Figueroa Pérez; a la Curaduría Urbana n.º 1 de Cartagena, y al alcalde mayor de esa ciudad.

TERCERO: RECONOCER personería jurídica al abogado Andrés Felipe Figueroa Pérez, como apoderado de Promotora 775 S.A.S., conforme al poder y los demás documentos que obran en el expediente.

CUARTO: REMITIR COPIAS de la presente decisión y del expediente del conflicto a la Personería Distrital de Cartagena de Indias, para que, si lo considera procedente, investigue la conducta de los funcionarios del Instituto de Patrimonio y Cultura de esa ciudad, en relación con el trámite de este conflicto, conforme a lo indicado en la parte motiva de esta decisión.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

SEXTO: ADVERTIR que los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala