

C-082-14

Sentencia C-082/14

REGIMEN PARA LOS DISTRITOS ESPECIALES-Entrega gratuita al Distrito de Buenaventura de inmueble donde funcionó la estación de Ferrocarriles Nacionales

ENTREGA GRATUITA AL DISTRITO DE BUENAVENTURA DE INMUEBLE DONDE FUNCIONO LA ESTACION DE FERROCARRILES NACIONALES-No vulnera el atributo constitucional de inalienabilidad, toda vez que conserva el mismo carácter de bien público

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Requisitos para estructurar cargo por violación

Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera suscita, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate. La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Requisitos/PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD Y SU OBLIGATORIA OBSERVANCIA EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

DOMINIO SOBRE BIENES-Tipos/BIENES PUBLICOS-Categorías/BIENES FISCALES-Definición/BIENES DE USO PUBLICO-Definición/BIENES CULTURALES-Naturaleza pública/PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Inalienables, inembargables e imprescriptibles/BIENES CULTURALES DE LA NACION-Protección especial

CONSTITUCION CULTURAL-Concepto

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Contenido y alcance/PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Importancia

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Mandatos constitucionales para su protección

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Declaración de bien conlleva restricciones e imposición de cargas

La jurisprudencia constitucional ha destacado que “la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello, incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de la conservación y protección”. No obstante, las referidas restricciones encuentran plena justificación constitucional, precisamente, en razón a lo importante que resulta para el Estado, la comunidad y el propio individuo, la conservación y el cuidado del patrimonio cultural de la Nación, particularmente, si se toma en consideración que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que, como tal, posee manifestaciones culturales diversas, que deban ser protegidas, conservadas y divulgadas, con el fin de que sirvan de testimonio de la identidad cultural nacional, en el presente y en el futuro.

PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUEOLOGICO DE LA NACION-Bienes que lo conforman

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION Y BIENES DE INTERES CULTURAL-Pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, entidades públicas o a personas naturales o jurídicas de derecho privado

BIENES DE INTERES CULTURAL-Procedimiento para su declaratoria

BIENES DE INTERES CULTURAL-Privilegios y restricciones que implica su declaración

El hecho de que un bien sea declarado de interés cultural implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones: (i) el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera, entendido éste como 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; (ii) su incorporación al Registro de Instrumentos Públicos, para lo cual, la autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural lo informará a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a efectos de que esta incorpore la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Igualmente, se incorporará la anotación sobre la existencia del Plan Especial de Manejo y Protección aplicable al inmueble, si dicho plan fuese requerido; (iii) la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) a los planes de ordenamiento territorial, pudiendo el PEMP 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; (iv) la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, las cuales pasan a constituir normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos; (v) la posibilidad de intervención, de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido, para efectos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, la cual deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, si se trata de un bien de interés cultural del ámbito nacional, o de la entidad territorial correspondiente, tratándose de un bien de interés cultural del ámbito territorial; (vi) la prohibición de exportación de bienes muebles de interés cultural, salvo la posibilidad de exportación temporal, por un plazo que no exceda de tres años, con el único fin de ser exhibidos al público o estudiados científicamente, la cual debe contar con la autorización de la autoridad cultural competente; (vii) tratándose de bienes muebles, la posibilidad de su enajenación, caso en el cual deberá ofrecerse en primer término a la autoridad que haya efectuado la respectiva declaratoria, la cual podrá ejercer una primera opción de adquisición directamente o a través de cualquier otra entidad estatal, según coordinación que para el efecto realice la autoridad que haya efectuado la declaratoria; (viii) la posibilidad de transferencia de dominio a cualquier título de bienes de interés cultural de propiedad privada, evento en el cual la misma deberá comunicarse por el adquirente a la autoridad que lo haya declarado como tal y en un plazo no mayor a los seis meses siguientes de celebrado el respectivo negocio jurídico.

BIENES INMUEBLES DE INTERES CULTURAL DE NATURALEZA PUBLICA-Corresponde al Estado

el deber de mantener su dominio/BIENES INMUEBLES DECLARADOS COMO DE INTERES CULTURAL EN MANOS DE PARTICULARES-Corresponde al legislador establecer mecanismos para su readquisición por parte del Estado

BIENES DE INTERES CULTURAL-Categorías

INALIENABILIDAD, INEMBARGABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Alcance y límites/ATRIBUTO DE INALIENABILIDAD A BIENES QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Finalidad

ESTACIONES DEL FERROCARRIL EXISTENTES EN COLOMBIA-Naturaleza jurídica/ESTACIONES DEL FERROCARRIL EN COLOMBIA-Monumento nacional

Referencia: expediente D-9668

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”.

Gloria Lucía Guevara Nieves

Magistrado ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Gloria Lucía Guevara Nieves demandó los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los

Distritos Especiales”.

Por Auto del 9 de julio de 2013, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda en lo relacionado con la presunta vulneración de los artículos 63, 72 y 157 de la Constitución Política, e inadmitirla respecto de la acusación relacionada con la supuesta violación del artículo 287 de la Carta, en este último caso, por no reunir los requisitos exigidos para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad.

En consecuencia, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, se le otorgó a la ciudadana el término de tres días para que procediera a corregir la demanda. El 17 de julio de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó al despacho que el término de ejecutoria del citado proveído había vencido en silencio.

Así las cosas, mediante Auto de 25 de julio de 2013, el Magistrado Sustanciador resolvió rechazar la demanda respecto de la acusación formulada por la presunta vulneración del artículo 287 de la Constitución Política. En el mismo auto se ordenó la fijación en lista del proceso por el término de diez días y se dispuso correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. Finalmente, se ordenó comunicar la presente demanda al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios del Interior, de Cultura y de Comercio Exterior, al Departamento Nacional de Planeación, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, al Distrito de Buenaventura, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a las Universidades Javeriana, Del Rosario, Libre, Nacional y Del Atlántico, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Vencido el término de ejecutoria de esta providencia, la demandante no formuló recurso alguno.

Así las cosas, cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas:

“LEY 1617 DE 2013

(febrero 5)

Diario Oficial No. 48.695 de 5 de febrero de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

[...] ARTÍCULO 115. Autorízase a la Nación-Ministerio de Comercio Exterior para entregar, gratuitamente, al Distrito de Buenaventura el inmueble donde funcionó la extinta zona franca, sin más trámites y requisitos que los estrictamente necesarios para este tipo de operaciones.

Para el desarrollo de lo previsto en el presente artículo, el Ministerio de Comercio Exterior, pagará todos los impuestos, contribuciones y tasas del orden municipal, departamental o nacional, incluidos el impuesto predial y los derechos notariales y demás erogaciones. El lote se le entregará a la alcaldía de Buenaventura debidamente saneado fiscalmente.

PARÁGRAFO 1o. El inmueble se destinará exclusivamente a actividades económicas relacionadas con la expansión portuaria, el desarrollo logístico y la exportación de bienes o servicios en la ciudad de Buenaventura.

PARÁGRAFO 2o. El Inmueble le será entregado a la Alcaldía de Buenaventura, por parte de la Nación-Ministerio de Comercio Exterior en un plazo no mayor de cuatro meses después de sancionada esta ley, quien suscribirá las respectivas escrituras públicas de transferencia, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

ARTÍCULO 116. Autorízase a la Nación-Ministerio de Cultura, para entregar gratuitamente a la Alcaldía de Buenaventura el inmueble donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales, ubicado en el distrito, sin más trámites y requisitos que los estrictamente necesarios para este tipo de operaciones.

PARÁGRAFO 1o. El inmueble cedido a la Alcaldía de Buenaventura seguirá conservando su

importancia como patrimonio histórico y su uso estará destinado a que funcione allí el Centro Histórico del municipio de Buenaventura y el Centro de Convenciones, Información y Documentación del Pacífico”.

Para el desarrollo de lo previsto en el presente artículo, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), pagará todos los impuestos, contribuciones y tasas del orden municipal, departamental o nacional, incluidos el impuesto predial y los derechos notariales y demás erogaciones. Los bienes inmuebles se le entregarán al municipio de Buenaventura, a través de la alcaldía debidamente saneados fiscalmente.

PARÁGRAFO 1o. Todas las inversiones que la Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca, haya realizado utilizando los bienes muebles o inmuebles citados en este artículo les serán entregados al municipio de Buenaventura, debidamente indexados y con todos los rendimientos financieros generados hasta la fecha formal de entrega que no puede superar los cuatro meses, contados a partir de la fecha de sanción de esta ley.”

III. LA DEMANDA

La ciudadana Gloria Lucía Guevara Nieves plantea específicamente dos cargos de inconstitucionalidad en contra de las normas acusadas.

1. El primero de ellos se relaciona con la supuesta violación de los numerales 2° y 3° del artículo 157 de la Constitución Política, como consecuencia de algunos vicios en los que habría incurrido el Legislador al momento de expedir los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013. Dicha acusación es planteada en la demanda en los siguientes términos:

1.1. Cargo contra los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, por la presunta violación del principio de consecutividad

La demandante sostiene que una revisión de las Gacetas del Congreso donde consta el trámite legislativo que se surtió en el caso de las citadas normas[1], permite concluir que sus textos no fueron aprobados en los cuatro debates reglamentarios, sino que “solo vinieron a ser incorporados en el informe de ponencia para primer debate de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado”[2] (Gaceta del Congreso No. 645 de 27 de septiembre de 2012).

En este sentido, el tema que se trata en las normas acusadas -este es, la transferencia a título gratuito a la Alcaldía de Buenaventura de los inmuebles donde funcionaron la extinta Zona Franca y la Estación de los Ferrocarriles Nacionales, así como de los bienes muebles e inmuebles a que se refiere el artículo 117 que aquí se acusa-, no habrían sido aprobados, conocidos ni tampoco discutidos en la Cámara de Representantes.

De ahí que, para la actora, no fueron cumplidos los requisitos y trámites previstos en materia de aprobación de normas legales, en particular, el principio de consecutividad, razón por la cual las disposiciones acusadas son inconstitucionales.

2. El segundo cargo que se plantea en la demanda, se dirige a cuestionar el contenido normativo del artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, el cual es acusado por la actora de vulnerar los artículos 63 y 72 de la Constitución Política.

2.1. Cargo contra el artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, por la presunta violación de los artículos 63 y 72 de la Constitución Política

El artículo 116 de la Ley 1617 de 2013 establece una autorización para que la Nación-Ministerio de Cultura entregue gratuitamente a la Alcaldía de Buenaventura el inmueble donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales en ese municipio, bien que, según afirma la accionante, fue declarado Monumento Nacional mediante el Decreto 0746 de 1996.

Para la actora, esa circunstancia implica que el inmueble en cuestión tiene la condición de bien de interés cultural del ámbito nacional, tal y como lo dispone la Ley 397 de 1997[3], y, por tanto, es inembargable, imprescriptible e inalienable.

En ese sentido, el legislador no podía autorizar la donación de ese bien a favor de la Alcaldía de Buenaventura, ni tampoco la concesión de las facultades de administración a una entidad territorial[4], toda vez que ello resulta contrario a los artículos 63 y 72 de la Carta, los cuales prevén la prohibición de enajenación de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación.

En consecuencia, para la demandante el artículo 116 de la Ley 1617 de 2013 debe ser declarado inexecutable.

IV. INTERVENCIONES

1. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación solicitó a la Corte Constitucional que se declare inhibida para decidir de fondo la demanda. En subsidio, pidió que las normas acusadas sean declaradas exequibles.

A juicio del interviniente, la demanda formulada por la accionante no cumple con los presupuestos necesarios para que esta Corporación pueda efectuar el juicio de constitucionalidad, toda vez que en ella solo se plantearon una serie de consideraciones de carácter subjetivo, sin que se haya concretado el concepto de la violación de las normas de la Carta.

No obstante esta consideración, y en cuanto al cargo relacionado con el supuesto vicio de procedimiento en el que se habría incurrido en el trámite de la Ley, el interviniente sostiene que el tema general del proyecto implica la discusión de una amplia gama de aspectos dentro de los que, evidentemente, se encuentra el relativo a los bienes de uso público. Según su entender, es en ese contexto general en el que debe analizarse si la materia que tratan las normas acusadas fue o no debatida como corresponde en el Congreso de la República.

Así, para el representante del Departamento Nacional de Planeación, en este caso “la ponencia para primer debate incorpora una serie de aportes a la iniciativa entre los que cabe incluir la integración de disposiciones relativas al desarrollo económico y social del Distrito portuario, biodiverso, industrial y económico de Buenaventura (art. 7) y con relación a los bienes de uso público (art. 63).[5] [...] Teniendo en cuenta lo anterior, la discusión según la cual en una norma destinada a regular el régimen de los distritos especiales no sería admisible una regulación específica en materia de bienes de uso público o de patrimonio o interés cultural a nivel territorial, debe revisarse en función del trámite y la evolución de las temáticas tratadas de tal forma que se pueda establecer si una de sus normas guarda secuencia con la materia del proyecto, su objetivo y finalidad.”[6]

Por último, y en cuanto al cargo relativo a la violación de los artículos 63 y 72 de la Constitución, el interviniente sostiene que el legislador es competente y autónomo para

determinar cuáles son las herramientas que brindará a los distritos especiales. De ahí que, a su juicio, no existen argumentos jurídicos válidos para que se concluya la prosperidad del cargo.

2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo concentra su intervención en el artículo 115 de la Ley 1617 de 2013, norma que el interviniente acusa de contener graves equívocos que impiden cumplir con lo previsto en la disposición acusada.

El artículo en cuestión contempla una autorización para que la Nación-Ministerio de Comercio Exterior, entregue gratuitamente al Distrito de Buenaventura el inmueble donde funcionó la extinta zona franca.

Sin embargo, según afirma el interviniente, con la expedición de la Ley 790 de 2002, el Ministerio de Comercio Exterior fue fusionado con el de Desarrollo Económico, para crear el ahora Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por lo que la autoridad a la que se refiere el artículo 115 acusado ya no existe. Esa circunstancia, a su juicio, impide que se dé cumplimiento a lo previsto en la norma objeto de reproche.

Pero, adicionalmente, el interviniente indica que, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 708 de 2001, la Nación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo “resolvió transferir a la Nación-Ministerio del Transporte el derecho de pleno dominio que tenía sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. [...], ubicado en el municipio de Buenaventura, en donde funcionó la Zona Franca”[7]. Y, posteriormente, mediante la Resolución No. 1095 de 25 de marzo de 2009, esa entidad lo transfirió al Instituto Colombiano de Vías - INVÍAS. Todos estos actos se encuentran debidamente registrados en la matrícula inmobiliaria del inmueble.

Así las cosas, concluye que “la autorización que impone la ley a un Ministerio, hoy inexistente de entregar un inmueble que no le pertenece, al parecer, no fue objeto de debate; de lo contrario, los autores hubiesen advertido las inconsistencias de índole legal existentes, aunado a ello la imposibilidad material de cumplir la autorización, por carecer realmente de objeto, en tanto que el inmueble aludido, no es de propiedad del hoy, Ministerio de Comercio Industria y Turismo.”[8]

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, a través de uno de sus miembros, se pronunció en relación con la demanda que dio origen a este proceso.

En cuanto al cargo formulado contra el artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, el interviniente empieza por realizar un análisis de las principales características de los bienes de uso público y de aquellos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación. A partir de esas reflexiones, afirma que la Estación de Ferrocarriles Nacionales ubicada en la ciudad de Buenaventura, efectivamente hace parte de ese patrimonio y que, por tanto, tiene la condición de ser inembargable, inalienable e imprescriptible.

Así, si bien es posible realizar transferencias de bienes entre entidades públicas, siempre que el Congreso lo autorice[9], cuando se trata de bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación hay una expresa prohibición en la Carta Política, por lo que ellos no pueden ser transferidos a ningún título.

Por tal razón, a juicio del interviniente el artículo 116 de la Ley 1617 de 2013 debe ser declarado inexecutable, por ser contrario al principio de inalienabilidad de los bienes que conforman la identidad nacional.

Finalmente, y en relación con el cargo relativo a los supuestos vicios de trámite en los que se habría incurrido en la expedición de los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, el interviniente manifiesta que no puede efectuar pronunciamiento alguno por no tener acceso a las pruebas que sobre el particular reposan en el expediente.

4. Alcaldía Distrital de Buenaventura

Mediante apoderado judicial, la Alcaldía Distrital de Buenaventura solicitó a la Corte que declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

En cuanto al cargo relativo a la supuesta vulneración de los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, el interviniente sostiene que las limitaciones de enajenación y transferencia del derecho a la propiedad previstas en las normas constitucionales señaladas, no le son aplicables a los bienes a los que se refieren los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013.

A su juicio, el predio al que se refiere el artículo 115 acusado es un bien fiscal de propiedad de la Nación, ahora usufructuado por el INVIAS; y aquellos a los que alude el artículo 117 de la Ley 1617 de 2013, también tienen la condición de ser bienes fiscales de propiedad de la Nación o de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

En ese sentido, el cargo planteado por la actora carece de fundamento.

De otro lado, y en relación con los supuestos errores de forma en los que se habría incurrido al momento de expedir los artículos acusados, el interviniente sostiene que no cuenta con los elementos probatorios necesarios para defender la constitucionalidad de las normas en cuestión, razón por la cual afirma atenerse a lo que determine la Corte Constitucional en relación con este tema.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El 16 de septiembre de 2013 del señor Procurador General de la Nación rindió el concepto a su cargo.

En su escrito, afirma que si bien es cierto que los bienes que forman parte del patrimonio cultural de la Nación son inalienables, por lo que están por fuera del tráfico comercial propio del derecho privado, ello no quiere decir que no puedan ser objeto de disposición legal dentro del derecho de propiedad pública. De hecho, el artículo 10 de la Ley 397 de 1997, norma que establece los parámetros administrativos sobre la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de interés cultural, expresamente establece la posibilidad de que se presente la enajenación de ese tipo de bienes entre entidades públicas.

En todo caso, advierte el señor Procurador que en tanto ese inmueble no pierde su condición de bien nacional y patrimonio cultural de la Nación, “cualquier disposición posterior en materia de derecho de propiedad pública que le asiste (uso, goce o disposición), debe ser decidida directamente por la misma ley y no por normas del orden distrital, porque así lo disponen los artículos 63 y 72 de la Carta Política”[10].

En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, haciendo la precisión de que las decisiones que se adopten con

posterioridad en relación con la propiedad pública del inmueble, deben ser adoptadas directamente por el legislador.

En cuanto al cargo relacionado con los vicios de trámite en los que se habría incurrido en la aprobación de los artículos 115, 116 y 117 acusados, el representante del Ministerio Público sostiene que este cargo carece del requisito de claridad necesario para que sea posible proferir una decisión de fondo.

En su criterio, al momento de plantear su acusación la demandante terminó por confundir el principio de consecutividad en el trámite de los proyectos de ley (artículo 157 de la Constitución Política), con el de unidad de materia (artículos 158 y 160 de la Carta).

Además, si bien la actora sostuvo que los artículos acusados apenas vinieron a ser introducidos en la ponencia para primer debate en el Senado de la República, no expuso las razones por las cuales debe considerarse que ellos eran en sí mismos el tema central del proyecto que dio origen a la Ley 1617 de 2013, lo que permitiría sustentar un cargo por violación del principio de consecutividad. Y tampoco demostró que ellos no pudieran ser incluidos en el régimen de los Distritos Especiales, de manera que se hubiera vulnerado el principio de unidad de materia.

Por lo demás, a juicio del señor Procurador, las afirmaciones de la actora desconocen el hecho cierto de que, por expresa autorización constitucional, los proyectos de ley pueden ser objeto de modificaciones en el transcurso de su trámite.

En consecuencia, para el representante del Ministerio Público la Corte debe declararse inhibida para conocer de este asunto. No obstante, en caso de que decida pronunciarse de fondo, el señor Procurador solicita que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia y oportunidad de la presente acción de inconstitucionalidad

1.1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de

2013.

1.2. El primero de los cargos que se presenta frente a las citadas disposiciones se funda en la aparente ocurrencia de un vicio de forma durante su trámite legislativo.

1.3. A este respecto, debe destacar la Corte que, por expreso mandato del numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto jurídico.

1.4. En torno a esta exigencia constitucional, la jurisprudencia ha tenido oportunidad de precisar que con ella se “impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado”[11].

1.5. En el asunto sometido a examen, observa la Sala que la acusación que por vicios de forma se formula contra los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013 fue presentada en término, ya que la citada ley se publicó en el Diario Oficial N° 48.695 del 5 de febrero de 2013, y la demanda fue recibida en la Corte Constitucional el día 16 de mayo de 2013, es decir, dentro del término de un año a que hace mención la disposición constitucional citada.

1.6. Por este aspecto, se cumple entonces la previsión Superior para ejercer la acción de inconstitucionalidad, por lo que la Corte es competente para decidir sobre la presente demanda.

2. El asunto bajo revisión

2.1. En la demanda que se estudia la actora formula dos cargos concretos de inconstitucionalidad:

- Un primer cargo, dirigido de manera conjunta contra los artículos 115, 116 y 117 de la

Ley 1617 de 2013, por la presunta ocurrencia de un vicio de procedimiento en su formación, consistente en que sus textos no surtieron los cuatro debates reglamentarios, pues los mismos fueron introducidos en el curso del tercer debate en el Senado de la República, como artículos nuevos, violando el principio de consecutividad.

- Y un segundo cargo, dirigido exclusivamente contra el contenido material del artículo 116 de la referida ley, por considerar la actora que dicha norma, al autorizar a la Nación - Ministerio de Cultura a entregar gratuitamente al Distrito de Buenaventura el inmueble donde funcionó la estación de los Ferrocarriles Nacionales ubicado en dicho distrito, desconoce los artículos 63 y 72 de la Carta Política, los cuales prohíben la enajenación de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural del Estado, atributo que le fue reconocido al referido bien por expresa disposición del Decreto 0746 de 1996.

2.2. En punto al cargo por vicios de procedimiento, el Ministerio Público y un grupo de intervinientes le solicitan a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo, tras denunciar la falta de presupuestos procesales en la formulación de la acusación. Al respecto, explican que de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, para estructurar un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de consecutividad, es necesario que el demandante acredite, no sólo que las normas impugnadas son nuevas y que no surtieron los cuatro debates, sino que su contenido normativo no guarde relación de conexidad alguna con los ejes temáticos del proyecto de ley al cual se insertan, aspecto este último que no fue considerado en la demanda.

2.3. Frente a la acusación formulada contra el contenido material del artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, un grupo de intervinientes, entre los que se cuentan el Ministerio Público y el Distrito de Buenaventura, coinciden en solicitarle a la Corte que declare su exequibilidad, pues, según su entender, la prohibición constitucional de enajenación que pesa sobre los bienes culturales que pertenecen a la Nación, solo busca impedir la transferencia de dicho bienes a manos de particulares, pudiendo por tanto ser objeto de disposición dentro del ámbito de lo público.

2.4. En contra de la posición mayoritaria, quien interviene en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia considera que la norma debe ser declarada inexecutable, pues tratándose de bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, hay una expresa

prohibición en la Carta Política, por lo que ellos no pueden ser transferidos a ningún título.

2.5. A partir del contenido de la demanda y de lo expuesto por los distintos intervinientes, debe iniciar la Corte por establecer si, en relación con el cargo formulado contra los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013 por la presunta violación del principio de consecutividad, la demanda cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en la ley y la jurisprudencia constitucional.

3. Primer cargo contra los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, por la presunta violación del principio de consecutividad

3.1. Ineptitud sustantiva de la demanda

3.1.1. Como ya ha sido señalado, la actora formula un primer cargo de inconstitucionalidad contra los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, los cuales autorizan a la Nación, a través de los ministerios de Comercio Exterior y Cultura y del Departamento Nacional de Planeación, para entregar gratuitamente al Distrito de Buenaventura el inmueble donde funcionó la extinta zona franca (art. 115), el inmueble donde funcionó la estación de los Ferrocarriles Nacionales ubicada en dicho distrito (art. 116), y los bienes muebles e inmuebles que fueron adquiridos por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca por encargo de la Nación (art. 117). Sobre tales normas, sostiene que sus textos no surtieron los cuatro debates reglamentarios, pues los mismos fueron introducidos como artículos nuevos en el curso del tercer debate en el Senado de la República, sin que los temas en ellos contenidos hubiesen sido considerados en las instancias parlamentarias anteriores.

3.1.2. En relación con dicha acusación, destaca la Corte que, en efecto, a través de ella se plantea la existencia de un vicio de inconstitucionalidad por la presunta violación del principio de consecutividad. No obstante, a partir de un detenido estudio del contenido de la demanda, la Corporación coincide con la posición adoptada por el Ministerio Público y algunos intervinientes, en el sentido de considerar que la misma no cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad en razón a que no desarrolla con especificidad y suficiencia el cargo en que se fundamenta.

3.1.3. Para explicar su posición, inicia la Corte por recordar que, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera reiterada que, para que exista demanda en forma y la Corporación pueda proferir la respectiva decisión de fondo, es necesario que el escrito de acusación contenga no solo(i) las normas que se acusan como inconstitucionales y (ii) las disposiciones superiores que se estiman violadas, sino también, (iii) las razones o motivos por los cuales la preceptiva impugnada viola la Constitución.

3.1.4. Frente al último de los citados requisitos, este Tribunal ha destacado que el mismo le impone al ciudadano que hace uso de la acción pública una carga de contenido material y no simplemente formal, en el sentido de exigirle la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad en contra de la norma acusada, el cual a su vez debe estar sustentado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”[12], que a su vez permitan plantear una verdadera controversia de tipo constitucional.

3.1.5. Ahora bien, siguiendo las reglas constitucionales y legales aplicables al procedimiento legislativo, esta Corporación ha precisado que el trámite de aprobación de la ley o acto legislativo debe ajustarse a los principios de consecutividad e identidad relativa o flexible, “en virtud de los cuales se exige al Congreso, por un lado, someter los distintos temas de un proyecto a los debates reglamentarios, y por el otro, que las modificaciones y adiciones incorporadas guarden relación de conexidad con los asuntos tratados en las etapas precedentes”[13].

3.1.6. Tratándose de proyectos de ley, los principios de consecutividad e identidad relativa encuentran fundamento en el artículo 157[14] de la Carta, el cual impone como condición necesaria para que un proyecto se convierta en ley que el mismo surta un total de cuatro debates en Comisiones y Plenarias, e igualmente, en los artículos 160 y 161 del mismo ordenamiento Superior, en concordancia con los artículos 177 y 178 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), que permiten introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley durante el segundo debate en las Cámaras, siempre que ellas se refieran a temas o asuntos que hayan sido previamente considerados durante el primer debate en comisión, previendo a su vez el procedimiento para conciliar las discrepancias que pudieren surgir entre los textos legales aprobados en una y otra instancia legislativa.

3.1.7. Con base en tales mandatos, la jurisprudencia constitucional viene sosteniendo que, para que un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de consecutividad cumpla con los requisitos de especificidad y suficiencia y se considere sustancialmente apto, es necesario que el demandante acredite “no sólo que el artículo impugnado es nuevo, sino que su contenido normativo no tiene conexión alguna con el proyecto en el cual se inserta; en otras palabras, que aquél resulta absolutamente novedoso al continente normativo”[15].

3.1.8. Ha explicado la Corte que la exigencia de dicho presupuesto resulta a todas luces razonable, pues, si por expresa disposición constitucional y legal el legislador se encuentra facultado para introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley durante el segundo debate en cámaras (C.P. art. 160), existiendo además la posibilidad de conciliar las diferencias que surjan entre ellas (C.P. art. 161), la sola verificación sobre la ocurrencia de una modificación, adición o supresión, por sí misma, no puede constituir un vicio de procedimiento contrario a la Constitución.

3.1.9. Como lo ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional[16], si bien el principio de consecutividad implica que todo proyecto deba surtir los debates exigidos en la Constitución y la ley, y que los temas propuestos efectivamente se discutan, en ningún caso dicho principio busca que el proyecto se mantenga idéntico e inmodificable a lo largo del trámite legislativo, porque exigir tal exactitud sería contrario a la facultad reconocida al Congreso de introducir cambios a los proyectos en los términos del artículo 160 Superior.

3.1.10. En ese sentido, el planteamiento de una acusación por violación del principio de consecutividad pasa no sólo por señalar que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, pues se puede tratar de una modificación o adición autorizada por la Constitución y la ley. Se requiere, además, acreditar que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que, en su defecto, es contraria a lo resuelto en dicha instancia legislativa, con lo cual, surge para el demandante “la obligación de tener que demostrar el alcance verdaderamente novedoso de la norma acusada frente al proyecto del que hace parte, permitiendo así configurar el mínimo de sospecha requerido para someter la medida al juicio de inconstitucionalidad”.

3.1.11. El aludido presupuesto de procedibilidad, fue ampliamente explicado por la Corte en

la Sentencia C-992 de 2001, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 633 de 2001, a la que se le imputaban distintos vicios de trámite en su formación, entre ellos, el relacionado con la falta de debate de algunos de sus contenidos normativos. En dicho fallo, la Corte fue clara en precisar que, de acuerdo a la regulación constitucional y legal aplicable al trámite legislativo, para cumplir con el requisito de suficiencia del cargo por violación del principio de consecutividad, es deber del demandante explicar, así sea de forma sucinta, los motivos o razones por los que considera que un determinado contenido normativo corresponde a un asunto nuevo e inconexo con lo debatido en las instancias anteriores. Al respecto dijo la Corte:

“Se tiene entonces que, no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.

De esta manera, para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite, como ocurre en este caso, a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso.

Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate.

La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad.

3.1.12. En la misma providencia, la Corporación destacó que la exigencia impuesta al demandante, de explicar por qué el texto acusado no guarda relación de conexidad alguna con el proyecto al cual se integra, responde no sólo a la manera como el propio

ordenamiento jurídico regula el proceso formativo de la ley, sino también, al carácter rogado y no oficioso del control de constitucionalidad por vicios de forma. Bajo esa óptica, se destacó en el fallo que, de proceder al estudio del cargo sin evaluar el presupuesto de la conexidad temática, la Corte estaría excediendo el ámbito propio de sus competencias, toda vez que, a partir de una acusación precaria e insuficiente, estaría llevando a cabo una revisión oficiosa acerca del procedimiento legislativo de una ley o acto legislativo, para efectos de establecer posibles irregularidades en las que se pudo incurrir durante su proceso de formación y expedición, aspecto que no le corresponde evaluar directamente a la Corporación en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Al respecto, se anotó en la referida Sentencia C-992 de 2001:

“En general, de aceptarse la pretensión del actor sería necesario concluir que la Corte, oficiosamente, a partir de la comparación que el demandante haga entre los textos aprobados en primer y en segundo debates, tendría que adelantar un minucioso examen de la totalidad de los debates que sobre un proyecto de ley se hayan cumplido en las plenarias, para constatar si en los textos que registran diferencia, hay alguna relación de conexidad con el contenido material de lo aprobado en la comisión, y en general si no está presente alguna de las condiciones que dan sustento constitucional a tal variación.

Sin embargo, uno de los elementos centrales del sistema de control de constitucionalidad que rige en Colombia es, precisamente, el de que la Corte no puede proceder de oficio y que su competencia, cuando se demande una norma por virtud de la acción pública de inconstitucionalidad, se deriva de los cargos que sean adecuadamente formulados por el demandante.

Como en el presente caso, respecto de los presuntos vicios de trámite en la aprobación de la Ley 633 de 2000 el demandante no presenta de manera adecuada los cargos, la demanda es inepta y la Corte habrá de inhibirse de realizar un pronunciamiento por este concepto”.

3.1.13. La posición adoptada en la citada Sentencia C-992 de 2001, ha sido acogida y reiterada por la Corporación, entre muchas otras, en las Sentencias C-1124 de 2004, C-242 de 2005, C-856 de 2005, C-292 de 2007, C-942 de 2008, C-598 de 2011 y C-894 de 2012, en donde, de manera uniforme, este Tribunal ha insistido en sostener que, para estructurar

debidamente un cargo por violación del principio de consecutividad, el demandante tiene la carga mínima de explicar por qué el contenido acusado no guarda una relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en primer debate de la respectiva comisión o los surtidos en la otra Cámara.

3.1.14. En ese orden de ideas, siguiendo el precedente constitucional sobre la materia, debe concluir la Corte que, para que un cargo por violación del principio de consecutividad se considere sustancialmente apto, y se entiendan cumplidos los presupuestos de suficiencia y pertinencia, es necesario que el demandante: (i) identifique el texto nuevo o adicionado, y, adicionalmente, (ii) que señale, así sea de forma sucinta, las razones por las cuales el artículo nuevo o modificado no guarda relación de conexidad con lo debatido inicialmente ni con los objetivos perseguidos por la ley del cual hace parte.

3.1.15. Aplicando tales criterios al caso concreto, la Sala encuentra que la demanda bajo estudio es sustancialmente inepta, toda vez que, conforme se mencionó inicialmente, en relación con el cargo de inconstitucionalidad formulado contra los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, por la presunta violación del principio de consecutividad, la misma no cumple con los requisitos de especificidad y suficiencia. Ello, en razón a que la actora, en el escrito de acusación, se limita a señalar que las citadas disposiciones fueron introducidas como artículos nuevos en el curso del tercer debate sin que sus temas fueran considerados en las instancias parlamentarias anteriores, omitiendo explicar, a si fuera en forma sucinta, las razones o motivos por los cuales considera que sus textos son ajenos a las materias que habían sido objeto de previo debate así como a la finalidad y objetivo de la ley a la que se integran.

3.1.16. En efecto, aun cuando la demandante cita algunas Gacetas del Congreso para afirmar su posición de que “los temas desarrollados en los artículos 115, 116 y 117 no fueron contemplados en las versiones aprobadas en primero y segundo debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes ni en la respectiva plenaria...”, en ninguna parte del escrito acusatorio señala en qué medida los textos impugnados afectan la esencia de lo aprobado en los dos primeros debates o, en su defecto, constituyen temas nuevos que no guardan relación de conexidad temática con lo previamente discutido y con los objetivos y propósitos perseguidos por la Ley 1617 de 2013.

3.1.17. En ese orden, en la demanda no se acredita que la inclusión de las disposiciones impugnadas en el curso del tercer debate en el Senado, es contraria a la facultad que el artículo 160 de la Constitución le reconoce al Congreso de la República de introducir modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos sometidos a su consideración, con lo cual, se advierte que la acusación presenta serias falencias en su formulación, pues, no define ni muestra en forma clara la manera como las normas acusadas vulneran la Constitución (ausencia de especificidad), ni tampoco contiene todos los elementos fácticos que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma tal que se despierte por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la validez de los preceptos acusados (falta de suficiencia).

3.1.18. Así las cosas, la Corte se inhibirá de analizar de fondo el cargo por violación del principio de consecutividad formulado contra los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, y así lo señalará expresamente en la parte resolutive del presente fallo.

4. Segundo cargo contra el contenido material del artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, por la presunta violación de los artículos 63 y 72 de la Constitución Política

4.2. Para la demandante, la citada disposición desconoce el carácter jurídico inalienable que los artículos 63 y 72 de la Constitución Política le reconocen a los bienes públicos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, pues, teniendo la estación de ferrocarril ubicada en el Distrito de Buenaventura tal condición, no podía el legislador autorizar su donación por parte del Ministerio de Cultura en favor de la Alcaldía de Buenaventura, ni tampoco otorgar las facultades de administración a esa entidad territorial, sin violar la prohibición constitucional de enajenación que recae sobre dicho bien.

4.3. De acuerdo con el Ministerio Público y la mayoría de intervinientes, la acusación debe ser desestimada, toda vez que la prohibición constitucional de enajenación que pesa sobre los bienes culturales de propiedad de la Nación, solo busca impedir su transferencia a manos de particulares, pudiendo por tanto ser objeto de disposición dentro del ámbito de lo público. En contra de dicha posición se manifiesta el representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, quien coincide con la demandante en considerar que, tratándose de bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, éstos son, por expresa prohibición constitucional, inenajenables, por lo que no pueden ser transferidos ni

siquiera entre entidades públicas.

4.4. En relación con el planteamiento de este segundo cargo, la Corte encuentra que la demanda cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad, toda vez que, aun cuando en la formulación de la acusación no se abunda en argumentos y explicaciones, aquella sí cuenta con un nivel mínimo de coherencia que permite estructurar por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad y llevar a cabo una confrontación objetiva entre la norma acusada y la Constitución.

4.5. En ese contexto, el problema constitucional que plantea la demanda es el de establecer si la norma acusada, al autorizar a la Nación, a través del Ministerio de Cultura, para entregar gratuitamente a la Alcaldía de Buenaventura el inmueble donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales, ubicada en ese distrito, desconoce el carácter inalienable del patrimonio cultural de la Nación, conforme lo establece específicamente el artículo 72 de la Carta Política.

4.6. Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, previamente, la Corte considera necesario hacer algunas precisiones en torno a los temas referentes a: (i) la naturaleza pública de los bienes culturales, (ii) la protección del patrimonio cultural de la Nación y (iii) los alcances y límites del atributo de inalienabilidad que pesa sobre los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación.

5. La naturaleza pública de los bienes culturales

5.1. Conforme lo ha destacado esta Corporación, de acuerdo con la Constitución y la ley, existen dos tipos de dominio sobre los bienes: el dominio privado y el dominio público[17].

5.2. El dominio privado, protegido por el artículo 58 de la Carta Política y regulado por la ley, hace referencia a la propiedad privada, esto es, a los bienes que se encuentran bajo el dominio exclusivo de sus dueños o propietarios, entendiendo por dominio “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno”[18].

5.3. En relación con el dominio público, que interesa a esta causa, el artículo 102 de la

Constitución Política prescribe que “el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. Con respecto a dicho mandato, la jurisprudencia constitucional ha destacado que el mismo presenta dos dimensiones. Por una parte, “es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de ‘dominio eminente’, como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad -público y privado- e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto[19]”[20]. Y, por la otra, “consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es ‘expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación’[21]”[22].

5.4. A partir del contenido de la disposición constitucional citada y del alcance a él reconocido, también la jurisprudencia ha destacado que son dos las clases de bienes que le pertenecen a la Nación: (i) el territorio y (ii) los bienes públicos que de él forman parte.

5.5. En cuanto al territorio, a él se refiere de manera específica el artículo 101 de la Constitución Política, el cual consagra la forma como deben ser fijados los límites de Colombia y la manera como pueden ser modificados, ocupándose también de enunciar algunos de los elementos del territorio de la Nación, como son: “además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y la Isla de Malpelo, y demás islas, islotes, cayos morros y bancos que le pertenecen”, así como también “el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.

5.6. Con respecto a los bienes públicos que hacen parte del territorio, la Corte, siguiendo los lineamientos de la legislación civil[23], ha destacado que son los demás bienes, en particular los de naturaleza inmueble, cuyo titular del derecho de dominio es la República. Estos bienes públicos, a su vez, se clasifican en dos grandes categorías: los bienes fiscales y los bienes de uso público.

Al primer grupo, al de los bienes fiscales, pertenecen aquellos bienes que se encuentran en

cabeza de las entidades de derecho público y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones estatales a ellas instituidas. Por su propia naturaleza, el uso de tales bienes no les corresponde a los ciudadanos, pues, según fue mencionado, los mismos son utilizados de forma directa por las autoridades estatales en el giro ordinario de sus actividades públicas, lo que a su vez explica que sobre ellos el Estado tenga pleno derecho de dominio, “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”[24]. Según lo ha precisado esta Corporación, aun cuando no se destinen el cumplimiento de funciones públicas, por excepción, hacen parte de esta categoría los llamados bienes fiscales adjudicables, “es decir, los que la Nación conserva ‘con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley’[25], dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”[26].

En contraste con lo anterior, del segundo grupo, de los bienes de uso público, hacen parte los bienes cuyo uso, goce y disfrute pertenece a la comunidad y se encuentran a su servicio en forma permanente, tal como ocurre con las calles, plazas, parques, puentes, caminos, etc. Conforme con su destinación, los bienes de uso público se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”[27], razón por la cual el dominio estatal sobre dichos bienes se manifiesta “con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad”[28]. Con respecto a los bienes de uso público, en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, el artículo 63 de la Carta Política les reconoce, además, la condición de “inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

5.7. La jurisprudencia constitucional ha destacado que a la clasificación general de los bienes públicos, en fiscales y de uso público, se pueden agregar otras categorías de bienes que por sus condiciones y características particulares, representan un valor especial para el Estado y la sociedad. Con respecto a algunos de dichos bienes, es la propia Constitución la que se ocupa de ellos, disponiendo su pertenencia a la Nación.

5.8. Tal es el caso, por ejemplo, de los bienes culturales, cuya categoría es reconocida directamente por el artículo 72 de la Carta, el cual establece que “[e]l patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles”. Como se explicará en detalle

en el siguiente apartado, hacen parte de los bienes culturales de la Nación, entre otros, los bienes muebles e inmuebles, de naturaleza pública o privada, a los que se les atribuye un especial interés, sea éste histórico, artístico, científico, estético o simbólico, en ámbitos tales como el arquitectónico, urbanístico, arqueológico, museológico o antropológico.

Esta categoría de bienes, sobre los cuales el Estado debe tener una vocación de dominio y pertenencia, además de tener la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles, son objeto de una protección especial por parte del Estado, conforme a los parámetros y reglas que define la ley.

6. La Protección del patrimonio cultural de la Nación

6.1. Esta Corporación ha tenido oportunidad de referirse al tema de la cultura y sus distintas manifestaciones, así como también a los mecanismos estatuidos para la protección del patrimonio cultural colombiano.

6.3. En contraposición con lo anterior, la Constitución Política de 1991 le dedica un amplio espacio a la cultura. Con un propósito claro de defensa del patrimonio cultural en sus distintas manifestaciones, y como expresión de la diversidad de las comunidades, de la riqueza humana y social de los pueblos y como instrumento para construir sociedades organizadas, la cultura es reconocida por la actual Carta Política como un pilar fundamental del Estado y como valor, principio, derecho y deber que requiere especial protección, fomento y divulgación por parte de las autoridades públicas e incluso por los particulares.

6.4. A este respecto, la Corte ha señalado que es amplio el conjunto de disposiciones constitucionales que protegen la cultura, su diversidad y el patrimonio cultural como valores esenciales de la Nación, lo que le ha permitido a dicho bloque normativo recibir el calificativo de “Constitución Cultural”.

6.5. Conforme con ello, de manera general, la cultura encuentra fundamento constitucional: (i) en el artículo 2º, que señala como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación; (ii) en los artículos 7º y 8º, que le imponen al Estado el deber de proteger la diversidad y las riquezas culturales de la Nación; (iii) en el artículo 44, que define la cultura como un derecho fundamental de los niños; (iv) en el artículo 67, que reconoce la educación como un derecho que busca afianzar los valores culturales de la

Nación; (v) en el artículo 70, que obliga al Estado a promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, y que reconoce la cultura en sus diversas manifestaciones como fundamento de la nacionalidad; (vi) en el artículo 71 que también le impone al Estado la obligación de crear incentivos para fomentar las manifestaciones culturales; (vii) en artículo 95-8 que señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano la protección de los recursos culturales y naturales; y (viii) en los artículos 311 y 313-9, que encomiendan de manera especial a los municipios, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

6.6. En lo que se refiere específicamente a la defensa del patrimonio cultural y arqueológico y al régimen constitucional de protección, su fundamento surge directamente del (ix) artículo 63, en el que se consagra que el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables; y, de manera especial, del (x) artículo 72, que prevé que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, al tiempo que establece que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. En plena armonía con las citadas disposiciones, (xi) el artículo 313-10 del mismo ordenamiento Superior, le atribuye a los Concejos Municipales la función de expedir las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, mientras que (xii) el artículo 333 deja en manos de la ley la delimitación del alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

6.7. Según lo ha destacado esta Corporación, el conjunto de disposiciones constitucionales citadas muestran que, sin lugar a dudas, “la protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que éste constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones[30]”, para lo cual, “la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la Nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico”[31].

6.8. Acorde con ello, en diversas oportunidades, la Corte ha resaltado, no sólo la importancia del referido régimen constitucional de protección, sino también la obligación

que asiste a todos, y en particular al Estado, de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural y arqueológico. Ha recordado este Tribunal que, para tales efectos, es la propia Carta Política la que le impone al Estado el deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación (C.P. art. 72), al tiempo que le reconoce a los bienes que hacen parte del mismo el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles.[32]

6.9. A propósito de tales medidas, la jurisprudencia constitucional ha destacado que “la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello, incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de la conservación y protección”[33]. No obstante, las referidas restricciones encuentran plena justificación constitucional, precisamente, en razón a lo importante que resulta para el Estado, la comunidad y el propio individuo, la conservación y el cuidado del patrimonio cultural de la Nación, particularmente, si se toma en consideración que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que, como tal, posee manifestaciones culturales diversas, que deban ser protegidas, conservadas y divulgadas, con el fin de que sirvan de testimonio de la identidad cultural nacional, en el presente y en el futuro.

6.10. Ahora bien, aun cuando es claro que la promoción de la cultura y la protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, muestra de lo cual un número importante de sus disposiciones se refieren al tema, también es cierto que la Carta no desarrolla de manera específica y detallada las reglas y principios que fueron fijadas por ella. De ahí que, como ya lo ha puntualizado este Tribunal[34], corresponda al legislador, dentro del marco de la Constitución, reglamentar la materia, haciendo uso de su libertad de configuración política y de las atribuciones especiales que le han sido reconocidas, entre otros, por el artículo 63, que expresamente le atribuye a la ley la determinación de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y por el artículo 72, que también difiere a la ley el establecimiento de los mecanismos que permitan readquirir los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural, cuando éstos se encuentren en manos de los particulares.

6.11. En desarrollo de los mandatos constitucionales a los que se ha hecho expresa

referencia, y en ejercicio de sus competencias, el legislador expidió la Ley 397 de 1997, la cual, con las modificaciones que le fueron introducidas por la Ley 1185 de 2008, se ocupa de definir los objetivos de la política estatal en materia de protección del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, disponiendo a su vez la creación del Ministerio de la Cultura, como órgano rector en la materia.

6.12. Dicha ley, en su artículo 1º, define la cultura como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias”.

6.13. De igual manera, el artículo 4º establece la forma como se integra el patrimonio cultural de la Nación. Al respecto, la preceptiva citada dispone que 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 misma norma precisa los objetivos principales de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación, señalado al respecto que éstos se concentran en la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro. También define el ámbito de aplicación de la ley, disponiendo que ésta se aplica a los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales, y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.

En ese contexto, la preceptiva señala igualmente que se consideran como bienes de interés cultural[35] de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras 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, considera como bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico.

En cuanto a la Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación, señala el mismo artículo 4° que los bienes del patrimonio cultural de la Nación, así como los bienes de interés cultural pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado. Aclarando que los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.

6.14. El artículo 5°, por su parte, regula lo relacionado con el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, previendo que el mismo “está constituido 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”. De acuerdo con ello, dispone que son entidades públicas del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, el Ministerio de Cultura -quien tiene a su cargo la labor de coordinación-, 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.

6.15. El artículo 6°, ibídem, se ocupa de los bienes integrantes del patrimonio arqueológico, señalando que son todos aquellos vestigios producto de la actividad humana y aquellos restos orgánicos e inorgánicos que, mediante los métodos y técnicas propios de la arqueología y otras ciencias afines, permiten reconstruir y dar a conocer los orígenes y las trayectorias socioculturales pasadas y garantizan su conservación y restauración. Para la preservación de los bienes integrantes del patrimonio paleontológico se aplicarán los mismos instrumentos establecidos para el patrimonio arqueológico. La norma precisa, de conformidad con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, que los bienes del patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Destaca que el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, es la institución competente en el territorio nacional para el manejo del patrimonio arqueológico, y que ésta podrá autorizar a las personas naturales o jurídicas para ejercer la tenencia de los bienes del patrimonio arqueológico, siempre que estas cumplan con las obligaciones de registro, manejo y seguridad de dichos bienes que determine el Instituto.

6.16. En el artículo 8° se fija el procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural[36]. Dicho texto prevé que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural[37], es el responsable de la declaratoria y del manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.

Conforme con ello, la norma dispone que son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional.

La misma preceptiva prevé que a las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras -de que trata la Ley 70 de 1993-, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos. Ello, sin perjuicio de que los bienes antes mencionados puedan ser declarados bienes de interés cultural del ámbito Nacional por el

Ministerio de Cultura, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

Acorde con lo expresado, el referido artículo 8° dispone que para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas, previendo a su vez que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben tener en cuenta los recursos para la conservación y la recuperación del patrimonio cultural.

6.17. En desarrollo del artículo 72 de la Constitución Política, el artículo 10 de la citada ley señala que los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables, facultando, a través de su parágrafo único, al Ministerio de Cultura para autorizar, en casos excepcionales, la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas. Sobre el particular, la norma aclara que las alcaldías, gobernaciones y autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras serán las encargadas de dar aplicación a lo previsto en el referido parágrafo respecto de los bienes de interés cultural declarados por ellas[38].

6.18. Cabe destacar finalmente, que en el artículo 11 del ordenamiento legal en referencia, se fija el régimen especial de protección al que están sometidos los bienes de interés cultural. De acuerdo con dicha norma, el hecho de que un bien sea declarado de interés cultural implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones: (i) el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera, entendido éste como 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; (ii) su incorporación al Registro de Instrumentos Públicos, para lo cual, la autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural lo informará a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a efectos de que esta incorpore la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Igualmente, se incorporará la anotación sobre la existencia del Plan Especial de Manejo y Protección aplicable al inmueble, si dicho plan fuese requerido; (iii) la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) a los planes de ordenamiento territorial, pudiendo el PEMP 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; (iv) la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, las cuales pasan a constituir normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos; (v) la posibilidad de intervención, de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido, para efectos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, la cual deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, si se trata de un bien de interés cultural del ámbito nacional, o de la entidad territorial correspondiente, tratándose de un bien de interés cultural del ámbito territorial; (vi) la prohibición de exportación de bienes muebles de interés cultural, salvo la posibilidad de exportación temporal, por un plazo que no exceda de tres años, con el único fin de ser exhibidos al público o estudiados científicamente, la cual debe contar con la autorización de la autoridad cultural competente; (vii) tratándose de bienes muebles, la posibilidad de su enajenación, caso en el cual deberá ofrecerse en primer término a la autoridad que haya efectuado la respectiva declaratoria, la cual podrá ejercer una primera opción de adquisición directamente o a través de cualquier otra entidad estatal, según coordinación que para el efecto realice la autoridad que haya efectuado la declaratoria; (viii) la posibilidad de transferencia de dominio a cualquier título de bienes de interés cultural de propiedad privada, evento en el cual la misma deberá comunicarse por el adquirente a la autoridad que lo haya declarado como tal y en un plazo no mayor a los seis meses siguientes de celebrado el respectivo negocio jurídico.

6.19. Del análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales a que se ha hecho referencia, y dentro del propósito de orientar la decisión por tomar en esta causa, se colige que el patrimonio cultural de la Nación se encuentran bajo la protección del Estado (C.P. art. 72), y el mismo está constituido por todos los bienes de naturaleza pública o privada a que hace referencia expresa el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, entre los que se cuentan los bienes materiales muebles e inmuebles 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.

6.20. En la medida en que por expresa disposición constitucional los bienes inmuebles declarados como de interés cultural “pertenecen a la Nación”, le corresponde al Estado, en el caso de que los mismos sean de naturaleza pública, el deber de mantener su dominio, para lo cual es la propia Carta Política la que le reconoce la condición de “inalienables, inembargables e imprescriptibles”(C.P. art. 72). Asimismo, en caso de que tales bienes se encuentren en manos de particulares, debe el legislador establecer los mecanismos necesarios para su readquisición por parte del Estado (C.P. art. 72), quedando en todo caso sometidos al régimen especial previsto en la Ley 397 de 1997.

6.21. De igual manera, dentro de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, la Constitución y la ley diferencian (i) los bienes que integran el patrimonio arqueológico de la Nación (C.P: arts. 63 y 72), y (ii) los bienes culturales que conforman la identidad nacional (C.P. art. 72). Con respecto a los dos grupos de bienes, no se requieren que los mismos sean declarados como tales para que tengan el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles. Igualmente, las dos categorías de bienes pueden tener la condición de “bienes de interés cultural” de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras y, en consecuencia, quedan sujetos al régimen especial previsto en la Ley 397 de 1997.

7. La inalienabilidad del patrimonio cultural de la Nación. Alcance y límites

7.1. Como ya ha sido señalado, los bienes culturales que conforman la identidad nacional y hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, son, por expresa disposición constitucional, “inalienables, inembargables e imprescriptibles” (C.P. art. 72). Esta Corporación ha tenido oportunidad de explicar el alcance de los referidos atributos, de la siguiente manera:

“a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.

b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.

c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de

los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados”.[39]

7.2. Siguiendo lo dicho por la jurisprudencia citada, los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación son inalienables y, por tanto, no puede ser objeto de enajenación o negociación, lo cual a su vez se traduce en que no puede ser vendidos, donados ni permutados.

En efecto, de acuerdo con la doctrina especializada, la prohibición de inalienabilidad que de manera general recae sobre los bienes públicos, y en particular sobre los bienes culturales, significa que esa categoría de bienes no pueden venderse o traspasarse mientras se encuentren afectados a la utilidad pública a la que hayan sido destinados. Tal característica de inalienabilidad supone, entonces, una limitación de las competencias de la administración, concretamente en el ámbito comercial, derivada de la condición extracomercial del dominio público, cuyo incumplimiento, a su vez, conlleva la nulidad absoluta del contrato de enajenación por falta de objeto.

7.3. No obstante, considera la Corte que el significado que en términos generales se reconoce a la prohibición de inalienabilidad, debe entenderse comprendida en el contexto de la finalidad que persigue el régimen constitucional de protección del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, cual es la preservación, recuperación y conservación de los bienes que lo integran. Si ello es así, la condición de inalienabilidad a que alude el artículo 72 Superior, respecto de los bienes culturales de propiedad pública, lo que persigue en realidad es su exclusión del tráfico jurídico propio del derecho privado y, por esa vía, impedir que tales bienes pasen a manos de particulares o se mantengan en ellas, dentro del propósito de garantizar el estatus de protección estatal que su condición les reconoce.

7.4. En ese sentido, la transferencia o reasignación de bienes culturales que por razones de interés general pueda tener lugar entre entidades públicas, para su manejo y

administración, no se entiende comprendida en la prohibición de inalienabilidad, toda vez que el bien cultural continúa en el ámbito de la propiedad pública y conserva su condición y atributos, aspectos que, precisamente, son lo que justifican la inclusión de la referida prohibición constitucional. Ese ha sido el entendimiento que el legislador le ha reconocido a la referida prohibición, concretamente, en el artículo 10° de la Ley 397 de 1997, el cual, al tiempo que establece los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes culturales de propiedad estatal, incluye la posibilidad de su enajenación entre entidades públicas. La citada norma prevé expresamente:

“ARTICULO 10. INEMBARGABILIDAD, IMPRESCRIPTIBILIDAD E INALIENABILIDAD. Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1185 de 2008. Los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

PARÁGRAFO 1º. El Ministerio de Cultura autorizará, en casos excepcionales, la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas. Las alcaldías, gobernaciones y autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, serán las encargadas de dar aplicación a lo previsto en este párrafo respecto de los bienes de interés cultural declarados por ellas”.

7.5. Y es que, según está previsto en el artículo 4° de la citada Ley 397 de 1997, desde el punto de vista de la propiedad, los bienes del patrimonio cultural de la Nación pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado. A partir de dicha clasificación, el mandato constitucional de inalienabilidad, se extiende sobre todos los bienes públicos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, independientemente de la autoridad a la que pertenezcan, sea ésta del nivel central o territorial, en el sentido de que ninguno de ellos puede ser enajenado, pero siempre dentro del propósito de impedir que tales bienes puedan ser objeto de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien a favor de particulares. De ese modo, la inalienabilidad a que hace referencia expresa el artículo 72 de la Carta, tiene un alcance relativo y no absoluto, en cuanto se dirige a impedir la transferencia de los bienes que forman parte del patrimonio cultural a los particulares, siendo posible que el Estado pueda disponer de tales bienes dentro del ámbito de la propiedad estatal a través de su reasignación entre entidades públicas.

7.6. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado, que la protección al patrimonio cultural y arqueológico de la Nación que prohíja la Constitución, no se agota con el hecho de que ciertos bienes sean declarados como parte de dicho patrimonio. La misma se extiende también, al propósito de lograr que los bienes a los que se les ha reconocido alguna de tales condiciones, sean recuperados y permanezcan en manos del Estado. A este último cometido es que apunta la prohibición de inalienabilidad prevista en el precitado artículo 72 Superior, pues, como se mencionó, a través de ella se garantiza que los bienes públicos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación no puedan ser negociados o comercializados con particulares y se mantengan siempre en la órbita estatal o pública.

7.7. Dicha interpretación surge directamente del texto del propio artículo 72 de la Carta. En efecto, inicialmente, y de manera general, la norma le asigna al Estado, entendido éste como el conjunto de todas las autoridades públicas, la protección del patrimonio cultural de la Nación. Dentro de ese propósito, como medida de protección, dispone a su vez que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Conforme con tal mandato, finalmente, la aludida disposición faculta al legislador para establecer los mecanismos que permitan readquirir tales bienes cuando se encuentren en manos de particulares. Pues bien, una lectura sistemática de las anteriores premisas, vistos a luz del propósito perseguido por la disposición superior a la que se integran, no deja duda acerca de su objetivo, cual es el comprometer a todas las autoridades públicas en la defensa y protección del patrimonio cultural, procurando a su vez que dichos bienes se encuentren bajo el dominio público y no salgan del mismo, lo cual se logra, como se ha dicho, excluyéndolos del comercio y del patrimonio privado, conforme a los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad que aquellos detentan.

7.8. La lectura anterior coincide plenamente con los motivos que fueron tenidos en cuenta por el Constituyente de 1991 para aprobar el contenido del artículo 72 de la actual Carta Política. En efecto, durante los debates en la Comisión Primera, en el punto relacionado con los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad a favor de los bienes que hacen parte del patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, se señaló por parte de los constituyentes que la finalidad de su inclusión en la nueva Carta se relacionaba con la necesidad de buscar que tales bienes fueran de propiedad de la Nación y no estuvieran en manos de los particulares. Sobre el punto, se expresó:

“...el patrimonio cultural normalmente depredado en Colombia, sin ninguna clase de contemplaciones, con la total desidia del Gobierno, se han destruidos monumentos maravillosos de épocas coloniales... el patrimonio artístico de las iglesias que contienen obras valiosas artísticas de la colonia, de la manera más normal son saqueadas, son robadas, los cuadros desaparecen y no hay nadie que responda.”

“...los Gobiernos tienen que disponer de los mecanismos necesarios para la protección de este patrimonio, no podemos seguir permitiendo que se siga comercializando sin ninguna protección. Es importante que tomemos consciencia del valor del patrimonio”

(...)

“...el estado deberá promover la readquisición de aquellos bienes del patrimonio arqueológico de la Nación que por alguna circunstancia está en manos de particulares.[40]”

7.9. También la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, coincidió en señalar que los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad a favor de los bienes que hacen parte del patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, tenían justificación en la medida de lograr que el Estado se hiciera a la propiedad de dichos bienes y no fuera posible su tráfico entre particulares. Se manifestó al respecto:

“Del patrimonio cultural. La preservación del patrimonio cultural en todas sus formas, queda bajo la protección del Estado. Ello abarca no sólo el arquitectónico, los objetos artísticos, documentos y testimonios de valor histórico, sino el conjunto de bienes que expresan nuestra cultura, en alguna de sus manifestaciones. El artículo pone énfasis especial en el patrimonio arqueológico, el cual se reputa como bien de la Nación con carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. Así mismo, se autoriza a la ley para reglamentar los derechos especiales que puedan tener las comunidades étnicas en lo referente a las riquezas arqueológicas.

El espíritu de las normas que protegen y tutelan el derecho a la cultura, es el de fomentar la actividad y la investigación tanto de la ciencia, como de la tecnología y salvaguardar el patrimonio histórico de la República”[41].

(...)

“En relación con el patrimonio cultural me permito sugerir que no se refiera tanto al patrimonio arqueológicos, sino que se extienda también en la parte que dice: que la ley extenderá también sus mecanismos para que el Gobierno pueda readquirir los bienes, no sólo los arqueológicos sino los bienes del patrimonio cultural de la Nación y que se encuentran en manos de particulares, y en el exterior para evitar su salida del país y para su conservación.”

7.10. De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha entendido que el atributo de inalienabilidad reconocido por el artículo 72 Superior a los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, tiene como finalidad la exclusión de dicho bienes del tráfico propio del derecho privado. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-474 de 2003, la Corte conoció de una demanda formulada contra el artículo 9° de la Ley 397 de 1997 que regulaba lo referente al patrimonio cultural sumergido. En esa oportunidad, la acusación se concentró en el aparte de la norma que le permitía al denunciante de un rescate, cuando el mismo se producía en las coordenadas geográficas por él indicadas, tener derecho “a un porcentaje del valor bruto de las especies náufragas...”. Analizando dicho texto, desde la perspectiva de establecer si el mismo violaba la prohibición constitucional de inalienabilidad, la Corte hizo el siguiente razonamiento: “un bien que integra el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, al ser inalienable, no puede ser negociado, ni vendido, ni donado, ni permutado. Por consiguiente, si la expresión acusada autorizara la transferencia a los particulares, a título de recompensa, de bienes que integran ese patrimonio, entonces sería inexecutable”. A partir del referido razonamiento, se puso de presente en el citado fallo que, en relación con los bienes que integran el patrimonio cultural sumergido, no había duda sobre la imposibilidad de disponer de los mismos por parte del particular que denuncie el hallazgo, dado que tales bienes están cubiertos por los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. De ese modo, no obstante encontrar que la acusación partía de una interpretación equivocada de la norma, por razones de seguridad jurídica, la Corte procedió a declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “éste tendrá derecho a un porcentaje del valor bruto de las especies náufragas”, en el entendido de que el denunciante tiene derecho a una compensación, que sea un equivalente del valor de las especies náufragas, pero no tiene derecho a reclamar un porcentaje de las especies náufragas que integran el patrimonio arqueológico y cultural nacional.

Asimismo, en la Sentencia T-314 de 2012, al resolver una acción de tutela relacionada con el derecho a la vivienda digna y la ocupación de bienes pertenecientes al Estado, la Corte tuvo oportunidad de referirse de manera general a la prohibición constitucional que pesa sobre los bienes públicos, en el sentido de ser éstos “inalienables, inembargables e imprescriptibles”. En dicho fallo, esta Corporación precisó que, dado que tales bienes se destinan a cumplir fines de utilidad pública, la referida prohibición se dirige de manera especial a evitar su apropiación por parte de particulares, es decir, a impedir que los bienes de propiedad del Estado, entre los que se cuentan los bienes culturales, puedan pasar a manos privadas y perder su finalidad y destinación pública. Sobre el punto, destacó la Corte:

“En este orden de ideas, es claro que por estar bajo la tutela jurídica del Estado, los bienes de uso público y los bienes fiscales son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos. Es por ello que para evitar estas situaciones, la misma Carta Política señala en su artículo 63, que todos los bienes de uso público del Estado ‘son inalienables, inembargables e imprescriptibles’, en razón a que están destinados a cumplir fines de utilidad pública en distintos niveles: los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales. De este modo, al impedir que los particulares se apropien de los bienes fiscales, ‘se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad’[42].”

7.11. En ese sentido, es claro que la lectura que surge de artículo 72 Superior, en cuanto a la regla que le reconoce a los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, es la de que a través de tales atributos se buscan impedir que los referidos bienes puedan circular en la órbita del comercio y del patrimonio privado y puedan permanecer en cabeza de los particulares. Tal interpretación es concordante con el mandato previsto en la propia norma, mediante el cual se faculta a la ley para establecer los mecanismos que permitan readquirir los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación cuando se encuentren en manos de particulares.

7.12. En la Sentencia C-366 de 2000, la Corte afirmó que, “al referirse el artículo 72 al deber

del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación, está vinculando a todas las autoridades territoriales y no sólo al poder central. Existiendo, por tanto, una competencia compartida entre unas y otras”[43]. De ese modo, si la función de protección del patrimonio cultural de la Nación se radica en cabeza de todas las autoridades públicas, las medidas que con ese fin se establezcan, como ocurre con la prohibición constitucional de inalienabilidad, no pueden estar dirigidas a dificultar el cumplimiento de tal objetivo, lo cual tiene lugar si se entiende que la aplicación de dicha prohibición se extiende más allá del comercio privado, es decir, si también se aplica al traslado de bienes culturales entre autoridades públicas para efectos de su manejo y administración.

7.13. En efecto, si todas las autoridades públicas, tanto del nivel central como del nivel territorial, tienen el deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación, es admisible que el Estado, por razones de interés general, pueda disponer de los bienes que hacen parte de dicho patrimonio, dentro del ámbito de la propiedad pública, mediante la reasignación de su manejo y administración entre entidades estatales, sin que ello implique desconocimiento de la prohibición constitucional de inalienabilidad que pesa sobre tales bienes.

7.14. Así las cosas, cabe concluir, que la prohibición de inalienabilidad a que hace referencia expresa el artículo 72 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 63 del mismo ordenamiento Superior, respecto de los bienes culturales, sólo opera frente a la privatización del dominio público y, por tanto, no impide la sucesión o transmisión en la titularidad del dominio entre entidades del sector público.

8. Naturaleza jurídica del conjunto de Estaciones del Ferrocarril existentes en el país y constitucionalidad de la norma impugnada

8.1. Como ya ha sido señalado, la norma sometida a revisión en la presente causa es el artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”. Dicha ley contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de las mencionadas entidades territoriales, siendo su objetivo, dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir

del aprovechamiento de los recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que éstos presentan.

8.2. Dentro de los temas de que se ocupa la citada ley, se encuentran los referentes al fomento de la cultura y a la protección, recuperación y fomento de los bienes que integran el patrimonio artístico, histórico y cultural de los distritos (Título IV). En ese contexto, la ley adopta algunas medidas específicas respecto de los Distritos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena de Indias y Santa Marta (Título V), siendo éste el escenario regulatorio donde tiene cabida la norma acusada.

8.3. Ciertamente, a través del artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, se autoriza a la Nación, a través del Ministerio de Cultura, para entregar gratuitamente a la Alcaldía de Buenaventura el inmueble donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales, ubicada en ese distrito, sin más trámites y requisitos que los estrictamente necesarios para este tipo de operaciones. Precisa la citada disposición, que el inmueble cedido a la Alcaldía de Buenaventura seguirá conservando su importancia como patrimonio histórico y su uso estará destinado a que funcione allí el Centro Histórico del municipio de Buenaventura y el Centro de Convenciones, Información y Documentación del Pacífico.

8.4. Con respecto a las “las Estaciones del Ferrocarril existentes en el país”, incluyendo la ubicada en el Distrito de Buenaventura, destaca la Corte que las mismas fueron declaradas “Monumento Nacional” por el artículo 1° del Decreto 0746 de 1996, como reconocimiento a “sus valores estéticos, históricos, testimoniales y documentales, además de su singularidad y representatividad...”, siendo tales estaciones bienes públicos a cargo del Ministerio de Cultura.

8.6. Teniendo en cuenta que el inmueble donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales en el Distrito de Buenaventura, hace parte del patrimonio cultural de la Nación, el demandante cuestiona la validez del artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, pues, a su juicio, el legislador no podía autorizar la donación de dicho bien por parte del Ministerio de Cultura en favor de la Alcaldía de Buenaventura, ni tampoco otorgar las facultades de administración a esa entidad territorial, sin violar la prohibición constitucional de enajenación que recae sobre esa categoría de bienes públicos.

8.7. No obstante lo anterior, la Corte considera que, contrario a lo sostenido en la demanda,

la norma acusada no viola el atributo constitucional de inalienabilidad por el hecho de haber autorizado a la Nación-Ministerio de Cultura, para entregar gratuitamente a la Alcaldía de Buenaventura el inmueble donde funcionó la estación de los Ferrocarriles Nacionales ubicado en dicha ciudad. Ello, en razón a que esa cesión o traspaso se produce dentro del ámbito de la propiedad pública, sin alterar las condiciones jurídicas del bien, manteniendo éste los atributos de inalienable, inembargable e imprescriptible y su condición de bien cultural.

8.8. Según quedó anotado en el apartado anterior, la inalienabilidad a que hace referencia expresa el artículo 72 de la Carta, tiene un alcance relativo y no absoluto, en cuanto se dirige a impedir la transferencia de los bienes que forman parte del patrimonio cultural a los particulares, siendo posible que el Estado pueda disponer de tales bienes dentro del ámbito de la propiedad estatal, a través de su reasignación entre entidades públicas, sin que ello conlleve un desconocimiento del referido atributo de inalienabilidad.

8.9. En ese sentido, reitera la Sala, la prohibición constitucional de inalienabilidad que pesa sobre los bienes inmuebles que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, sólo está llamada a producir efectos jurídicos frente a posibles privatizaciones del dominio público, y no frente a la sucesión o transmisión de la titularidad del dominio entre entidades públicas de los distintos órdenes.

8.10. Siendo ello así, la transferencia o reasignación de bienes culturales, que por razones de interés general puede tener lugar entre entidades públicas, para su manejo y administración, no se entiende comprendida en la prohibición de inalienabilidad, toda vez que el bien cultural continúa en el ámbito de la propiedad pública y conserva su condición y atributos, circunstancia que, conforme fue explicado, es la que tiene lugar en el caso de la norma acusada.

8.11. En relación con esto último, cabe observar que la autorización que otorga la ley a la Nación-Ministerio de Cultura para entregar gratuitamente a la Alcaldía de Buenaventura el inmueble donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales, ubicada en ese distrito, no altera en manera alguna su condición de bien cultural de naturaleza pública que hace parte del patrimonio cultural de la Nación. En relación con dicho aspecto, es menester resaltar que la norma acusada, al tiempo que autoriza la entrega gratuita del inmueble

donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales, ubicada en el Distrito de Buenaventura, también precisa que el referido inmueble “seguirá conservando su importancia como patrimonio histórico”, lo que reafirma su naturaleza jurídica de bien nacional que hace parte del patrimonio cultural de la Nación, condición que, además, solo puede ser modificada por la propia ley y no por disposiciones de otro orden.

8.12. Con fundamento en las consideraciones que han sido expuestas, la Corte procederá a declarar exequible el artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, pero únicamente por el cargo examinado en este fallo.

VII. DECISIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 116 de la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, por los cargos examinados en esta sentencia.

SEGUNDO.- INHIBIRSE para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, en relación con los cargos por vicios de procedimiento formulados en su contra, por presentarse el fenómeno de la ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO A LA SENTENCIA
C-082/14

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION Y BIENES DECLARADOS MONUMENTO NACIONAL EN RELACION CON EL REGIMEN PARA DISTRITOS ESPECIALES-Naturaleza y alcance (Aclaración de voto)

ESTACION DE FERROCARRILES NACIONALES DE BUENAVENTURA-No es bien público cualquiera en la medida que fue declarado Monumento Nacional (Aclaración de voto)/ESTACION DE FERROCARRILES NACIONALES DE BUENAVENTURA-Bien público del patrimonio cultural de la Nación inembargable, inalienable e imprescriptible (Aclaración de voto)

BIENES DECLARADOS MONUMENTO NACIONAL-No pueden ser transferidos a ningún título en observancia del principio de inalienabilidad (Aclaración de voto)

BIENES DE INTERES CULTURAL-Sistema especial de prerrogativas y atributos dado su valor histórico y cultural (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-9668

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 115, 116 y 117 de la Ley 1617 de 2013, "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales".

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO

Con el respeto que merecen las decisiones de esta Corporación, me permito manifestar mi aclaración de voto en relación con lo decidido por la Sala Plena en el asunto de la referencia.

1. El estudio del presente caso llevó a la Corte a realizar un análisis de las principales características de los bienes de uso público y de aquellos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, que por su naturaleza son inalienables, inembargables e imprescriptibles. En particular, se debatió sobre el alcance del artículo 116 de la Ley 1617 de 2013 según el cual se autoriza a la Nación a entregar gratuitamente a la alcaldía de Buenaventura el inmueble donde funcionó -en su momento- la Estación de los Ferrocarriles Nacionales del Distrito Especial con la única condición de ser usado y conservado como

Centro Histórico de Buenaventura.

Ahora bien, es importante reseñar que la Estación de los Ferrocarriles Nacionales que funcionaba en Buenaventura no es un bien público cualquiera, en la medida en que fue declarado “Monumento Nacional” mediante Decreto 0746 de 1996 como reconocimiento a “sus valores estéticos, históricos, testimoniales y documentales, además de su singularidad y representatividad” y, en consecuencia, fue puesto a cargo del Ministerio de Cultura en tanto bien público integrante del patrimonio cultural de la Nación y por esta misma razón, inembargable, inalienable e imprescriptible.

2. Establecido lo anterior, si bien es posible realizar transferencias de bienes entre entidades públicas, siempre que el Congreso lo autorice, cuando se trata de inmuebles que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, como la mencionada Estación de Ferrocarril, hay una expresa prohibición en la Carta Política, por lo que dichos bienes no pueden ser transferidos a ningún título en observancia del principio de inalienabilidad.

En este sentido, no debe olvidarse que la Ley 397 de 1997[44] o “Ley General de Cultura” reguló qué es y cómo está integrado el patrimonio cultural de la Nación y su sistema general de protección y salvaguarda de conformidad con los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política. Bajo este entendido, le otorgó a los bienes de interés cultural un sistema especial de prerrogativas y atributos, dado su valor histórico y cultural, lo que los hace estar por fuera del comercio y de la transferencia a otras entidades nacionales, territoriales, distritales, municipales y departamentales.

3. En conclusión, considero que la norma acusada ha debido declararse exequible condicionada respecto del artículo 116, en la medida en que la entrega del inmueble reseñado a la alcaldía de Buenaventura, no permite que la Nación siga siendo titular del bien, por lo que la opción más viable habría resultado siendo la de transferir únicamente su administración. De otro modo, se fraccionaría el concepto de Nación como un todo, permitiendo que un Distrito Especial -en este caso, Buenaventura- se apropie de un bien de interés cultural, que por sus características es inembargable, inalienable e imprescriptible.

En todo caso, resulta de la mayor importancia resaltar que en tanto el inmueble continuará siendo bien nacional y patrimonio cultural de la Nación, cualquier disposición posterior en

materia de derecho de propiedad pública que le asiste (uso, goce o disposición), debería ser adoptada directamente por el legislador y no por el Distrito Especial de Buenaventura.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] La demandante se refiere específicamente a las Gacetas Nos. 142 de 12 de abril de 2012, 235 de 15 de mayo de 2012, 901 de 7 de diciembre de 2012 y 929 de 12 de diciembre de 2012.

[2] Folio 3 del cuaderno principal.

[3] En este punto la demandante cita algunos apartes de las sentencias C-183 de 2003 y C-474 de ese mismo año.

[4] Para fundamentar su posición, la accionante se refiere al concepto 1548 de 2004, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

[5] Folio 36 del cuaderno principal.

[6] Folio 37 del cuaderno principal.

[7] Folio 47 del cuaderno principal. Allí se indica que esa transferencia se realizó mediante la Resolución No. 0659 de 12 de abril de 2007.

[8] *Ibídem*.

[9] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 15 de diciembre de 2004.

[10] Folio 113 del cuaderno principal.

[11] Sentencia C-975 de 2002.

[12] Sentencia C-1052 de 2001.

[14] Sobre el principio de consecutividad, en la Sentencia C-1147 de 2003, la Corte hizo la siguiente precisión: “A propósito de la interpretación hecha al contenido del artículo 157 antes citado, esta Corporación ha sostenido que éste impone una condición necesaria para que un proyecto se convierta en ley, cuál es la de que el mismo surta un total de cuatro debates, que además deben darse completos e integrales para que lo aprobado o improbadado tenga plena validez. Se exceptúan de dicha exigencia tan sólo los casos de sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara, que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, tienen lugar únicamente en dos eventos: (i) por disposición constitucional, para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (C.P. art. 346), y (ii) por solicitud del Gobierno, cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del trámite de un determinado proyecto de ley que este siendo conocido por el Congreso (C.P. art. 163).(...) Según lo expresado por la jurisprudencia, a un cuando en los dos supuestos anteriores se prevé una excepción - de interpretación restrictiva- a la regla general, de manera que los cuatro debates quedan reducidos a tres, también en este último caso todos y cada uno de ellos deben surtirse en forma completa e integral, con el fin de que el contenido normativo que ha sido sometido al trámite legislativo especial pueda entenderse válidamente aprobado”.

[15] Sentencia C-292 de 2007.

[16] Sobre el punto se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-1147 de 2003, C-1124 de 2004 y C-598 de 2011.

[17] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: T-508 de 1992, T-566 de 1992, T-081 de 1993, T-292 de 1993, T-150 de 1995, C-595 de 1995, T-617 de 1995, C-183 de 2003, C-189 de 2006, T-1013 de 2010 y C-255 de 2012.

[18] Artículo 669 del Código Civil.

[19] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-060 de 1993, C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

[20] Sentencia C-255 de 2012.

[21] Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 1993. La Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 1942 de 1992, “por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos”, expedido por el Gobierno al amparo de un Estado de Conmoción Interior.

[22] Sentencia C-255 de 2012.

[23] El artículo 674 del Código Civil consagra la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales en los siguientes términos: “Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio. // Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”.

[24] Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

[25] Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, “Bienes”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

[26] Sentencia C-255 de 2012.

[27] Sentencia C-595 de 1995.

[28] Sentencia C-536 de 1997.

[29] C-366 de 2000.

[30] Sentencia C-742 de 2006.

[31] Sentencia Ibídem.

[32] Ver Sentencia C-474 de 2003, así como, entre otras, las sentencias C-339 de 2002. Fundamento 6.2, C-091 de 2001, y 366 de 2000.

[33] Sentencia C-366 de 2000. Reiterada, entre otras, en las Sentencias C-091 de 2001, C-339 de 2002, C-474 de 2003 y C-742 de 2006.

[34] Sobre el punto se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-474 de 2003 y C-742 de 2006.

[35] El propio artículo 4° dispone que: “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”.

[36] El artículo 8° establece el procedimiento que debe seguirse para la declaratoria de los bienes de interés cultural, de la siguiente manera: “1. El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria. // 2. Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección. // 3. Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere. // 4. Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere. // PARÁGRAFO 1o. En caso de que la declaratoria de que trata este artículo surgiera de iniciativa privada o particular se seguirá el mismo procedimiento, en cuyo caso el particular solicitante presentará el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriese, y este será sometido a revisión del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural. // PARÁGRAFO 2o. Revocatoria. La revocatoria del acto de declaratoria de bienes de interés cultural corresponderá a la autoridad que lo hubiera expedido, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural, en el caso en que dichos bienes hayan perdido los valores que dieron

lugar a la declaratoria. Tratándose de la revocatoria de declaratorias de monumentos nacionales o bienes de interés cultural efectuadas por el Ministerio de Educación, la revocatoria corresponderá al Ministerio de Cultura.”

[37]El artículo 7° de la Ley 397 de 1997 regula lo relacionado con el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, en los siguientes términos: ARTICULO 7o. CONSEJO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia de la presente ley, el Consejo de Monumentos Nacionales se denominará Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, y será el órgano encargado de asesorar al Gobierno Nacional en cuanto a la salvaguardia, protección y manejo del patrimonio cultural de la Nación. // a) Integración del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. El Consejo Nacional de Patrimonio Cultural estará integrado de la siguiente forma: // 1. El Ministro de Cultura o su delegado, quien lo presidirá. // 2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado. // 3. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado. // 4. El Decano de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia o su delegado. // 5. El Presidente de la Academia Colombiana de Historia o su delegado. // 6. El Presidente de la Academia Colombiana de la Lengua o su delegado. // 7. El Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos o su delegado. // 8. Un representante de las Universidades que tengan departamentos encargados del estudio del patrimonio cultural. // 9. Tres (3) expertos distinguidos en el ámbito de la salvaguardia o conservación del patrimonio cultural designados por el Ministro de Cultura. // 10. El Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia o su delegado. // 11. El Director del Instituto Caro y Cuervo o su delegado. // 12. El Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura, quien participará en las sesiones con voz pero sin voto y ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. // 13. <Numeral adicionado por el artículo 76 del Decreto 763 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Director del Archivo General de la Nación o su delegado. // El Gobierno Nacional establecerá las funciones del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural y reglamentará lo pertinente al régimen de sesiones, período, quórum y honorarios de los miembros de dichos Consejos, así como lo relacionado con las Secretarías Técnicas de los mismos y sus funciones. Del mismo modo podrá, mediante decreto, ampliar la representación de otras entidades estatales o sectores privados, a efectos de contar con expertos en el manejo integral del patrimonio cultural de carácter material e inmaterial; // b) Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural. Créanse los Consejos

Departamentales de Patrimonio Cultural en cada uno de los departamentos, los cuales cumplirán respecto del patrimonio cultural del ámbito territorial y de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, funciones análogas al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural; // c) Consejos Distritales de Patrimonio Cultural. Créanse los Consejos Distritales de Patrimonio Cultural en cada uno de los Distritos, los cuales cumplirán respecto del patrimonio cultural y bienes de interés cultural del ámbito distrital, funciones análogas al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. // PARÁGRAFO 1o. La composición de los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural será definida por las autoridades departamentales y distritales, según el caso. Para el efecto se considerarán las características del patrimonio cultural en el respectivo Departamento o Distrito y se dará participación a expertos en el campo del patrimonio mueble e inmueble, en el del patrimonio cultural inmaterial, y a las entidades públicas e instituciones académicas especializadas en estos campos. En todo caso, cuando en una determinada jurisdicción territorial haya comunidades indígenas o negras asentadas, se dará participación al menos a un representante de las mismas. // PARÁGRAFO 2o. A las sesiones de los Consejos de que trata este artículo podrán ser invitados con voz pero sin voto, los funcionarios públicos y las demás personas que aquellos estimen conveniente. // PARÁGRAFOTRANSITORIO. Los Departamentos y/o Distritos dispondrán de seis meses para dar cumplimiento a las disposiciones previstas en este artículo, contados a partir de la promulgación de la ley.

[38]El artículo 10° de la Ley 397 de 1997, faculta a las alcaldías, gobernaciones y autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras a autorizar a las entidades públicas propietarias de bienes de interés cultural para darlos en comodato a entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, hasta por el término de cinco años prorrogables con sujeción a lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política, celebrar convenios interadministrativos y de asociación en la forma prevista en los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, y en general, celebrar cualquier tipo de contrato, incluido el de concesión, que implique la entrega de dichos bienes a particulares, siempre que cualquiera de las modalidades que se utilice se dirija a proveer y garantizar lo necesario para la protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación de los mismos, sin afectar su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

[40] Extracto de la obra “Corte Constitucional, Constitución Política de Colombia, Antecedentes artículo 71 y 72, Asamblea Nacional Constituyente”.

[41]Gaceta Constitucional 82 de 1991

[42] Sentencia C-530 de 1996, op. cit., pág. 16.

[43] Sentencia C-366 de 2000.

[44] Por la cual se dictan normas sobre el Patrimonio Cultural y se crea el Ministerio de Cultura.