Sentencia C-366/00

JUEZ EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Prevalencia de la justicia sobre el culto a las formas/JUEZ CONSTITUCIONAL-Primacía de la integridad de la Constitución sobre los requisitos

Una de las funciones del juez dentro del Estado de Social de Derecho, consiste en interpretar, dentro del marco de los principios que rigen éste, los actos y conductas de los individuos a efectos de cumplir en forma cabal su función y dar prevalencia al principio de justicia, que no puede quedar desplazado por el culto a las formas, desconociendo los derechos y garantías reconocidas a las personas. El deber del juez, no puede ser entonces de simple confrontación. Su función ha de ser entendida hoy de forma diferente a como lo fue en vigencia del Estado clásico de derecho, pues es un juez que está obligado a interpretar, a deducir, con el objetivo de cumplir en forma adecuada y cabal su tarea, que no es otra que la realización de los derechos de los individuos. En tratándose del juez constitucional, éste no puede dejar de lado su función de guardar la integridad del texto constitucional, so pretexto de la inobservancia de requisitos que si bien son esenciales para el ejercicio de un derecho determinado, están implícitos en la actuación que ante él se adelanta.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Poderdante representante de municipio que no manifestó expresamente calidad de ciudadano en ejercicio

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ciudadano en ejercicio

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL Y DERECHOS DEL INDIVIDUO POR JUEZ CONSTITUCIONAL-Establecimiento de actuación como ciudadano en ejercicio/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Representación de persona jurídica de derecho público no despoja la ciudadanía

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por alcalde

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Incompetencia para restringir la propiedad que sobre bienes y recursos ostentan los entes territoriales

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

La autonomía dentro del esquema de un Estado unitario tal como definió el Constituyente al Estado Colombiano, ha de entenderse como la facultad que se reconoce a los entes territoriales para manejar sus intereses, a través de autoridades propias, siempre y cuando se respeten los lineamientos establecidos por la Constitución y la ley, que si bien no puede desconocer que son las autoridades territoriales las que deben regular sus asuntos, sí puede establecer unos marcos de referencia para el ejercicio de las funciones que han de cumplir cada uno de los órganos de gobierno de los entes territoriales, teniendo en cuenta las competencias que, expresamente, determinó el Constituyente en favor de aquéllas.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Propiedad sobre bienes y rentas

SEPARACION DE PATRIMONIOS-Contenido

DERECHO DE PROPIEDAD EXCLUSIVA SOBRE BIENES POR ENTIDADES TERRITORIALES-Garantía por el Estado/DERECHO DE PROPIEDAD EXCLUSIVA SOBRE BIENES POR ENTIDADADES TERRITORIALES-Restricción por motivos de interés público o social/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos

La propiedad que los entes territoriales ostentan sobre sus recursos, con los atributos propios de este derecho como lo son el de uso, el de usufructo y el de disposición, debe ser garantizada por el Estado. En consecuencia, la ley no puede desconocer este derecho, salvo si, al igual que sucede con los particulares, existen motivos de interés público o social que justifiquen su restricción, evento en el cual, el derecho del ente territorial debe ceder ante el interés general que el legislador quiera hacer prevalecer. Interés general que puede implicar la imposición de restricciones al derecho de propiedad, en sus distintas manifestaciones. Mientras no existan motivos de interés público o social que faculten al legislador para imponer restricciones a la propiedad que ostentan las entidades territoriales sobre sus bienes, sólo sus autoridades, según sea el caso, son las competentes para determinar lo relacionado con la disposición y administración de éstos, tal como lo dispone no sólo el artículo 362 de la Constitución, sino el artículo 287 del mismo texto, según el cual las entidades territoriales, como expresión de su autonomía, tienen el derecho a administrar sus propios recursos.

DERECHO DE PROPIEDAD EXCLUSIVA SOBRE BIENES POR ENTIDADES TERRITORIALES-

Legislador no puede hacer uso o destino salvo motivos de interés público o social/DERECHO DE PROPIEDAD EXCLUSIVA SOBRE BIENES POR ENTIDADES TERRITORIALES-Reconocimiento de indemnización por limitación

Es contrario a la normatividad constitucional un precepto en el que el Congreso, desconociendo la competencia propia de los órganos departamentales y municipales, establezca cual ha de ser el uso o el destino que ha de darse a un bien de propiedad exclusiva de un ente territorial determinado. Sin embargo, cuando existan motivos de interés público o social, tal como lo señala el artículo 58 de la Constitución, que rebasen el ámbito de competencia del ente territorial en cuestión, y ello lleve consigo la prevalencia del interés nacional, el legislador, si así lo considera necesario, podrá regular lo concerniente al uso o destinación que ha de darse a un inmueble determinado, sin que por ello se pueda argumentar que existe un desconocimiento del principio de autonomía o del derecho de propiedad que pueda tener un ente territorial, pues, al igual que sucede con el derecho de los particulares, el legislador puede determinar ciertas restricciones a este derecho, en aras de conservar y dar prevalencia al interés general, que debe estar implícito en esta clase de decisiones. En estos eventos, y en aplicación al artículo 58 de la Constitución, el Estado estará en la obligación de reconocer una indemnización tanto al particular como al ente territorial que, en virtud de una decisión en la que se busque dar prevalencia al interés general, traiga como consecuencia la limitación de uno cualesquiera de los atributos del derecho de propiedad.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Implicaciones y competencias

PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE-Implicaciones y competencias

CONSEJO NACIONAL DE MONUMENTOS-Competencias

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Declaración de un bien como monumento nacional

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Inalienables, inembargables e imprescriptibles

ESTADO Y NACION-Conceptos

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

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 su conservación y protección. En estos eventos, los propietarios de estos bienes, están obligados a tomar las medidas que sean necesarias para su mantenimiento. En contraposición, el Estado puede reconocer ciertas compensaciones y beneficios en su favor, las que, en todo caso, han de ser proporcionales a la limitación del derecho a la propiedad que se llegue a imponer.

MONUMENTO NACIONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Limitaciones deben ser compensadas

MONUMENTO NACIONAL-Palacio que pertenece al municipio Santiago de Cali

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Uso o destinación de inmueble de propiedad de ente territorial

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre conveniencia o no de destinación de inmueble de ente territorial

Referencia: expediente D-2541

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4º de la ley 79 de 1981 “por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 450 años de la fundación de la ciudad de Santiago de Cali, se dictan otras disposiciones y se otorgan unas facultades extraordinarias al Gobierno”

Actora: Ximena Ayala Lorza

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., sentencia aprobada a los veintinueve (29) días del mes de marzo del año dos mil (2000).

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, la ciudadana Ximena Ayala Lorza, actuando como apoderada del ciudadano Ricardo Cobo Lloreda, alcalde del municipal de Cali, demandó la inconstitucionalidad del artículo 4º de la ley 79 de diciembre 15 de 1981.

Por auto del quince (15) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó su fijación en lista. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y se comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso y al señor Ministro de la Cultura, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 35.913.

“LEY 79 DE 1981

(diciembre 15)

“por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 450 años de la fundación de la ciudad de Santiago de Cali, se dictan otras disposiciones y se otorgan unas facultades extraordinarias al Gobierno”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

"Artículo 4. Una vez construido el nuevo Palacio Nacional, el antiguo Palacio ubicado en la plaza de Caicedo, se destinará al funcionamiento de un museo histórico que se denominará Museo Santiago de Cali, que tendrá allí sede. En este edificio funcionará, además, la Biblioteca del Centenario."

III. LA DEMANDA.

En concepto de la demandante, la norma transcrita desconoce los artículos 1, 209, 287, 311 y 356 de la Constitución.

1. En aplicación de los principios de autonomía y descentralización que reconoce la Constitución a los entes territoriales, resulta contrario a éstos, que el Congreso de la República determine la destinación o el uso que un ente territorial debe dar a sus bienes, tal como sucede en el artículo 4º que se acusa.

Los conceptos de descentralización y específicamente de autonomía que introdujo la Constitución de 1991, permiten afirmar "que las autoridades municipales tienen la atribución política de decir cuáles son las obras que demanda el progreso social y cuáles no….Si en la evaluación de la conveniencia de determinadas medidas, el interés del municipio se enfrenta a un interés del departamento o de la nación, la tarea será resolver el conflicto en cada caso concreto …", aserto éste que tiene fundamento en la sentencia C-517 de 1992.

2. Por tanto, no existiendo razón alguna para que el Congreso de la República sea quien deba o pueda definir el uso de un inmueble que pertenece al municipio de Cali, la norma acusada debe ser declarada contraria a la Constitución, pues sólo las autoridades municipales pueden determinar la destinación de sus inmuebles. Para el caso concreto, debe entenderse que corresponde a la Dirección de Cultura, determinar en dónde y cómo debe funcionar la biblioteca del centenario a la que hace referencia la norma acusada, por ser éste, el ente encargado de administrar los teatros, bibliotecas y archivos del municipio, según acuerdo del Concejo Municipal de Santiago de Cali.

3. El legislador, sin tener cuenta las necesidades de la comunidad, ordenó destinar una edificación a un determinado fin, siendo ésta arquitectónicamente inadecuada para el uso

que se le atribuyó. Razón por la que se afirma que la norma acusada, desconoce, además, los principios de eficacia, eficiencia y economía que rigen la función administrativa, artículo 209 de la Constitución, dado que la adecuación del antiguo Palacio Nacional para los fines previstos por el Congreso de la República en el precepto demandado, representa para el municipio de Santiago de Cali gastos dispendiosos "que a la postre resultarán insuficientes al no tener el impulso oficioso para definir los parámetros adecuados para su utilización." Más aún, cuando la destinación que se le da al inmueble, no responde a sus características espaciales y funcionales, en razón de su diseño y estructura.

En términos generales, se dice que la destinación que la norma acusada da al inmueble de que ella trata, conduce a su subutilización.

4. Así mismo, se afirma que el precepto acusado es abiertamente contrario al artículo 356 de la Constitución, por cuanto en él se exige que la descentralización de responsabilidades debe estar precedida de los recursos fiscales para atenderlas. En el caso concreto, entiende la demandante que si el Presidente de la República, mediante decreto 1722 de 1977, declaró monumento nacional el Palacio Nacional ubicado en la Plaza de Caicedo, ha debido proveer los recursos para su mantenimiento, sin trasladar la carga al municipio de sostener y mantener la edificación, al otorgarle un uso que involucra los intereses del municipio.

IV. INTERVENCIONES.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Por medio del concepto de octubre 26 de 1999, el Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuéllar, solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

La razón para elevar la anterior solicitud, la hace consistir en el hecho según el cual quien dio poder para instaurar la acción pública de constitucionalidad de la referencia, lo hizo sólo en su calidad de representante de una persona jurídica de derecho público, denominada municipio, sin hacer mención de su calidad de ciudadano, calidad que tampoco manifiesta quien presenta la demanda, e indispensable para el ejercicio de un derecho político como lo es el de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, artículo 40, numeral 7 de la Constitución Política.

Por tanto, como las personas jurídicas no ostentan la calidad de ciudadanos, titulares únicos de derechos políticos, éstas no pueden, en consecuencia, interponer acciones públicas de constitucionalidad, dado que este derecho sólo lo pueden ejercer las personas naturales que sean ciudadanos. En consecuencia, la acción ejercida por el representante del municipio de Cali, por intermedio de apoderada, no puede ser tenida en cuenta por la Corte Constitucional, porque aquél carece de legitimidad para su ejercicio. Por consiguiente, la Corte ha de declararse inhibida.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, pues se acusa un artículo contenido en una ley de la República.

2. Lo que se debate.

2.1. Según la demanda, el Congreso de la República excedió sus facultades al establecer la destinación que un ente territorial determinado, debería dar a un inmueble de su propiedad, dado que esa es una atribución exclusiva del propietario del bien. Corresponde a esta Corporación, entonces, analizar si el Congreso de la República es competente para reglamentar el uso que ha de darse a un bien ubicado en la jurisdicción de un ente territorial, tal como se hace en la norma acusada, o si esa decisión desconoce los principios de autonomía y descentralización que inspiran las relaciones entre el Gobierno Central y las entidades territoriales.

2.2. Igualmente, ha de establecer si la declaración de un bien mueble o inmueble como monumento nacional, pertenezca éste a una persona natural o jurídica, faculta a personas distintas del propietario a especificar el uso que ha de darse a éstos, sin que ello implique, en el caso de los entes territoriales, un desconocimiento de principios tales como los de descentralización y autonomía, y del derecho de propiedad que la Constitución reconoce no sólo a los particulares sino a estos entes.

Estudio éste que ha de hacerse teniendo en cuenta que la norma acusada se refiere a un

inmueble que fue declarado por el Gobierno Nacional como monumento nacional, mediante decreto 1722 de 1977.

2.3. Sin embargo, antes de abordar el análisis de los temas propuestos y resolver los cargos de la demanda, se hace necesario dar respuesta a la solicitud que elevara el Ministerio Público, para que esta Corporación se declare inhiba para fallar la demanda de la referencia, por haber sido interpuesta por la apoderada del representante del municipio de Santiago de Cali, en el entendido en que la acción pública de inconstitucionalidad, en este caso, la está ejerciendo el mencionado funcionario como representante de una persona jurídica de derecho público exclusivamente, razón por la que éste no puede ser considerado titular del derecho político a interponer acciones públicas de constitucionalidad, artículo 40, numeral 7 de la Constitución, como expresamente lo manifestó esta Corporación en sentencia C-003 de 1993, al señalar "… la Corte Constitucional estima que no puede presentarse una demanda de constitucionalidad en condición exclusiva de apoderado de una persona jurídica, porque lo que es de la esencia única de la persona natural no puede extenderse a la persona moral."

Para contestar la solicitud del Ministerio Público, señalaremos lo siguiente.

3. Es obligación del juez constitucionalidad interpretar los actos que, en ejercicio de sus derechos, realizan los individuos, con el único fin de dar prevalencia a la sustancia sobre la forma y cumplir adecuadamente los principios que rigen el Estado social de derecho.

3.1. Una de las funciones del juez dentro del Estado de Social de Derecho, consiste en interpretar, dentro del marco de los principios que rigen éste, los actos y conductas de los individuos a efectos de cumplir en forma cabal su función y dar prevalencia al principio de justicia, que no puede quedar desplazado por el culto a las formas, desconociendo los derechos y garantías reconocidas a las personas. El deber del juez, no puede ser entonces de simple confrontación. Su función ha de ser entendida hoy de forma diferente a como lo fue en vigencia del Estado clásico de derecho, pues es un juez que está obligado a interpretar, a deducir, con el objetivo de cumplir en forma adecuada y cabal su tarea, que no es otra que la realización de los derechos de los individuos.

En tratándose del juez constitucional, éste no puede dejar de lado su función de guardar la

integridad del texto constitucional, so pretexto de la inobservancia de requisitos que si bien son esenciales para el ejercicio de un derecho determinado, están implícitos en la actuación que ante él se adelanta.

3.2. En este contexto, no es admisible la solicitud del Ministerio Público, en el sentido que la Corte ha de abstenerse de analizar sobre la norma acusada, por cuanto quien confirió el poder para que esta acción fuese instaurada, no manifestó que era un ciudadano en ejercicio, hecho que si bien expresamente no se adujo en el escrito que suscribió para el efecto, era fácil de deducir. Por tanto, la circunstancia que pone de presente el señor Procurador General de la Nación, no puede ser óbice para desconocer el derecho que le asiste al alcalde del municipio de Cali, como ciudadano colombiano que es, de instaurar directamente, o por medio de apoderado con capacidad para representarlo, una acción pública como la que ha dado origen al proceso de la referencia. Así lo entendió el magistrado sustanciador cuando en el auto admisorio de la demanda argumentó: " interpretada la demanda en función del derecho político a ejercitar la acción pública de inexequibilidad, en últimas aparece que un ciudadano colombiano que ejerce la Alcaldía de una municipalidad, precisamente en su calidad de ciudadano, confirió poder a una ciudadana, para demandar la declaratoria de inexequiblidad de una norma…." (subraya fuera de texto).

Basta recordar que en la ley 39 de 1961, se estableció que a partir del 1º de enero de 1962, el único medio válido para identificarse en cualquier acto civil, político, administrativo y judicial era la cédula de ciudadanía. Documento que sólo podría obtenerlo quien tuviese la mayoría de edad establecida en la ley, que para la época se reconocía a los veintiún (21) años, y pudiese establecer su identidad personal a través de los medios probatorios señalados en la misma ley, y que hoy, por disposición del Código Electoral, no son otros que el registro civil de nacimiento, la tarjeta de identidad, la carta de naturalización en el caso de los nacionalizados y la de inscripción en el caso de los hispanoamericanos y brasileños por nacimiento (artículo 62 decreto 2241 de 1986).

3.3. Así las cosas, no sería propio del juez constitucional abstenerse de cumplir la función que le fue impuesta, al declararse inhibido para analizar de fondo una norma que se dice contraria al ordenamiento constitucional, siendo esa su principal labor, aduciendo la inobservancia de un requisito, como lo sería, en este caso, el no hacer referencia expresa a la condición de ciudadano, cuando ésta se puede establecer en la actuación que ante él se está

cumpliendo.

No cree la Corte que la calidad de ciudadano y de representante de una persona jurídica de derecho público, como lo son los entes territoriales, pueda escindirse, para afirmar válidamente que si éstos presentan acciones públicas de constitucionalidad, sin hacer mención expresa a que lo hacen como ciudadanos, ello sea suficiente negar la posibilidad de hacer uso de esta acción, pues la condición de ciudadano, en estos casos, es necesaria para el ejercicio del cargo que se está ejerciendo. No se entendería cómo, en estos eventos, se niegue a los representantes de estos entes su calidad de ciudadanos, por no hacer mención expresa de ésta, como si al actuar en representación de estas persona jurídicas se hubiesen despojado de una de las condiciones que precisamente es esencial para que lleven tal representación: la ciudadanía. No otra puede ser la interpretación que debe efectuar el juez constitucional en casos como el presente. Pues no sólo el principio de primacía del derecho sustancial sobre la forma, ha de ser tenido en cuenta, sino el de la prevalencia de los derechos de los individuos, en este caso de un derecho político, así como los principios de celeridad y economía.

3.4. Lo anterior, tal lo explicó esta Corporación en la sentencia C-275 de 1996, al resolverse sobre una demanda presentada por el alcalde de Villavicencio, en las mismas circunstancias en que lo fue la que ahora es objeto de análisis, no implica el desconocimiento de la doctrina expuesta en la sentencia C-003 de 1993, en la que se fundamenta el señor Procurador General para solicitar la inhibición. En esa ocasión, se argumentó:

“La jurisprudencia ha sido constante en señalar que los derechos políticos son ejercidos, en las expresadas condiciones, únicamente por personas naturales, ya que a la luz de la Carta no son concebibles actividades como el voto, el desempeño de cargos públicos, la participación en plebiscitos o referendos o la presentación de demandas de inconstitucionalidad por parte de personas jurídicas.

“De ese modo, ni las personas jurídicas privadas ni las públicas -como los departamentos, los distritos y municipios o las entidades descentralizadas- pueden acudir a la Corte Constitucional para pedir que una determinada norma sea declarada inexequible.

“No obstante, aunque la señalada línea jurisprudencial debe ahora reiterarse, la Corte no puede dejar de advertir que si, aun invocando la representación de una persona jurídica,

quien presenta la demanda es un ciudadano en ejercicio, el tribunal encargado de guardar la supremacía y la integridad de la Constitución y a cuya responsabilidad se ha confiado la interpretación auténtica de los principios y preceptos fundamentales mal podría negarle el ejercicio de uno de sus derechos -con rango de fundamental, según el artículo 40 de la Constitución y de acuerdo con reiterada doctrina sentada a partir de la Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992-, impidiendo mediante rechazo de la demanda o por sentencia inhibitoria el efectivo acceso a la administración de justicia constitucional por la sola circunstancia de no haber declarado en forma expresa, mediante fórmula sacramental, que hace uso de su condición de ciudadano para incoar la acción que la Constitución le ofrece con el objeto de que pueda por sí misma defender el orden jurídico. Ello chocaría sin duda con el criterio amplio, informal y participativo que predomina en la Carta Política de 1991 y haría prevalecer, contra expresa norma superior, las formalidades vacías e innecesarias sobre los contenidos prevalentes del Derecho sustancial (artículo 228 C.P.).

"Lo dicho aparece de bulto cuando se tiene en cuenta que ciertos cargos, ejercidos en representación de personas públicas -como es el de alcalde, que aquí nos ocupa- suponen la posesión del estado de ciudadanía (artículo 99 C.P.), por lo cual, si quien suscribe la demanda se encuentra desempeñando uno de ellos, debe admitirse que es ciudadano y que hace uso de su propio derecho, así no lo invoque de manera expresa.

"Circunstancia distinta sería la de una persona que, sin demostrar su ciudadanía, o sin ser titular de ella, dijera representar a una persona jurídica, ya que entonces, al verificar la inexistencia del requisito constitucional, la demanda debería ser rechazada.

"Además de lo dicho, debe recordarse que esta Corte ha sostenido en forma reiterada la posibilidad de que los servidores públicos ejerzan la acción de inconstitucionalidad" (Corte Constitucional, sentencia C-275 de 1996)

1. Por tanto, en aplicación de los principios de participación, eficacia de los derechos, supremacía de la Constitución y la prevalencia de los derechos sustanciales, esta Corporación está obligada a fallar de fondo la demanda de la referencia y no acogerá el concepto del Ministerio Público, en el sentido de proferir un fallo inhibitorio.

3.6. Ha de aclararse, finalmente, que si bien no es necesario actuar mediante apoderado para hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad, tal como pareció entenderlo el señor Ricardo H. Cobo Lloreda, cuando se hace uso de esta figura, ha de demostrarse que tanto representante como representando son ciudadanos y, quien apoderada, además, debe demostrar que es abogado en ejercicio. Sobre el particular, se ha dicho:

"Si se cumple el requisito de la ciudadanía, en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se puede actuar directamente o por conducto de apoderado, siempre y cuando éste también sea ciudadano colombiano y abogado en ejercicio. Esto último por cuanto, si bien para ejercer la acción de inconstitucionalidad no se requiere calidad distinta a la de ciudadano, sí resulta indispensable que quien actúa como apoderado pueda representar judicialmente a otros según las reglas del Decreto 196 de 1971." (Corte Constitucional, sentencia C-281 de 1994).

Como los anteriores requisitos se cumplen en el caso de la referencia, tampoco por este aspecto procede la solicitud del Ministerio Público.

1. Ha de reiterar en esta oportunidad la Corporación que, conforme al artículo 40, numeral 6 de la Constitución Política, a los ciudadanos se les otorga como un derecho a participar en el control del poder político, el ejercicio de acciones públicas en defensa de la Constitución, derecho éste que aparece como una conquista democrática por primera vez en el acto legislativo 03 de 1910 y que correspondía al artículo 214 de la Constitución anterior.

Al respecto ha de observarse que, en virtud de su propia naturaleza, la acción pública que se concede a los ciudadanos, en los términos a que se refieren los artículos 40, numeral 6 y 241 de la Constitución, las sentencias que profiera la Corte en tales casos, surten efectos erga omnes, pues en estos procesos se decide sobre asuntos de interés general, en defensa del derecho objetivo, ya que el pronunciamiento por referirse a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma determinada, es abstracto e impersonal, lo que significa que su ámbito no es el adecuado ni ha de utilizarse para resolver cuestiones de carácter particular y subjetivo en interés privado.

Hechas las anteriores aclaraciones, corresponde a la Corte contestar los cargos de la

demanda de la siguiente manera.

4. Incompetencia del Congreso de la República para restringir la propiedad que sobre sus bienes y recursos ostentan los entes territoriales.

4.1. En concepto de la demandante, el Congreso de la República no podía determinar, como lo hizo en la norma acusada, el uso que debería darse a un bien que es propiedad de un ente territorial, por ser ello contrario a los principio de autonomía y descentralización que consagra la Constitución en favor de éstos.

Autonomía que, dentro del esquema de un Estado unitario tal como definió el Constituyente al Estado Colombiano, ha de entenderse como la facultad que se reconoce a los entes territoriales para manejar sus intereses, a través de autoridades propias, siempre y cuando se respeten los lineamientos establecidos por la Constitución y la ley, que si bien no puede desconocer que son las autoridades territoriales las que deben regular sus asuntos, sí puede establecer unos marcos de referencia para el ejercicio de las funciones que han de cumplir cada uno de los órganos de gobierno de los entes territoriales, teniendo en cuenta las competencias que, expresamente, determinó el Constituyente en favor de aquéllas. Es, dentro de este contexto, que esta Corporación ha señalado que:

"El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan. (Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996)

4.2. La Constitución reconoce a los entes territoriales una facultad de autoregulación cuando se trata de sus propios intereses. Uno de ellos, sin lugar a dudas, tiene que ver con la

administración de sus recursos, artículo 287, entendidos éstos no sólo en el sentido de recursos tributarios sino en los recursos físicos, activos corporales o incorporales, etc. Autonomía que se hace aún más evidente, cuando la propia Constitución reivindica en favor de los distintos entes territoriales el derecho de propiedad sobre sus bienes y rentas, con las mismas garantías establecidas para los particulares en relación con sus haberes.

1. El artículo 362 de la Constitución, expresamente señala "Los bienes... de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares". Norma ésta que es similar a la que existía en la Constitución de 1886, artículo 183, y que se denominó de "separación de patrimonios", dado que en ella se consagró el reconocimiento de la propiedad exclusiva de los departamentos y municipios sobre sus bienes y rentas, para que no se fuese a interpretar que el cambio en la forma de organización del Estado colombiano, de un Estado Federal a una República Unitaria, comportaba el desconocimiento del derecho de propiedad que tenían y ejercían los antiguos Estados sobre sus bienes y rentas. Decía el texto original del artículo 183 de la Constitución de 1886 "Los bienes y rentas de los Departamentos, así como de los Municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que los sea la propiedad privada. El Gobierno no podrá conceder exenciones de derechos departamentales y municipales".

4.4. Es claro, entonces, que los entes territoriales, pese a su naturaleza de personas jurídicas de derecho público, tienen sobre sus bienes los mismos derechos y garantías que la Constitución reconoce a los particulares sobre sus pertenencias. Significa lo anterior que, en aplicación de los postulados del artículo 58 de la Constitución, la propiedad que los entes territoriales ostentan sobre sus recursos, con los atributos propios de este derecho como lo son el de uso, el de usufructo y el de disposición, debe ser garantizada por el Estado.

En consecuencia, la ley no puede desconocer este derecho, salvo si, al igual que sucede con los particulares, existen motivos de interés público o social que justifiquen su restricción, evento en el cual, el derecho del ente territorial debe ceder ante el interés general que el legislador quiera hacer prevalecer (artículo 1 de la Constitución). Interés general que puede

implicar la imposición de restricciones al derecho de propiedad, en sus distintas manifestaciones.

4.5. Por tanto, es forzoso concluir que mientras no existan motivos de interés público o social que faculten al legislador para imponer restricciones a la propiedad que ostentan las entidades territoriales sobre sus bienes, sólo sus autoridades, según sea el caso, son las competentes para determinar lo relacionado con la disposición y administración de éstos, tal como lo dispone no sólo el artículo 362 de la Constitución, sino el artículo 287 del mismo texto, según el cual las entidades territoriales, como expresión de su autonomía, tienen el derecho a administrar sus propios recursos.

Por tanto, es contrario a la normatividad constitucional un precepto en el que el Congreso, desconociendo la competencia propia de los órganos departamentales y municipales, establezca cual ha de ser el uso o el destino que ha de darse a un bien de propiedad exclusiva de un ente territorial determinado.

Sin embargo, cuando existan motivos de interés público o social, tal como lo señala el artículo 58 de la Constitución, que rebasen el ámbito de competencia del ente territorial en cuestión, y ello lleve consigo la prevalencia del interés nacional, el legislador, si así lo considera necesario, podrá regular lo concerniente al uso o destinación que ha de darse a un inmueble determinado, sin que por ello se pueda argumentar que existe un desconocimiento del principio de autonomía o del derecho de propiedad que pueda tener un ente territorial, pues, al igual que sucede con el derecho de los particulares, el legislador puede determinar ciertas restricciones a este derecho, en aras de conservar y dar prevalencia al interés general, que debe estar implícito en esta clase de decisiones.

En estos eventos, y en aplicación al artículo 58 de la Constitución, el Estado estará en la obligación de reconocer una indemnización tanto al particular como al ente territorial que, en virtud de una decisión en la que se busque dar prevalencia al interés general, traiga como consecuencia la limitación de uno cualesquiera de los atributos del derecho de propiedad.

4.7. Los anteriores planteamientos, llevan a la Corte a analizar la norma acusada, para determinar si era válido que el legislador regulase lo relativo al uso específico que habría de darse a un bien ubicado en el municipio de Santiago de Cali, dado que podría concluirse,

como se hace en la demanda, que sólo compete a este ente territorial fijar, como atribución exclusiva, la destinación que debería darse al antiguo Palacio Nacional ubicado en la Plaza de Caicedo, en donde el Congreso carecía de la facultad de restringir esta prerrogativa. Conclusión ésta a la que se arriba en la demanda, en aplicación del actual artículo 362 de la Constitución, cuyo fundamento es el mismo que inspiraba el artículo 183 de la Constitución de 1886, en vigencia del cual se dictó la ley 79 de 1981, de la que hace parte el artículo objeto de análisis.

5. Análisis de la ley 79 de 1981.

5.1. El Congreso de la República expidió la ley 79 de 1981, con el propósito de conmemorar los 450 años de la fundación de la ciudad de Santiago de Cali, lo que aconteció el 25 de julio de 1986. Para el efecto, se previó en esta ley que la Nación, con fundamento en el Plan General de Desarrollo de Cali, dictado por el Concejo Municipal, dotaría de recursos a este municipio para lograr implementar una serie de obras en beneficio de la comunidad, tales como el sistema de control de inundaciones para el sector sur-oriental, dotación del Hospital La Base, recuperación de unos parques específicos, y la construcción del centro cultural. Igualmente, autorizó la emisión de una estampilla "Prodesarrollo Urbano".

5.2. En relación con el artículo acusado, se expuso: " se ordena que una vez construido el Palacio Nacional, que actualmente se adelanta con los recursos del presupuesto de la Administración de Justicia, y a través del Ministerio de Obras Públicas, se destine el antiguo palacio ubicado en la Plaza de Caicedo a un museo o biblioteca, lo que permitirá el mantenimiento de una obra de gran valor histórico y en la que pueden recogerse las obras de arte, las creaciones artísticas y culturales de las antiguas y nuevas generaciones, y su destinación en beneficio de la comunidad de Cali y del país en general." (ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley que dio origen a la ley en comento, la intención al expedirlo Historia de las leyes, II época, Tomo IV, 1981, pág 467)

En la ponencia para primer debate del proyecto de ley en el Senado de la República, en lo que concierne a la destinación que se le pretendía dar a la mencionada edificación, se señaló lo siguiente: " El artículo 4º, le da una destinación al Palacio Nacional de la Plaza de Caicedo, acorde con la arquitectura del edificio, en armonía con las políticas del Instituto Colombiano

de Cultura –Colcultura- que ha protegido edificaciones de diseño arquitectónico semejante, todo ello condicionado a que el nuevo Palacio Nacional en proceso de construcción sea concluido debidamente." (Historia de las leyes, II época, Tomo IV, 1981, pag 474)

5.3. Significa lo anterior que el legislador, en consideración del valor histórico y arquitectónico del Palacio Nacional ubicado en la Plaza de Caicedo de la ciudad de Santiago de Cali, y teniendo en cuenta que sería reemplazado por el Palacio Nacional que se estaba construyendo con recursos de la Nación, específicamente, de la rama judicial, estimó necesario darle una destinación específica, señalando que allí debería funcionar un museo histórico que se denominaría Museo Santiago de Cali y la biblioteca del centenario.

Conocida la intención del legislador al expedir la norma acusada, corresponde a esta Corporación determinar si la finalidad de este precepto, cual era conservar y proteger el valor histórico y arquitectónico del Palacio Nacional ubicado en la Plaza de Caicedo de Santiago de Cali, justificaba la intervención del legislador para que éste, en uso de su libertad de configuración, regulase lo concerniente a la destinación específica del inmueble en cuestión o, por el contrario, si éste excedió sus competencias, por desconocer que correspondía a las autoridades municipales de ese ente territorial, exclusivamente, decidir sobre ésta, tal como se plantea en la demanda, no sólo en aplicación del principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución, sino de la protección del derecho de propiedad de los bienes de los entes territoriales de que trata el artículo 362 de la Constitución.

6. La constitucionalidad del artículo 4º de la ley 79 de 1981.

6.1. Una primera aproximación al tema, podría llevar a la conclusión según la cual, el legislador no estaría facultado para restringir el derecho de propiedad que sobre determinados bienes tengan las entidades públicas, argumentando su valor histórico, arquitectónico, artístico, e.t.c, es decir, aduciendo su valor cultural, pues ello sería desconocer que las entidades territoriales tienen la facultad de "Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio." (artículo 313, numeral 9 de la Constitución). Igualmente, porque la determinación sobre el valor cultural de una específica manifestación, no corresponde al legislador sino al ejecutivo, según las normas que han venido rigiendo el tema.

6.2. El patrimonio cultural. La declaración de un bien como monumento nacional. Implicaciones. Competencias.

6.2.1. En vigencia de la Constitución de 1886, la protección de las diversas manifestaciones culturales, entiéndase entre otros lo literario, lo artístico, lo oral, las bellas artes, las diversas creaciones del hombre, en donde se refleja su ideología, sus vivencias, su historia, las costumbres, mitos, e.t.c, evidenció un manejo aislado, sesgado. Específicamente, en lo referente al patrimonio cultural inmueble, no existía una política clara sobre el mismo, especialmente, en relación con la competencia de los diversos organismos que de una u otra forma tenían entre sus funciones la protección del haber cultural de la Nación. Igualmente, no era claro el papel que desempeñaban las autoridades de los diversos entes territoriales, en la protección y conservación de éste.

Se dictaron algunas leyes y decretos asignando competencias a determinados organismos para la protección del patrimonio cultural inmueble. Pero, en términos generales, fue el legislador el que, en uso de su competencia, entró a declarar directamente algunas zonas e inmuebles como patrimonio de la Nación, y regular lo concerniente a su conservación. Veamos:

* La ley 48 de 1918, creó la Dirección Nacional de Bellas Artes, adscrita al Ministerio de Instrucción Pública, y declaró como patrimonio histórico nacional los edificios y monumentos públicos, las fortalezas, esculturas, cuadros, e.t.c. del período colonial y los monumentos precolombinos, prohibiendo su destrucción, reparación, ornamentación y destinación sin previa autorización del mencionado Ministerio.

* La ley 5 de 1940, expresamente declaró como monumentos nacionales de utilidad pública, todos aquellos edificios y lugares que por su antigüedad y belleza arquitectónica, merecían ser conservados como patrimonio nacional. El Gobierno Nacional, en cada caso, debía hacer la declaración, asesorado por la Academia Nacional de Historia y previo concepto de las Academias y Centros de Historia filiales de la misma y de las Sociedades de Mejoras de cada ciudad. Para el efecto, se adelantarían las expropiaciones a que hubiese lugar.

* La ley 107 de 1946, modificó la ley 5 de 1940, en cuanto a que la asesoría para la declaración de monumentos nacionales, por parte del Gobierno, sólo la prestaría la Academia Nacional de Historia.

* La ley 163 de 1959, que se podría denominar como la primera ley específica en la materia, adelantó algunas definiciones para determinar que bienes habrían de integrar el patrimonio histórico y artístico nacional. Igualmente, declaró algunas zonas como monumentos nacionales y creó el Consejo Nacional de Monumentos, dependiente del Ministerio de Educación, como el órgano encargado de colaborar con el Gobierno en la defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico, arquitectónico de la Nación.

Al Consejo Nacional de Monumentos, entre sus competencias, le fue asignada la de determinar los inmuebles, las zonas, las ciudades, entre otros, que podrían ser declarados como monumentos nacionales, declaración que se haría mediante decretos emanados del Ministerio de Educación. Al igual que autorizar cualquier intervención sobre éstos, entiéndase, reestructuración, remodelación, modificación, etc.

Así mismo, la ley en cuestión designó a la Sección de Locativas del Ministerio de Obras Públicas, como ente colaborador del Consejo Nacional de Monumentos, en lo concerniente a la conservación y restauración de los inmueble y sectores urbanos.

* En el decreto 264 de 1963, reglamentario de la ley 163 de 1959, se detalló con mayor precisión las funciones del Consejo Nacional de Monumentos y se designó a los gobernadores y alcaldes como los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la mencionada ley.

* Por medio del decreto 3154 de 1968, se creó el Instituto Colombiano de Cultura -Colcultura-, con una subdirección de patrimonio, y una división cuya función era efectuar el inventario

del patrimonio cultural, y llevar un registro de los bienes culturales de interés nacional. El Consejo Nacional de Monumentos pasó a ser una dependencia de este instituto, conservando su función de ente asesor del Gobierno.

* Por medio del decreto 2700 de 1968, se creó la Corporación Nacional de Turismo, y en ella una dependencia encargada de los contratos y estudios relacionados con el patrimonio. La creación de esta corporación, implicó el cambio de composición del Consejo Nacional de Monumentos, para darle asiento en éste a su director.

* La ley 47 de 1971, por medio de la cual se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas, creó una sección de monumentos que luego se convirtió en el Fondo de Inmuebles Nacionales, asignándole como principal función, la de administrar los edificios nacionales y la conservación de los monumentos nacionales.

* El decreto 2171 de 1992, por medio del cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas, ordenó la liquidación del Fondo de Inmuebles Nacionales, asignándole la competencia que éste venía cumpliendo en materia de conservación de monumentos nacionales al Instituto Nacional de Vías.

Como puede observarse, la defensa del patrimonio cultural y, específicamente, la del patrimonio inmueble, fue dejada por el legislador en cabeza del Gobierno Nacional, que, con la asesoría del Consejo Nacional de Monumentos y las instituciones que se fueron creando para el efecto, tenía a su cargo la conservación, recuperación y mantenimiento de éste, a través de la declaración como monumento nacional de determinadas zonas, sectores, o inmuebles. Esa declaración, efectuada mediante decreto, de por si implicaba para el propietario o propietarios de los bienes así declarados, una limitación a su derecho de dominio, dado que, una vez efectuada ésta, toda reparación, reconstrucción o modificación que se quisiera efectuar, requería concepto previo del Consejo Nacional de Monumentos. Por tanto, tal declaración, en si misma, no implicaba una mutación del derecho de dominio en

favor de la Nación, pues los propietarios de un bien declarado como monumento nacional seguían conservando la propiedad sobre él, pero afectado al interés general, en razón de su valor cultural, arquitectónico, histórico, e.t.c. que permitía, incluso, su expropiación en favor de la Nación.

6.2.2. Por su parte, la Constitución de 1991, con un propósito claro de defensa del patrimonio cultural en sus diversas manifestaciones, impuso al Estado el deber de fomentar y promover el acceso a la cultura (artículo 70). En el entendido que ésta, en todos sus aspectos, es una expresión de la nacionalidad. Por tanto, estableció que el patrimonio cultural de la Nación debía estar bajo la protección del Estado y, refiriéndose al patrimonio arqueológico y a los demás bienes que conforman la identidad nacional, se determinó que pertenecían a la Nación y, como tal, eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. En estos casos, es claro que si estos bienes están en poder de particulares o de un ente territorial, corresponde a la Nación hacer uso de los mecanismos establecidos por la ley, para que éstos pasen a integrar su patrimonio, garantizando siempre los derechos que aquéllos tengan sobre éstos. Mecanismos entre los cuales se cuenta la expropiación con indemnización, de que trata el artículo 58 de la Constitución.

Vale la pena hacer mención aquí de la interpretación que la jurisprudencia de esta Corporación ha efectuado de los conceptos de Estado y Nación, para concluir que, en este caso, 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.

"…la Corte considera que cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales. Ahora bien ello no impide que en determinadas oportunidades la Carta pueda asimilar, en un precepto específico, las palabras Estado y Nación, y por ende denomine estatal a una competencia nacional o a la titularidad de la Nación sobre un determinado recurso. Sin embargo, como en principio la Constitución reserva la palabra Estado para hablar del conjunto de autoridades de los distintos niveles territoriales, deberá mostrarse por qué en determinada disposición esa palabra puede ser considerada un sinónimo de Nación". (Corte Constitucional. Sentencia 221 de 1997).

6.2.3. En desarrollo de las normas constitucionales señaladas, artículos 70, 71 y 72, el legislador expidió la ley 397 de 1997. Ley en la que no sólo se dictaron reglas para la protección del patrimonio cultural, su fomento y estímulo, sino que se dispuso la creación del Ministerio de la Cultura, como órgano rector de la cultura.

Dentro del concepto de patrimonio cultural de la Nación, el artículo 4º de la ley en mención, hace expresa referencia a los inmuebles que poseen un especial interés histórico, arquitectónico, ambiental, estético, plástico, etc. Y, específicamente, en el parágrafo de este artículo, se establece que los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la ley, son bienes de interés cultural.

En relación con la protección del patrimonio cultural, determinó que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los bienes de interés cultural de carácter nacional.

En el ámbito municipal y departamental, en desarrollo de los principios de descentralización, autonomía y participación, se asignó a las alcaldías y gobernaciones, la declaración y manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital y departamental, previo concepto de las filiales del Consejo de Monumentos Nacional, donde éstas existan o, en su defecto, por la entidad delegada por el Ministerio de la Cultura. Sin perjuicio que, uno de estos bienes, se declare bien de interés cultural de carácter nacional (artículo 8º).

En desarrollo del artículo 72 de la Constitución, la ley 397 de 1998 estableció que los bienes de las entidades públicas que conforman el patrimonio cultural de la Nación, serán igualmente inalienables, inembargables e imprescriptibles.

6.2.3. Significa lo anterior 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 su conservación y protección. En estos eventos, los propietarios de estos bienes, están obligados a tomar las medidas que sean necesarias para su mantenimiento. En contraposición, el Estado puede reconocer ciertas compensaciones y

beneficios en su favor, tal como lo establece el artículo 48 de la ley 388 de 1997, las que, en todo caso, han de ser proporcionales a la limitación del derecho a la propiedad que se llegue a imponer.

Hecho éste que no puede ser ajeno a las entidades territoriales, pues éstas no pueden anteponer la autonomía que les reconoce la Constitución para impedir que alguna de sus manifestaciones culturales, integre el acervo cultural nacional, y, como tal, la regulación de ésta deje de estar sólo en su órbita de competencia para permitir que también los órganos nacionales dispongan sobre la misma, teniendo en cuenta que ya no se trata de un interés que incumbe sólo a éstos. Lo anterior no riñe con la competencia que tienen los entes territoriales para preservar y proteger su patrimonio cultural, reconociéndose que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que cada ente territorial posee manifestaciones culturales diversas, que deban ser protegidas, conservadas y divulgadas. En todo caso, se recuerda que las limitaciones que pueden llegar a imponerse, deben ser compensadas por la Nación, pues si bien lo procedente, en estos casos, sería la adquisición del bien correspondiente por parte de la Nación, cuando ésta no se dé, debe reconocerse una especie de retribución o indemnización por las limitaciones que puedan llegar a generarse por la declaración de un bien como monumento nacional, cuando el mismo pertenezca a un ente territorial o a un particular.

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

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

"Pretender, como lo manifiesta el demandante que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sólo operen a nivel territorial despojando a la Nación de esa

responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaría el fundamento filosófico en el que se soporta el Estado social de derecho. (Corte Constitucional. Sentencia C-201 de 1998)

Por tanto, es claro que si un bien ha sido declarado como parte del patrimonio cultural de la Nación, corresponderá, en una primera instancia, a las autoridades nacionales regular lo concerniente a su conservación, señalando, si es del caso, su destinación, como parte del plan especial de protección que éste está obligado a diseñar, a efectos de cumplir en debida forma la obligación de protección y conservación que ha impuesto la Constitución. En donde el legislador, en uso de su libertad de configuración, puede determinar, si lo considera necesario, el uso que ha de dársele, pertenezca éste a un particular o a una entidad pública, en razón del interés público o social que tal declaración lleva implícito. Pues, en tratándose del patrimonio cultural departamental, distrital o municipal, la competencia sí está exclusivamente en cabeza de las autoridades territoriales correspondientes, v. gr. los concejos municipales.

Obsérvese que la ley 388 de 1997, ley de ordenamiento territorial, en su artículo 58, literal h), determinó como motivo de utilidad pública o interés social la preservación cultural y natural de interés nacional, regional o local, incluidos el paisajístico, el ambiental, el histórico y el arquitectónico. Norma ésta que, en desarrollo del artículo 58 de la Constitución, permite al legislador establecer restricciones al derecho de propiedad que, en los términos del artículo 362 de la Constitución, también ostentan las entidades territoriales sobre sus bienes. Sin embargo, esa misma norma, artículo 58, le impone al Estado la obligación de indemnizar a quien resulte afectado con la limitación al derecho de propiedad, en razón del interés público o general.

1. Las anteriores consideraciones, serían suficientes para que la Corte declarara la exequibilidad del artículo 4 de la ley 79 de 1981, por cuanto si bien la norma no lo dice expresamente, el inmueble a que ella se refiere, es un bien que fue declarado como monumento nacional por el Gobierno Nacional en el año de 1977, según decreto 1722, por solicitud expresa del Consejo Nacional de Monumentos. Declaración que autorizaba al legislador para determinar el uso que habría de darse al mismo, como una forma de dar

prevalencia al interés general que existe en la conservación de los bienes que poseen valor histórico, cultural, arquitectónico no sólo para un ente territorial determinado, sino para toda la Nación, razón por la que no se podría argumentar la violación de los principios de autonomía y descentralización en los que se funda la demanda. En todo caso, ha de entenderse que la Nación, al hacer tal declaración, ha reconocido al propietario del bien, sea éste un particular o un ente territorial, las indemnizaciones a que haya lugar por la restricción de uno de los elementos del derecho de propiedad, o sobre todos.

8. Sin embargo, existe un aspecto adicional para la declaración de exequibilidad que hará esta Corporación en relación con la norma acusada, y que tiene que ver con la titularidad del derecho de propiedad sobre el inmueble al que hace mención el precepto acusado, pues se afirma en la demanda que, por tratarse el Palacio Nacional de un bien que pertenece al municipio de Santiago de Cali, el Congreso de la República carecía de competencia para regular lo relativo a su uso.

8.1. Así, a efectos de establecer la propiedad del mencionado bien y por disposición de la Sala Plena, en sesión efectuada en marzo ocho (8) del año en curso, se dispuso oficiar a la Oficina de Instrumentos Públicos de la ciudad de Santiago de Cali, para que, con destino al expediente de la referencia, se remitiera copia del folio de matrícula inmobiliaria perteneciente al Palacio Nacional al que se refiere la norma acusada.

En respuesta a este requerimiento, en marzo veintiuno (21) del año en curso, la Registradora de Instrumentos Públicos del círculo de Cali, remitió vía fax, copia del certificado de tradición y libertad de la matrícula 370-117765 correspondiente al inmueble al que se refiere la norma acusada. Certificado que consta de dos anotaciones.

La primera, hace referencia a la compra venta celebrada en el año de 1926, entre un particular y el Gobierno Nacional, en donde este último adquirió la propiedad del mencionado bien.

La segunda, hace referencia al traspaso que del inmueble de la referencia hace la Nación – Ministerio de Transporte – y el liquidador del Fondo de Inmuebles Nacionales al municipio de Santiago de Cali, en el año de 1993, sin retribución alguna, en virtud de lo dispuesto por los decretos 2171 de 1992 y 1166 de 1993. Decretos éstos relacionados con la liquidación del Fondo de Inmuebles Nacionales y el traspaso de las competencias que éste venía

desarrollando a otros organismos.

8.2. Así las cosas, y teniendo en cuenta que para la fecha de la expedición de la ley 79 de 1981, de la que hace parte la norma acusada, el bien que se ordenó destinar al funcionamiento del Museo Santiago de Cali y la Biblioteca del Centenario, pertenecía a la Nación, competía al Congreso de la República, dentro de su libertad de configuración, disponer sobre su uso, sin desconocer precepto constitucional alguno, pero específicamente los principios de autonomía y descentralización y el derecho de propiedad en cabeza de los entes territoriales, razón que permite afirmar la constitucionalidad del precepto demando.

8.3. La conveniencia o no de la destinación dada al mencionado inmueble, no puede ser objeto de análisis constitucional, dado que, en su función, la Corte no puede establecer si la edificación, en razón de su arquitectura y diseño, es apta para el uso que determinó el legislador. Sin embargo, nada obsta para que, ante las instancias correspondientes, por ejemplo, ante el Consejo Nacional de Monumentos y el Ministerio de la Cultura, el ente territorial pueda plantear la posibilidad de una modificación de la destinación dada al inmueble por la ley 79 de 1981, dado que el mismo, pese a pertenecer hoy al municipio de Santiago de Cali, no ha perdido su carácter de monumento nacional.

VII.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declárase EXEQUIBLE el artículo 4º de la ley 79 de 1981.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General