



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1581 de 2004 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS15812004

MONUMENTO NACIONAL - Efectos jurídicos de tal declaratoria

Los efectos jurídicos de la declaratoria de un bien como monumento nacional son: se le considera bien de interés cultural, goza de la protección del Estado, no puede ser demolido, restaurado u objeto de una intervención que le produzca cambios sin la previa autorización del Ministerio de Cultura, debe tener un plan especial de protección elaborado por éste y estar en el registro nacional de patrimonio cultural, si pertenece a una entidad pública, es inembargable, imprescriptible e inalienable, y si alguien lo destruye, modifica o interviene sin licencia, se hace acreedor a sanciones penales, económicas o urbanísticas. La declaratoria de un bien como monumento nacional conlleva la prerrogativa, por lo general, de estar exento del impuesto predial y la contribución de valorización, de acuerdo con el régimen tributario del respectivo distrito o municipio, y la obligación para el Estado de protegerlo, mediante un plan especial de protección y el control de cualquier intervención que afecte su estado. Adicionalmente, las entidades estatales pueden celebrar los contratos señalados en el artículo 355 de la Constitución con el lleno de los requisitos establecidos al efecto, con entidades privadas sin ánimo de lucro, propietarias de esta clase de bienes. La naturaleza jurídica de una institución de derecho privado, no se modifica por el hecho de que la construcción o edificación en la cual se encuentre ubicada o preste sus servicios, sea declarada monumento nacional.

ENTIDAD TERRITORIAL - Competencia para declarar y manejar su patrimonio cultural y bien de interés cultural / PATRIMONIO CULTURAL - Competencia de las entidades territoriales para declararlo y manejarlo / CONCEJO DISTRITAL - Competencia para declarar un bien como patrimonio cultural

Las entidades territoriales tienen facultad para declarar y manejar el patrimonio cultural y los bienes de interés cultural de carácter departamental, del Distrito Capital y municipal, a través de las gobernaciones y alcaldías respectivas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan o en su defecto, de la entidad delegada por el Ministerio de Cultura. En el caso de los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla tal declaratoria corresponde a los respectivos concejos distritales.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN - Consecuencias jurídicas de tal declaración frente a una institución / INSTITUCIÓN - Consecuencias jurídicas de su declaración como patrimonio cultural de la nación

Las consecuencias jurídicas de la declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación, son gozar de la protección del Estado en cuanto a su conservación y estar inscrita en el registro nacional de patrimonio cultural. Las entidades estatales pueden celebrar los contratos mencionados en el artículo 355 de la Constitución con el lleno de los requisitos establecidos para el efecto; salvo lo anterior, la declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación no conlleva para ella prerrogativas especiales. La declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación, no implica la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de su patrimonio.

HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - Obras de remodelación, restauración y conservación de monumentos nacionales / HOSPITAL MATERNO INFANTIL - Obras de remodelación, restauración y conservación de monumentos nacionales / MONUMENTOS NACIONALES - Remodelación, restauración y conservación

La obligación de acometer las obras de remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, establecida a cargo del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y de Educación Nacional en el artículo 2° de la ley 735 de 2002, se refiere a las edificaciones de los mismos y tales entidades, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, deben incluir en sus respectivos proyectos de presupuesto las partidas necesarias para cumplirla. Estas entidades deben velar porque dichos inmuebles conserven la naturaleza de centros hospitalarios, la cual constituye su razón de ser.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN - Efectos jurídicos de tal declaratoria frente a una institución / HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - Efectos de su declaratoria como monumento nacional / INSTITUTO MATERNO INFANTIL - Efectos de su declaratoria como monumento nacional / MONUMENTO NACIONAL - Efectos de tal declaratoria frente a un bien / INSTITUCIÓN NACIONAL - Efectos de su declaratoria como patrimonio cultural de la nación

NOTA DE RELATORÍA: 1) El concepto fija los alcances de la Ley 735 de 2002 y de manera general, mediante la resolución de 6 problemas jurídicos que plantea la consulta, desarrolla los siguientes aspectos: 1) La declaratoria de un bien como monumento nacional. 1.1) Las denominaciones de "monumentos nacionales" y "bienes de interés cultural". 1.2) La declaratoria de monumentos nacionales por el Legislador. 1.3) Los efectos jurídicos de la declaratoria de un bien como monumento nacional. 1.4) Las sanciones urbanísticas. 1.5) Las prerrogativas de un bien declarado monumento nacional y la obligación del Estado respecto de él. 1.6) La no afectación de la naturaleza jurídica de la institución.

1.7) Competencias de las entidades territoriales. 2) La declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación. 3) La obligación de restauración del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil establecida por el artículo 2° de la ley 735 de 2002. 3.1) Alcance de esta obligación. 3.2) La distinción entre el decreto de gasto público por el Congreso y la iniciativa del Gobierno en materia presupuestal, de acuerdo con la Corte Constitucional. 4) La autorización dada por el artículo 4° de la ley 735 de 2002. II) Autorizada la publicación con oficio de 11 de agosto de 2004.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS

Bogotá D.C., primero (1º) de julio de dos mil cuatro (2004).-

Radicación número: 1581

Actor: MINISTRO DE CULTURA

Referencia: PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. Efectos jurídicos de la declaratoria de un bien como monumento nacional o de una institución como patrimonio cultural de la Nación. Obligación de restauración del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil establecida por la ley 735 de 2002.

La señora Ministra de Cultura, doctora María Consuelo Araújo Castro, formula a la Sala una consulta tendiente a determinar, de manera general, los efectos jurídicos de la declaratoria de un bien como monumento nacional o de una institución como patrimonio cultural de la Nación y fijar los alcances de la ley 735 de 2002 referente al Hospital San Juan de Dios.

Para ello la señora Ministra hace una relación histórica de la normatividad sobre el patrimonio cultural, expone los criterios de valoración del mismo establecidos por el Ministerio de Cultura, expresa su preocupación por el hecho de que el Legislador declare determinados bienes como monumentos nacionales o patrimonio cultural, sin atender tales criterios de valoración y desconociendo la competencia asignada a su Ministerio por la ley 397 de 1997. Transcribe la ley 735 de 2002, sobre la cual se basa una gran parte de la consulta y cuyo breve texto conviene tener presente para el análisis de los interrogantes.

A) La ley 735 de 2002 sobre el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil.

La ley 735 del 27 de febrero de 2002, "Por la cual se declaran monumentos nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones", establece:

"Artículo 1°.- Declárase (sic) monumentos nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, ubicados en la ciudad de Bogotá, D.C., en reconocimiento a los señalados servicios prestados al pueblo colombiano durante las distintas etapas de la historia de Colombia.

Igualmente, declárase (sic) Patrimonio Cultural de la Nación la Fundación San Juan de Dios y el Instituto Inmunológico Nacional en consideración a su valiosa contribución a la protección de la salud del pueblo y a su extraordinario aporte científico". (Destaca la Sala).

"Artículo 2°.- El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil.

Para el cumplimiento de la presente ley, créase la junta de conservación del monumento nacional integrada por los Ministros de Salud, Cultura y Educación Nacional, Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. y el Gobernador de Cundinamarca o sus delegados" (destaca la Sala).

"Artículo 3°.- El Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil continuarán funcionando como un centro especial para la educación universitaria que imparta (sic), en las ciencias de la salud, las universidades oficiales y privadas, esto es, como hospitales universitarios.

Para los efectos del inciso anterior, se considera Hospital Universitario aquella institución prestadora de servicios de salud que mediante un convenio docente asistencial, utiliza sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes de las universidades oficiales y privadas en el área de la salud; adelanta trabajos de investigación en este campo; desarrolla programas de fomento de la salud y medicina preventiva; y presta, con preferencia, servicios médico-asistenciales a las personas carentes de recursos económicos en los distintos niveles de atención y estratificación".

"Artículo 4°.- Los Hospitales Universitarios que tengan las características definidas en el artículo anterior, gozarán de la especial protección del Estado para el buen desarrollo de sus actividades bajo la responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación Nacional, a los cuales, se autoriza para asignar en los presupuestos anuales, los recursos económicos necesarios, para que el Ministerio de Salud de acuerdo con la facultad que otorga el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, contrate servicios con los hospitales universitarios para las personas que no estén vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho constitucional a la salud, y para que el Ministerio de Educación, incluya en su presupuesto, las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud, realicen tales entidades.

Parágrafo 1°.- Los Hospitales Universitarios atenderán con preferencia a las personas no cubiertas por los regímenes establecidos, en desarrollo

del artículo 48 de la Constitución Política, por tanto, cuando el valor de los servicios supere el presupuesto destinado para tal efecto por el Ministerio de Salud, éste pagará a la respectiva entidad el costo del excedente. Para la prestación de los servicios a las personas no cubiertas, no se requerirá la remisión.

Parágrafo 2º.- En los convenios docentes asistenciales que realicen los hospitales universitarios con las universidades del Estado o privadas, deberá incluirse el valor de la utilización de sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes en las distintas áreas de la salud" (resalta la Sala).

"Artículo 5º.- La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias".

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial No. 44.726 del 1º de marzo de 2002.

B) Los interrogantes.

Los interrogantes de la consulta son los siguientes:

PROBLEMA JURÍDICO No. 1

Cuáles son los efectos jurídicos de la declaratoria de un bien como Monumento Nacional?

Conlleva tal calificación alguna prerrogativa para el bien de tal condición y alguna obligación para el Estado?

La naturaleza jurídica de una institución de derecho privado, se altera o se modifica con la declaratoria de monumento nacional?

Tienen facultad las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales o Distritales para adoptar medidas especiales para estos bienes y en todas las materias?

PROBLEMA JURÍDICO No. 2

Cuáles son las consecuencias jurídicas de la declaratoria de patrimonio cultural de una institución?

Conlleva tal calificación alguna prerrogativa para la institución y alguna obligación para el Estado?

Una vez declarada una institución como patrimonio cultural de la Nación, se predica de su patrimonio la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad?

PROBLEMA JURÍDICO No. 3

La obligación impuesta por la Ley 735 de 2002 al Gobierno Nacional, de Conservación de unos Monumentos Nacionales que son Hospitales Universitarios, está limitada a los aspectos meramente arquitectónicos de los inmuebles, o por el contrario y toda vez que tales inmuebles fueron constituidos con la finalidad exclusiva de prestar el servicio hospitalario, debe entenderse que la noción de conservación abarca, en este caso, la de conservar la función hospitalaria y por tanto la propia institución jurídica Hospital San Juan de Dios?

PROBLEMA JURÍDICO No. 4

La obligación impuesta por el artículo 2º de la Ley 735 de 2002 al Gobierno Nacional, para que por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, acometa "las obras de remodelación, restauración y conservación del Monumento Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil", es de facultativo cumplimiento por parte de tales entidades, o, por el contrario, deben éstas cumplir tal mandato acometiendo dichas obras e incluyendo dentro de sus presupuestos las partidas para tales efectos?

PROBLEMA JURÍDICO No. 5

La autorización incluida en el artículo 4º de la Ley 735 de 2002, al hoy Ministerio de Protección social para "asignar" en el presupuesto anual los recursos económicos necesarios para que de acuerdo con la facultad que otorga el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, contrate servicios con los Hospitales Universitarios, es de facultativo cumplimiento por parte del Ministerio, o, por el contrario, está obligado el Ministerio a incluir las citadas partidas?

PROBLEMA JURÍDICO No. 6

La autorización incluida en el artículo 4º de la Ley 735 de 2002, al Ministerio de Educación Nacional para "asignar" en el presupuesto anual las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud realicen los Hospitales Universitarios, es de facultativo cumplimiento por parte del Ministerio, o, por el contrario, está obligado el Ministerio a incluir las citadas partidas?

Acerca del tema, además de las respuestas a las inquietudes planteadas anteriormente, cuáles serían las recomendaciones de la Honorable Sala?

CONSIDERACIONES

Observación preliminar.

La Sala observa que la consulta la hace el Ministerio de Cultura y hay cuatro interrogantes, los Nos. 3, 4, 5 y 6, que involucran a otras entidades, a saber, el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Educación Nacional y de Salud (hoy de Protección Social, art. 5° ley 790 de 2002), sin que éstos hayan coadyuvado la consulta o manifestado su interés en la misma.

No obstante, la Sala considera pertinente resolver esos puntos, en la medida en que se relacionan con los artículos 2° y 4° de la ley 735 de 2002, el primero de los cuales concierne directamente al Ministerio de Cultura y el segundo, si bien no se refiere a él, es una disposición que se encuentra dentro de la mencionada ley, la cual por su connotación cultural, es la que ha motivado la consulta.

1. La declaratoria de un bien como monumento nacional.

1.1. Las denominaciones de "monumentos nacionales" y "bienes de interés cultural".

La ley general de la cultura, la 397 del 7 de agosto de 1997, contempla en el artículo 7° el llamado Consejo de Monumentos Nacionales, como "el órgano encargado de asesorar al Gobierno nacional en cuanto a la protección y manejo del patrimonio cultural de la Nación".

La denominación de "monumentos nacionales" viene de la anterior normatividad de los bienes dignos de conservación por su valor histórico, cultural, arquitectónico o artístico, la cual se encontraba compendiada principalmente en la ley 163 de 1959 y el decreto 264 de 1963, y en virtud de la mencionada ley 397, se ha ampliado al concepto de "bienes de interés cultural".

Es así como el inciso primero del parágrafo 1° del artículo 4° de esta ley dispone:

"Artículo 4º.- Los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la presente ley, así como los bienes integrantes del patrimonio arqueológico, serán considerados como bienes de interés cultural".

Ciertamente la norma alude a los monumentos nacionales declarados con anterioridad a la ley 397, que fue promulgada el 7 de agosto de 1997, pero se observa que después de esta fecha, las leyes 499, 502 y 532 de 1999, 571 de 2000, 735 de 2002 y 862 de 2003, hasta la actualidad, han declarado determinados bienes como monumentos nacionales y en consecuencia, su manejo y régimen debe ser el establecido por la ley general de cultura, de acuerdo con una interpretación analógica de ésta, salvo que alguna de tales leyes en un caso específico, hubiera fijado reglas distintas.

Ahora bien, la responsabilidad de la declaratoria y manejo de esta clase de bienes recae en el Ministerio de Cultura, conforme lo establece el primer inciso del artículo 8° de la mencionada ley 397:

"Artículo 8.- Declaratoria y manejo del patrimonio cultural de la Nación.- El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional".

En este punto, la Sala considera pertinente observar que si el Congreso, mediante la expedición de la ley general de la cultura, otorgó una competencia precisa al Ministerio de Cultura para la declaratoria y manejo de los monumentos nacionales y los bienes de interés cultural del orden nacional, con la finalidad de que haya una política estatal coherente en relación con estos bienes, no resulta muy apropiado que posteriormente al otorgamiento, sea el mismo Congreso el que por medio de leyes específicas y ciertamente con base en su competencia legislativa general, como se menciona en el punto siguiente, proceda a calificar determinados bienes como monumentos nacionales, desconociendo de esta forma, la competencia y las funciones del Ministerio que él le asignó, y desarticulando su accionar en este campo.

1.2. La declaratoria de monumentos nacionales por el Legislador.

Resulta pertinente la observación del Ministerio de Cultura, en el sentido de explicitar que en varias ocasiones, el Legislador ha calificado ciertos bienes como monumentos nacionales, sin atender los criterios de valoración de bienes de interés cultural de carácter nacional que ha establecido el Ministerio, de conformidad con la facultad otorgada por el inciso segundo del artículo 4° de la ley 397.

Uno de tales casos lo constituye la ley 735 de 2002, mediante la cual se declararon monumentos nacionales el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, "en reconocimiento a los señalados servicios (que la ley no dice, pero que son lógicamente los de salud), prestados al pueblo colombiano durante las distintas etapas de la historia de Colombia" (art. 1°).

Sin embargo, la Sala advierte que tal facultad se encuentra dentro de la cláusula general de competencia del Congreso de "hacer las leyes", como lo señaló la Corte Constitucional, en la sentencia C-343 del 2 de agosto de 1995:

"(...) debe señalarse que la Ley 163 de 1959 y el Decreto 264 de 1963, regulan lo pertinente a los monumentos nacionales. Para efectos del asunto que interesa a esta Corte, debe decirse que las referidas normas asignan al Consejo de Monumentos Nacionales, de conformidad con las causales allí establecidas, la calificación y declaración de los sectores de ciudades, zonas, accidentes geográficos o inmuebles que habrán de declararse como monumentos nacionales. De igual forma, se prevé el deber de las administraciones, nacional, departamental o municipal, de asignar los recursos necesarios para la debida conservación de esas obras. Así las cosas se tiene que si el legislador delegó en el Consejo de Monumentos Nacionales ciertas atribuciones, ello no obsta para que, en virtud de la cláusula general de competencia, pueda el Congreso darle directamente el carácter de monumento nacional a una obra pública como el Templo de San Roque. El hecho de que no se hubiese contado con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto de ley que se revisa, es, pues, un argumento de conveniencia pero no de constitucionalidad".

En el mismo sentido se pronunció la Corte al desestimar las objeciones presidenciales al proyecto de ley que habría de convertirse en la ley 735 de 2002, la cual motiva la presente consulta.

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-1250 del 28 de noviembre de 2001, sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 138 de 1999 de la Cámara de Representantes y No. 011 de 2000 del Senado de la República, "Por la cual se declaran monumentos nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones", manifestó, respecto de la competencia del Legislador para hacer las declaraciones de patrimonio cultural y de monumentos nacionales, lo siguiente:

"Por otra parte, la Corte considera que el hecho de que el proyecto de ley objetado verse sobre la declaratoria como monumentos nacionales de dos hospitales, tampoco constituye razón suficiente para acusar su inconstitucionalidad por la presunta violación de los artículos 154 y 346 de la Carta Política. Ciertamente es que el Ordenamiento Superior señala una serie de reglas específicas acerca de las competencias orgánicas que se distribuyen entre las distintas ramas del poder público en materia de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto (artículos 345 y siguientes C.P.), no obstante, tales disposiciones no restringen el campo de acción que en materia de iniciativa legislativa se le reconoce a los miembros del Congreso, pues los preceptos contenidos en el artículo 154 Superior en los que se establecen ciertas limitaciones en esta materia deben interpretarse de manera restrictiva, de tal forma que se asegure la efectividad del principio democrático y se permita que sea a través de la discusión de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes que se tomen decisiones que surgen del debate político, entre ellas, sin duda, la declaración como monumentos nacionales de lugares que, en el caso de los dos hospitales a los que se refiere el proyecto de ley, son símbolos precisamente del patrimonio cultural, científico y social del país".

De todas maneras, sería deseable que el Congreso para la expedición de estas leyes, se asesorara del Ministerio de Cultura, como entidad conocedora del tema y además, responsable de la declaratoria y manejo del patrimonio cultural de la Nación.

1.3. Los efectos jurídicos de la declaratoria de un bien como monumento nacional.

Al considerarse los monumentos nacionales como bienes de interés cultural, sean públicos o privados, a ellos se aplica el régimen establecido en el artículo 11 de la ley general de cultura.

Para responder la consulta acerca de los efectos jurídicos de la declaratoria de un bien como monumento nacional, la Sala los sintetiza de la siguiente manera:

- 1) ☐ Dicho bien se encuentra bajo la protección del Estado (art. 72 Constitución y arts. 1°-5°, 8° y 11 ley 397/97).
- 2) ☐ Se le considera bien de interés cultural de carácter nacional (parágrafo 1° art. 4° ley 397/97).
- 3) ☐ No puede ser demolido, destruido, parcelado o removido, sin la autorización previa del Ministerio de Cultura (art. 11-1 ibidem).
- 4) ☐ No puede ser objeto de una intervención u obra que le cause cambios, sin la autorización del Ministerio de Cultura y para su realización se requiere la supervisión de profesionales acreditados ante éste (art. 11-2 ibidem).
- 5) ☐ El propietario de un predio que esté en su zona de influencia o colinde con él, que desee efectuar obras que puedan afectar sus características, debe ser autorizado por dicho Ministerio para realizarlas (art. 11-2 último inciso ibidem).
- 6) ☐ Debe tener un plan especial de protección elaborado por el mencionado Ministerio (art. 11-3 ibidem)¹.
- 7) ☐ Debe estar inscrito en el registro nacional de patrimonio cultural (art. 14 ibidem).
- 8) ☐ Si es de propiedad de una entidad pública, es inembargable, imprescriptible e inalienable (arts. 63 y 72 Constitución y 10 ley 397/97).
- 9) ☐ La persona que lo destruya o en general, atente contra su conservación, o lo modifique o intervenga sin la referida autorización ni licencia, se expone a sanciones penales, económicas o urbanísticas (arts. 15 ley 397/97 y 104 y 106 ley 388/97).

1.4. Las sanciones urbanísticas.

Respecto de las llamadas sanciones urbanísticas, conviene señalar que la legislación ha acentuado su rigor, en aras de preservar la memoria histórica, cultural y arquitectónica de las ciudades y pueblos del país y mantener su encanto estético para disfrute de habitantes y turistas.

Es así como la ley 388 de 1997, referente a los planes de ordenamiento territorial, establece en el numeral 3° y el parágrafo del artículo 104 modificado por el artículo 2° de la ley 810 de 2003, dentro de las faltas urbanísticas, la siguiente, con la calificación de grave en la medida en que afecta el patrimonio cultural:

"3. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la ley 142 de 1994.

También se aplicará esta sanción a quienes² demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción

prevista en la presente ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

(...)

Parágrafo.- Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente ley que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la ley 400 de 1997" (destaca la Sala).

Y el artículo 106 de la misma ley 388 dispone:

"Artículo 106.- Obligación de reconstrucción de inmuebles de conservación.- Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en las normas, cuando la actividad ejecutada sin licencia consistiera en la demolición de una construcción o edificio de valor cultural, histórico o arquitectónico, se procederá de manera inmediata a la paralización de dicha actividad, y se ordenará la reconstrucción de lo indebidamente demolido, según su diseño original, la cual deberá someterse a las normas de conservación y restauración que le sean aplicables.

Si transcurrido el término determinado para la iniciación de las obras de reconstrucción, éstas no se hubieren iniciado, las obras se acometerán por el municipio, a costa del interesado, para lo cual se aplicará lo dispuesto en el artículo 69 de la ley 9ª de 1989.

Las anteriores disposiciones se aplicarán igualmente a los propietarios y poseedores de inmuebles de conservación cultural, histórica y arquitectónica, que incumplan con las obligaciones de adecuado mantenimiento de los inmuebles, en razón de lo cual el inmueble amenace ruina.

En los eventos de que trata este artículo no podrá otorgarse licencia para la edificación de obras diferentes a las de reconstrucción del inmueble" (resalta la Sala).

1.5. Las prerrogativas de un bien declarado monumento nacional y la obligación del Estado respecto de él.

En torno del interrogante sobre las prerrogativas para un bien declarado monumento nacional, se observa que, por lo general, esta clase de bienes se encuentra exenta del impuesto predial unificado y la contribución de valorización, cuando ésta se presente, de acuerdo con el régimen tributario expedido por distritos y municipios, en desarrollo de su autonomía en esta materia reconocida por los artículos 287-3 y 317 de la Constitución³.

En relación con la obligación del Estado respecto de un bien de esta clase, se encuentra que consiste en la protección del mismo que le otorgan las normas de la Constitución y de la ley 397 de 1997 a que se ha hecho alusión en precedencia, y que básicamente se condensan en la elaboración de un plan especial de protección y una función de control de parte del Ministerio de Cultura y de las autoridades urbanísticas del correspondiente distrito o municipio, de cualquier intervención u obra que pueda afectar su integridad, para garantizar su adecuada conservación.

1.6. La no afectación de la naturaleza jurídica de la institución.

En la consulta se pregunta acerca de si se altera o modifica la naturaleza jurídica de una institución de derecho privado, "con la declaratoria de monumento nacional" entendiéndose que ésta recae sobre un bien, de acuerdo con el contexto de las preguntas relacionadas en el acápite "Problema jurídico No.1" y más exactamente, sobre la edificación en donde se encuentra ubicada la institución.

Al respecto cabe señalar que tal declaratoria no cambia la naturaleza jurídica de la institución, pues ello sólo se produce por la presencia de una causa establecida por la legislación civil o comercial, según la clase de entidad de que se trate y no por la calificación de monumento nacional de su sede.

De todas maneras, la declaratoria de un bien como monumento nacional implica, en cierta forma, una limitación al dominio de la institución propietaria del mismo, ya que debe atender una serie de normas relativas a su conservación y cuidado, no puede intervenirlo con obras sin permiso de la autoridad competente, y su uso y explotación deben realizarse sin afectar su preservación arquitectónica.

1.7. Competencias de las entidades territoriales.

La consulta indaga también acerca de las facultades de las entidades territoriales en torno a los bienes calificados de monumentos nacionales.

Sobre el particular es preciso señalar que sobre los monumentos nacionales, las entidades territoriales en tanto que constituyen Estado, tienen la obligación de propender por su conservación y cuidado, siguiendo el precepto constitucional, y en el caso de los municipios, la normatividad referente a los planes de ordenamiento territorial, la ley 388 de 1997 modificada por la 810 de 2003, les confiere a las autoridades correspondientes facultades especiales para imponer sanciones urbanísticas conforme se reseñó anteriormente.

Ahora bien, las entidades territoriales tienen la facultad de declarar y manejar el patrimonio cultural y los bienes de interés cultural de los ámbitos departamental, del Distrito Capital y municipal, a través de las respectivas gobernaciones, alcaldías municipales y autoridades de los territorios indígenas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan, o en su defecto, de la entidad delegada por el Ministerio de Cultura, de conformidad con el inciso segundo del artículo 8º de la ley 397 de 1997.

Cabe indicar que el numeral 9° del artículo 313 de la Constitución, atribuye a los concejos municipales la facultad de dictar las normas destinadas al control y preservación del patrimonio cultural del municipio.

En el caso del Distrito Capital de Bogotá, el estatuto plasmado en el decreto 1421 de 1993, establece en el numeral 13 del artículo 12, que corresponde al concejo distrital "regular la preservación y defensa del patrimonio cultural" y en cuanto se relaciona con los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, éstos tienen su normatividad propia, contenida en la ley 768 de 2002, con un capítulo específico para el patrimonio cultural, el cual fue objeto de análisis por parte de la Sala, en el Concepto No. 1548 del 19 de febrero de 2004, al cual se remite, dejando la anotación de que la declaratoria de un bien como integrante del patrimonio cultural del distrito, se hace mediante acuerdo del concejo distrital, a iniciativa del alcalde (art. 35)⁴.

2. La declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación.

El inciso primero del artículo 4° de la ley 397 de 1997 dispone:

"Artículo 4.- Definición de patrimonio cultural de la Nación.- El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular".

Como se aprecia, la definición es bastante amplia y enunciativa en la medida en que emplea la expresión "tales como", para indicar varios elementos que pueden integrar el patrimonio cultural. Dentro de éstos se encuentran los "bienes inmateriales", razón por la cual una institución puede hacer parte de tal patrimonio, entendiendo por institución, como dice el Diccionario Esencial de la Real Academia Española (edición de 2001), en su segunda acepción, "organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente", lo que significa que puede ser una fundación, corporación, asociación o en general, una entidad sin ánimo de lucro o una entidad estatal.

La consulta inquiriere acerca de las consecuencias jurídicas de la declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación.

Al respecto se puede decir que por la naturaleza del objeto de tal declaración, éste goza de la protección constitucional del Estado, el cual debe velar por su conservación y mantenimiento, sin que sean pertinentes las normas aplicables a los bienes materiales integrantes del mencionado patrimonio.

En este caso la conservación de la institución se refiere al mantenimiento de su destinación, ya que es evidente que al declararla patrimonio cultural de la Nación, el Legislador busca preservarla para que continúe prestando la función o el servicio que ha estado desarrollando durante muchos años, el cual es el que ha motivado esencialmente la declaratoria.

Ahora bien, la calificación de una institución como patrimonio cultural nacional, conlleva, en cierta medida, una limitación al dominio de la misma, por cuanto sus propietarios y administradores están en la obligación precisamente de respetar y conservar su destinación, y por tanto, no pueden cambiar su objeto corporativo o social, pues al hacerlo, desvirtuarían la denominación que se le ha dado e incumplirían el deber que les impone el artículo 8 de la Constitución, de proteger las riquezas culturales de la Nación.

Por lo demás, la institución declarada patrimonio cultural debe ser inscrita en el registro nacional respectivo (art. 14 ley 397/97).

En cuanto a prerrogativas a favor de una institución por el hecho de ser declarada patrimonio cultural, no se advierte ninguna en el campo tributario.

Sin embargo, las entidades estatales podrán celebrar los contratos señalados en el artículo 355 de la Carta, con el cumplimiento de los requisitos legales establecidos al efecto, pues la calificación de patrimonio cultural de la Nación, encierra un interés público que el Estado debe amparar.

Finalmente, en este punto, la declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación, no implica que su patrimonio sea inembargable, imprescriptible e inalienable, por cuanto estos tres atributos están consagrados por el artículo 10° de la ley 397 de 1997, para los bienes declarados de interés cultural que sean propiedad de entidades públicas.

3. La obligación de restauración del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil establecida por el artículo 2° de la ley 735 de 2002.

3.1. Alcance de esta obligación.

El artículo 2° de la ley 735 de 2002 contiene una obligación para el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y Educación Nacional de acometer las obras de remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil.

La consulta indaga si la noción de conservación se refiere a los aspectos arquitectónicos de los inmuebles o a "conservar la función hospitalaria y por tanto la propia institución jurídica Hospital San Juan de Dios".

Al respecto se observa que la norma habla concretamente de "acometer las obras", esto es, de emprender los trabajos de restauración y conservación de los dos monumentos nacionales mencionados.

Restaurar, en el contexto de esta norma y conforme a la legislación referente a los monumentos nacionales a que se ha hecho alusión, significa, de acuerdo con el nombrado diccionario, "reparar un edificio del deterioro que ha sufrido", y conservar, "mantener una cosa o cuidar de su permanencia", y en consecuencia, la mencionada obligación consiste fundamentalmente, en la realización de las obras de restauración y conservación de las edificaciones en las cuales se encuentran el Hospital y el Instituto.

Adicionalmente, debe entenderse dentro de la obligación de conservación, la de velar porque las dos edificaciones mantengan su naturaleza de centros hospitalarios, pues fue el servicio de salud prestado por éstos durante muchos años, el que motivó la declaratoria de monumentos nacionales, de manera que su destinación no puede cambiarse por otra diferente, como sería, por ejemplo, convertirlos en hoteles, ya que en ese caso, perderían su razón de ser tal clase de bienes.

En síntesis, la obligación de realizar las obras de restauración y conservación de las edificaciones y de velar porque conserven su naturaleza de centros hospitalarios, debe ser cumplida por las entidades estatales mencionadas en el artículo 2° de la ley 735 de 2002, en virtud del mandato contenido en esta norma y teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos presupuestales, conforme lo señala el artículo 39 del decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

3.2. La distinción entre el decreto de gasto público por el Congreso y la iniciativa del Gobierno en materia presupuestal, de acuerdo con la Corte Constitucional. Observación de la Sala.

La consulta pregunta igualmente, si la obligación consignada en el artículo 2° de la ley 735 de 2002 entraña un mandato para el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y de Educación Nacional de incluir en sus presupuestos las partidas correspondientes.

Al respecto conviene citar la aludida sentencia C-1250 de 2001, sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley que devino la ley 735, en la cual la Corte Constitucional hizo la distinción de las competencias constitucionales del Congreso y del Gobierno en materia de gasto público, para señalar que la creación o autorización de gasto que hace el Congreso en las normas legales, como es el caso del citado artículo 2° y también del 4° del entonces proyecto de ley, difiere de la iniciativa del Gobierno de incluirlo en el presupuesto respectivo.

Sobre el particular sostuvo la Corte:

"Esta Corporación ha señalado de manera reiterada que, en materia de gasto público, la Constitución Política introdujo un cambio trascendental frente a la Carta anterior. En efecto, en otra oportunidad en la que la Corte Constitucional conoció de unas objeciones presidenciales a un proyecto de ley en el que se creaba gasto público, se afirmó:

La distinción entre presupuesto y leyes que decretan gasto público quedó, pues, establecida en la Constitución Política de 1991. Lo anterior resulta relevante si se tiene en consideración que el artículo 154 superior, referente a la iniciativa legislativa, no estableció excepciones en favor del gobierno para la presentación de proyectos de ley en los que se decreta gasto público -como inversiones públicas-, salvo que se trate de alguno de los eventos contemplados en los numerales 3, 9 y 11 del artículo 150, que se ordene la participación en rentas nacionales o transferencias de las mismas, o que se autorice aportes o suscripciones del Estado a empresas comerciales o industriales, entre otros. Por tal motivo, debe reconocerse, entonces, que a partir de la vigencia de la Carta Política los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público.⁵

En consecuencia, corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁶. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996-, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993".

"Bajo estos parámetros, se procederá a examinar si las normas del proyecto de ley objetado se ajustan a la Carta Política o si por el contrario se oponen a sus mandatos.

Por medio del artículo primero del proyecto, se declaran monumentos nacionales al Hospital San Juan de Dios y al Instituto Materno Infantil y así mismo, se declara patrimonio cultural de la Nación a la Fundación San Juan de Dios y al Instituto Inmunológico Nacional. Tal como se anotó anteriormente, estas declaraciones no crean, por sí solas, gasto público, pues constituyen una mera declaratoria.

El artículo segundo del proyecto dispone que el Gobierno Nacional, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación y los ministerios de

Concepto Sala de Consulta C.E. 1581 de 2004 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Cultura y Educación, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación de los edificios declarados por esa ley como monumentos nacionales.

La Corte considera que dicha prescripción no contiene propiamente, a pesar de su redacción imperativa, una orden o un mandato al Gobierno Nacional para que asigne unos recursos que permitan la ejecución de las obras señaladas en el citado artículo, sino que lo autoriza para proponer partidas destinadas a dichos fines, caso en el cual, acometerá las obras mencionadas⁷. Corrobora este aserto el hecho de que la norma bajo revisión no define las obras a realizar ni fija una cuantía para tal efecto.

El artículo tercero del proyecto no contiene ningún mandato relacionado con el gasto público, puesto que se limita a disponer que el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil continuarán funcionando como centros especiales para la educación universitaria de acuerdo con la definición allí referida y a definir las condiciones que deberán reunir tales instituciones.

El artículo cuarto objetado, señala que los hospitales universitarios gozarán de especial protección del Estado a través de los ministerios de Salud y de Educación, a los cuales se les confiere "autorización" para que asignen en sus presupuestos anuales los recursos económicos necesarios para contratar con dichas instituciones la prestación de servicios de salud de las personas que no gocen de cobertura, de conformidad con lo previsto por el artículo 355 Superior.

Así pues, mediante el apoyo a los hospitales universitarios, busca el Congreso promover fomentar y apoyar la educación superior y la investigación científica en las universidades oficiales. No obstante, la autorización contenida en la norma bajo examen no comporta una orden de gasto público, sino una autorización y un llamado al Gobierno para que, en cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 71 de la Carta, canalice recursos económicos para incentivar instituciones que ejercen, desarrollan y fomentan la ciencia y la tecnología y demás manifestaciones culturales.

Finalmente, el artículo quinto del proyecto, hace referencia a la vigencia de la ley, asunto que no tiene relación alguna con cuestiones relativas al gasto público.

De conformidad con el anterior análisis puede concluirse que en lo concerniente a las competencias constitucionales para decretar gasto público, los artículos que integran el proyecto de ley en revisión, no desconocen el ordenamiento superior, puesto que contienen una autorización al Gobierno para que incluya partidas presupuestales para atender los fines mencionados. Por lo tanto, la objeción presidencial es infundada".

Como se aprecia, la Corte Constitucional es determinante en señalar que el Congreso está habilitado para crear o decretar gasto público dentro de las leyes que expida, pero que es el Ejecutivo el que decide, con base en su iniciativa presupuestaria, según el artículo 39 del decreto 111 de 1996, si incluye o no las partidas respectivas en el presupuesto de las diversas entidades involucradas por dichas leyes.

Sin embargo, la Sala desea anotar que el mandato de las leyes debe ser observado, pues de otra manera, su expedición sería inane. Es así como las entidades tendrían que atender las obligaciones de destinar recursos para determinados fines, de acuerdo con las leyes, pues si se deja a su entera iniciativa, la posibilidad de incluir o no las partidas respectivas, carecería de sentido el mandato legal.

Lógicamente este mandato debe irse cumpliendo de acuerdo con la disponibilidad de recursos, como lo dice el mismo artículo 39, pero es un hecho claro que las entidades deben tener en perspectiva, esto es, dentro de sus objetivos, la necesidad de cumplir con su obligación de apropiar las partidas requeridas.

En consecuencia, en el caso del artículo 2° de la ley 735 de 2002, la obligación de acometer las obras de restauración y conservación de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil recae sobre el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y de Educación Nacional, para lo cual estas entidades deben incluir las partidas presupuestales respectivas, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

4. La autorización dada por el artículo 4° de la ley 735 de 2002.

El artículo 4° de la ley 735 de 2002 establece una autorización para los Ministerios de Salud, hoy de Protección Social (art. 5° ley 790 de 2002), y de Educación Nacional para asignar en sus presupuestos anuales los recursos económicos necesarios, respecto del primero, para contratar los servicios con los hospitales universitarios, tal como se definen éstos en el inciso segundo del artículo 3° de la ley, y respecto del segundo, para las investigaciones en el área de la salud que realicen los mismos.

En este acápite, la consulta se refiere a si esta autorización conlleva la obligación para estas dos entidades de incluir las partidas presupuestales respectivas, siendo de aplicación aquí también, lo expresado en el punto precedente.

Conviene señalar que en el tema de las autorizaciones conferidas a los nombrados Ministerios de contratar con los hospitales universitarios, y con relación al cargo de contravenir el artículo 355 de la Carta, la Corte Constitucional, en la misma sentencia C-1250/01, hizo estas importantes precisiones sobre el manejo de dicha contratación:

"La objeción al artículo 4° tampoco es aceptable respecto de la mención general de que los hospitales universitarios, con las características establecidas en el proyecto de ley, gocen de la especial protección del Estado y estén bajo la responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación Nacional. Estas disposiciones carecen de la especificidad necesaria propia de los reglamentos autónomos constitucionales, además de ser desarrollo claro del principio de Estado social de derecho y del desarrollo del mandato constitucional de organizar, dirigir y reglamentar la

prestación de servicios de salud (art. 49 inc. 2º C.P.).

Carece igualmente de fundamento la objeción referida a la autorización legal dada a los mencionados ministerios para que incluyan en sus respectivos presupuestos anuales los recursos necesarios para posibilitar la contratación con base en el artículo 355 Superior. Si se observa con atención lo que hace la norma legal es reafirmar que el Estado tomará las medidas presupuestales necesarias para dar efectiva aplicación al artículo 355 de la Carta, sin que se entre a determinar la manera de realizar la contratación o el control sobre su cumplimiento.

Por otra parte, la norma objetada adopta una decisión de política social de gran envergadura consistente en la determinación de los destinatarios de los servicios que el Estado contrate con los hospitales universitarios; se trata de las personas que no están vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho a la salud. El Legislador busca así extender el cubrimiento de la atención en salud a las personas aún excluidas del cubrimiento de este servicio público, lo cual encuentra fundamento claro en diversas normas constitucionales (art. 1, 2, 13 y 49 C.P.), sin que pueda afirmarse que con ello se interfieran las competencias del Gobierno en materia del artículo 355 de la Constitución.

Finalmente, la objeción al artículo 4º también cubre a la autorización otorgada por la ley al Ministerio de Educación para incluir en su presupuesto anual las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud realicen los hospitales universitarios. Aunque podría pensarse a primera vista que la determinación del objeto de la contratación es competencia gubernamental que se fija de conformidad con las políticas y planes de desarrollo, lo cierto es que de nuevo se trata aquí de un desarrollo constitucional por vía de ley que no desconoce los criterios de especificidad material, control de cumplimiento del contrato o excepcionalidad. En efecto, de conformidad con el artículo 69 inciso 3 de la Constitución el Estado debe fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas, para lo cual debe ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo. Lo que hace la norma legal en este caso es simplemente concretar el mencionado mandato constitucional".

En conclusión, en este punto, los Ministerios de Protección Social y de Educación Nacional están facultados, dentro de la disponibilidad de recursos, conforme a las normas orgánicas del presupuesto nacional (fundamentalmente el decreto compilador 111 de 1996), para incluir en sus respectivos proyectos presupuestales, las partidas tendientes a llevar a cabo la autorización conferida por el artículo 4º de la ley 735 y destinadas a los loables fines previstos en esta norma.

&\$

LA SALA RESPONDE

1.

a) Los efectos jurídicos de la declaratoria de un bien como monumento nacional son: se le considera bien de interés cultural, goza de la protección del Estado, no puede ser demolido, restaurado u objeto de una intervención que le produzca cambios sin la previa autorización del Ministerio de Cultura, debe tener un plan especial de protección elaborado por éste y estar en el registro nacional de patrimonio cultural, si pertenece a una entidad pública, es inembargable, imprescriptible e inalienable, y si alguien lo destruye, modifica o interviene sin licencia, se hace acreedor a sanciones penales, económicas o urbanísticas.

b) La declaratoria de un bien como monumento nacional conlleva la prerrogativa, por lo general, de estar exento del impuesto predial y la contribución de valorización, de acuerdo con el régimen tributario del respectivo distrito o municipio, y la obligación para el Estado de protegerlo, mediante un plan especial de protección y el control de cualquier intervención que afecte su estado.

Adicionalmente, las entidades estatales pueden celebrar los contratos señalados en el artículo 355 de la Constitución con el lleno de los requisitos establecidos al efecto, con entidades privadas sin ánimo de lucro, propietarias de esta clase de bienes.

c) La naturaleza jurídica de una institución de derecho privado, no se modifica por el hecho de que la construcción o edificación en la cual se encuentre ubicada o preste sus servicios, sea declarada monumento nacional.

d) Las entidades territoriales tienen facultad para declarar y manejar el patrimonio cultural y los bienes de interés cultural de carácter departamental, del Distrito Capital y municipal, a través de las gobernaciones y alcaldías respectivas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan o en su defecto, de la entidad delegada por el Ministerio de Cultura.

En el caso de los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla tal declaratoria corresponde a los respectivos concejos distritales.

2.

a) Las consecuencias jurídicas de la declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación, son gozar de la protección del Estado en cuanto a su conservación y estar inscrita en el registro nacional de patrimonio cultural.

Las entidades estatales pueden celebrar los contratos mencionados en el artículo 355 de la Constitución con el lleno de los requisitos establecidos para el efecto.

b) Salvo lo anterior, la declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación no conlleva para ella prerrogativas especiales.

c) La declaratoria de una institución como patrimonio cultural de la Nación, no implica la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de su patrimonio.

3 y 4.

La obligación de acometer las obras de remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, establecida a cargo del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y de Educación Nacional en el artículo 2° de la ley 735 de 2002, se refiere a las edificaciones de los mismos y tales entidades, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, deben incluir en sus respectivos proyectos de presupuesto las partidas necesarias para cumplirla.

Estas entidades deben velar porque dichos inmuebles conserven la naturaleza de centros hospitalarios, la cual constituye su razón de ser.

5 y 6.

La autorización dada por el artículo 4° de la ley 735 de 2002, a los Ministerios de Protección Social y de Educación Nacional de asignar en sus presupuestos anuales, las partidas necesarias para contratar con los hospitales universitarios, el primero, servicios para las personas no vinculadas a ninguno de los sistemas de salud, y el segundo, investigaciones en el área de salud, significa que tales Ministerios, dentro de la disponibilidad de recursos, deben incluir dichas partidas en sus respectivos proyectos de presupuesto.

7.

El Congreso debería respetar las competencias asignadas mediante la ley 397 de 1997, al Ministerio de Cultura en relación con la declaratoria y manejo de los monumentos nacionales y los bienes de interés cultural de carácter nacional.

Cuando se presente un proyecto de ley por parte de algún parlamentario, destinado a declarar determinado bien como monumento nacional, sería conveniente que el Ministerio de Cultura actuara en su trámite, a fin de dar a conocer a los ponentes los criterios de valoración fijados por él, y la normatividad relativa al patrimonio cultural de la Nación, de manera que el proyecto quede en armonía con ésta y no se trate de derivar consecuencias distintas a las que establece la legislación para tal clase de bienes.

Transcribese a la señora Ministra de Cultura. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE
Presidente de la Sala
GLORIA DUQUE HERNÁNDEZ

GUSTAVO E. APONTE SANTOS
SUSANA MONTES DE ECHEVERRI
ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 El plan especial de protección es muy importante, en la medida en que constituye el instrumento que va a garantizar la conservación y cuidado del bien. En el caso de la ley 735 de 2002, se observa que aunque declara dos monumentos nacionales, no prevé nada respecto del plan de protección. Se podría pensar entonces, que la ley sería inocua por falta de este aspecto. Sin embargo, una interpretación coherente y sistemática de sus normas con el artículo 11-3 de la ley general de la cultura, conduce a afirmar que corresponde al Ministerio de Cultura la elaboración del respectivo plan.

2 Como se observa, la norma no distingue acerca de los infractores, pudiendo ser personas naturales, personas jurídicas privadas o entidades estatales de cualquier orden, las cuales, consiguientemente, pueden ser sujetos pasivos de las sanciones respectivas.

3 Así por ejemplo, en el caso del Distrito Capital de Bogotá, respecto del impuesto predial unificado, el decreto distrital 400 del 28 de junio de 1999, "Por el cual se expide el cuerpo jurídico que compila las normas sustanciales vigentes de los tributos distritales", dispone en el literal a) del artículo 24, que se encuentran exentos de tal impuesto, "los edificios declarados específicamente como monumentos nacionales por el consejo del ramo, siempre y cuando el sujeto pasivo del tributo no tenga ánimo de lucro" y el literal b) de la misma norma extiende la exención a "los edificios sometidos a los tratamientos especiales de conservación histórica, artística o arquitectónica, durante el tiempo en el que se mantengan bajo el imperio de las normas específicas de dichos tratamientos".

4 En el citado Concepto, la Sala señaló que sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación, ubicados en los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, que fueran declarados también patrimonio cultural del respectivo distrito, las competencias del Ministerio de Cultura, otorgadas por la ley 397 de 1997, y las de las autoridades de tales Distritos, conferidas por la ley 768 de 2002, son concurrentes y deben desarrollarse armónicamente.

5 Sentencia C-343 de 1995; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".

7 Sentencia C-782 de 2001.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:30:50