



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 055

Medio de control	Protección de los Derechos e Intereses Colectivos
Radicado	88-001-23-33-000-2022-00034-00
Demandante	Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Teresa Huffington Archbold
Demandado	Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Gerencia de la Reconstrucción y Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
Magistrada Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala de Decisión del Tribunal a dictar sentencia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos incoado por el Movimiento Veeduría Cívica Old Providence y la ciudadana Josefina Huffington Archbold en contra de la Nación- Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Gerencia de la Reconstrucción y Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

II. ANTECEDENTES

DEMANDA

La ciudadana Josefina Teresa Huffington Archbold en nombre propio y en su calidad de presidenta del Movimiento Veeduría Cívica Old Providence presentó demanda de protección de los derechos e intereses colectivos en contra del Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Gerencia de la Reconstrucción y Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con la finalidad que sean protegidos los derechos al patrimonio cultural

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

arquitectónico de la Nación y el respeto por las dinámicas sociales y culturales del Pueblo Raizal, condensados en el derecho a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación.

PRETENSIONES

La pretensión formulada por los actores populares consiste en que “se ordene a las entidades accionadas, la adopción de todos y cada uno de los actos administrativos que sean necesarios para ejecutar la reconstrucción del BIC Edificio El Convento – Escuela María Inmaculada, y así salvaguardar el derecho colectivo del pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina, a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, consagrado en el literal f), del artículo 4 de la Ley 472 de 1988.”

HECHOS

La parte demandante fundamenta sus pretensiones en los hechos que a continuación se sintetizan:

1. Explica que el edificio El Convento – edificio de la Escuela María Inmaculada ubicado en las islas de Providencia y Santa Catalina, en el sector de Free Town, es la sede del colegio que lleva el mismo nombre, fundado entre los años de 1928 y 1932, al que asistía una porción importante del total de estudiantes raizales de primaria y secundaria. Como características del indicado bien, expone las siguientes: **i)** fue declarado como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional a través de la Resolución 0788 de 1998 emitida por el Ministerio de Cultura de la República de Colombia, **ii)** fue declarado por el Concejo Municipal de Providencia y Santa Catalina, como patrimonio histórico del municipio, según el artículo 47 del Acuerdo 015 de 2000 – Esquema de Ordenamiento Territorial, **iii)** es un edificio emblemático para la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina, por su valor arquitectónico, propio de la arquitectura raizal, perteneciente a las corrientes arquitectónicas del Caribe Occidental, y **iv)** tiene una función social de primer orden en el municipio, al destacarse históricamente como un centro educativo de altísima calidad, caracterizado por un excepcional rendimiento académico en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Islas.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

2. La actora refiere que la Escuela María Inmaculada y el espacio físico del Edificio El Convento, han sido determinantes para el adecuado desarrollo, sobre todo en la etapa de la primera infancia de los niños y niñas del Pueblo Raizal de Providencia y Santa Catalina, una etapa del ser en la que predomina el juego como dispositivo de aprendizaje y donde son sumamente necesarios espacios adecuados para estimular y desarrollar satisfactoriamente los procesos de formación neuronales y cognitivos de los niños y las niñas. Todos los anteriores son factores que han sido bien entendidos por el modelo de educación desplegado por el Vicariato Apostólico a través de esta institución educativa.
3. La actora explica que el Edificio El Convento, cuya reconstrucción hoy reclama el pueblo raizal, es la prueba fehaciente del elevado nivel cultural de la sociedad de Providencia y Santa Catalina, siendo que hasta el acaecimiento de las desacertadas decisiones del gobierno colombiano de prohibir la lengua inglesa en la educación impartida en las islas del Archipiélago, la institución Escuela María Inmaculada, contaba con un personal docente de altísima calidad, entre otros de nacionalidad inglesa, lo que aseguraba la continuación de una estructura de pensamiento bilingüe, y permitía ubicar y valorar perfectamente desde el interior del pueblo raizal, tanto la lengua inglesa estándar, como el inglés creole, y finalmente el idioma castellano.
4. La accionante sostiene que la señalada prohibición del inglés como uno de los idiomas oficiales en que se impartía la educación, generó a su vez, una desapropiación del inglés y del creole, al menos desde un punto de vista social, de una generación de raizales que por primera vez sintieron rechazo hacia su propia lengua por considerarla no solo secundaria, sino inapropiada; situación que sólo ha venido siendo revertida, cuando las generaciones de raizales de finales de la década de los noventa e inicios del milenio, resignificaron el valor del creole, como la característica esencial que une al pueblo raizal con las corrientes angloparlantes del Caribe Occidental, siendo un vehículo de comunicación y enriquecimiento cultural.
5. Señala que el Bien de Interés Cultural Edificio El Convento – Escuela María Inmaculada, fue destruido en su totalidad por el Huracán Iota el 17 de noviembre de 2020, razón por la cual, se enviaron los requerimientos a las

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

diferentes entidades vinculadas, sin que a la fecha se haya dado una solución de fondo a la problemática consistente en la imperiosa necesidad de reconstruir el Bien de Interés Cultural Edificio El Convento – Escuela María Inmaculada.

6. Indica que el Ministerio de Cultura señaló en respuesta al requerimiento, que tras el paso del Huracán Iota, se pudo determinar “(...) la grave situación que presentó la Escuela María Inmaculada, no solo en su infraestructura sino en la afectación y el impacto social que se generó para la comunidad y en especial para los niños y niñas del pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina al ver el estado en el que quedó su institución, por lo que se vio la necesidad imperante de iniciar gestiones para su reconstrucción y recuperación”. De igual manera que, “(...) dentro de los compromisos del Plan de Acción Específico para la Reconstrucción de la Isla de Providencia – PAE SAI se concertó en la fase 1 de reconstrucción como uno de los compromisos del sector Cultura la ejecución de “Estudios técnicos y diseños para la reconstrucción del Convento de Providencia Escuela María Inmaculada”. Y finalmente que, “(...) una vez autorizado el proyecto, se dará traslado al Ministerio de Educación quien es la entidad encargada de la consecución de recursos para el desarrollo de las obras, de conformidad con los compromisos previamente establecidos”.
7. Por su parte, el Ministerio de Educación señaló en su respuesta la supuesta imposibilidad que tiene para destinar los recursos de la reconstrucción del BIC Edificio El Convento – Escuela María Inmaculada, según ellos porque “(...) la obligatoriedad de dichos aportes está restringido (sic) a establecimientos educativos vinculados a los departamentos, municipios y distritos, es decir que operan bajo el régimen educativo oficial”.
8. Las demás entidades requeridas, incluyendo la Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres UNGRD, encargada de diseñar y ejecutar el Plan de Atención Específico de la reconstrucción de Providencia y Santa Catalina, Islas, no dieron respuesta.
9. Finalmente, indica que actualmente la institución educativa ocupa unas aulas temporales donadas por el Gobierno de Turquía, sin embargo, una parte de

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

la identidad del Pueblo Raizal, reflejada en el modelo de educación impartida en la Escuela María Inmaculada, se encuentra amenazada.

- CONTESTACIONES

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO¹

Durante el término de traslado, la entidad demandada dio contestación manifestando respecto a los hechos expuestos en la demanda que la entidad, no tiene injerencia en los mismos, pues ni se le menciona, ni se le atribuye alguna acción u omisión alguna. Asimismo, indica que debido a la naturaleza del bien objeto de la acción – bien de interés cultural de la Nación – y por su destinación – centro educativo -, corresponde atender la problemática a las carteras de Cultura y Educación, quienes, como se observa en los documentos anexos a la demanda, ya adelantan un proyecto en relación con la Escuela María Inmaculada.

En cuanto a las pretensiones formuladas, sostiene que las mismas carecen de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los derechos colectivos por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dado que se trata fundamentalmente de un tema cuya naturaleza no es de competencia de esa entidad.

Por otra parte, propone la siguiente excepción:

Falta de legitimación en la causa por pasiva, fundada en el hecho que, de conformidad con las competencias asignadas a la entidad, esta no es responsable de la rehabilitación y/o conservación de los Bienes de Interés Cultural de la Nación ni tampoco de la infraestructura educativa.

DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA²

Respecto a las pretensiones de la demanda, sostiene que no existe omisión ni vulneración de derechos colectivos frente a la reconstrucción de la escuela María Inmaculada por parte del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa

¹ Documento No. 14 del expediente digital.

² Documento No. 15 del expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Catalina, toda vez que de acuerdo a las actividades establecidas por la UNGRD en el Plan de Acción Específico Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – PAE, a la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no se le estableció responsabilidad alguna frente a la reconstrucción de la Escuela María Inmaculada del Municipio de Providencia.

No obstante, la entidad clarifica que no se opone a la prosperidad de las pretensiones frente a las demás partes vinculadas dentro del proceso que no logren desvirtuar a través de los medios probatorios, la falta de responsabilidad en este asunto, pues es evidente que se debe tomar alguna acción frente a la reconstrucción de la escuela María Inmaculada que fue declarado patrimonio material por el Ministerio de Cultura lo cual lo hace un bien de especial protección que representa la cultura del territorio insular.

Como argumentos de defensa señala que de conformidad con las actividades establecidas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, a la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no se estableció responsabilidad alguna frente a la reconstrucción de la Escuela María Inmaculada del Municipio de Providencia y Santa Catalina, lo cual fue corroborado por el Secretario de Gobierno de la Gobernación del Departamental quien certificó que la UNGRD departamental no tiene responsabilidad en lo referente a la reconstrucción de la Escuela María Inmaculada de Providencia,

La entidad propuso las siguientes excepciones:

- (i) Falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que la UNGRD dentro del plan de acción específico del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no le asignó responsabilidad alguna al ente territorial, por ende, no se desplegó conducta ni activa ni omisiva que amenace o viole derechos de interés colectivo.
- (ii) Inexistencia de la violación de los derechos colectivos por parte del Departamento Archipiélago, por el hecho de no haberle asignado responsabilidad alguna dentro del plan de acción específico del

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al respecto de los hechos que dan lugar a la presentación de la acción popular.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL³

En cuanto a los hechos de la demanda, sostiene que algunos son ciertos y de otros indicaron que no les constan. Respecto a las pretensiones formuladas, manifiesta su oposición a todas y cada una de ellas, toda vez que el Edificio El Convento-Edificio de la Escuela María Inmaculada, ubicado en las islas de Providencia y Santa Catalina, en el sector Free Town, es un predio privado cuya titularidad corresponde al vicariato apostólico y, en estricto sentido, el Ministerio de Educación Nacional no puede invertir recursos públicos en un predio privado, en atención a la prohibición establecida en el artículo 335 de la Constitución Política de 1991.

Como argumentos de defensa expone los siguientes:

Prohibición de inversión de recursos públicos en predio de carácter privado.

Al respecto, explica que teniendo en cuenta el carácter privado de la institución educativa Escuela María Inmaculada, las inversiones de recursos públicos en instituciones de esta naturaleza están prohibidas constitucionalmente, al igual que los recursos del Sistema General de Participaciones tienen destinación específica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

Precisa que, si bien es posible que dichos recursos sean utilizados para inversiones en infraestructura educativa, es necesario que la institución educativa a intervenir sea de carácter oficial, por cuanto tales recursos están dispuestos para la financiación de la educación pública.

Sobre la posibilidad de utilizar recursos públicos distintos al Sistema General de Participaciones para adecuar infraestructura educativa privada, indica que es importante señalar que dicha utilización se considera una donación a particulares, la cual está constitucionalmente prohibida.

El Ministerio de Educación Nacional propuso las siguientes excepciones:

³ Documento No. 18 del expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Falta de la legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Educación Nacional.

Sostiene que: (i) la entidad no interviene en los hechos que conllevan a las pretensiones de la demanda y no ha causado agravio alguno a la hoy demandante, (ii) el predio sobre el cual recae el inmueble, respecto del cual se requiere su intervención para la reconstrucción es de naturaleza privada y su titularidad corresponde al vicario apostólico de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y (iii) conforme a las competencias asignadas por la ley la entidad, no puede ser encargada de la reconstrucción del inmueble objeto de esta acción constitucional, dado que los recursos públicos a cargo de la entidad por expresa orden constitucional no pueden ser invertidos en bienes de propiedad de particulares.

Genérica e innominada. A efectos de que se declare en la medida en que se demuestre en el proceso.

**UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
[UNGRD]⁴**

Respecto a los hechos de la demanda, la entidad manifiesta que unos son parcialmente ciertos y de otros, indicó que no le constan. En cuanto a las pretensiones formuladas manifiesta oponerse a todas y cada una de ellas por cuanto no se ha incurrido, por acción o por omisión, en la presunta vulneración de los derechos colectivos alegados como conculcados en la demanda.

Como fundamentos de defensa la entidad propuso las siguientes excepciones:

Falta de integración del contradictorio por existir litisconsorcio necesario

Indica que de la lectura de la demanda se advierte la necesaria comparecencia al proceso del Vicariato Apostólico de San Andrés y Providencia, toda vez que en atención a lo señalado en la sentencia del 12 de septiembre de 2011, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de San Andrés y Providencia, el «Vicariato Apostólico de San Andrés y Providencia» adquirió, mediante el modo usucapión

⁴ Documento No. 22 del expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

extraordinaria, el derecho de dominio del bien inmueble objeto de la pretensión de la protección del medio de control de la referencia.

Carencia de objeto del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

La UNGRD explica que el bien inmueble objeto de la controversia fue destruido por un evento de la naturaleza, como lo fue el huracán IOTA, circunstancia que envuelve la pérdida de las condiciones que dieron lugar a que el «Edificio el Convento: Edificio de la Escuela María Inmaculada» fuera declarado como bien de interés cultural de la Nación, razón por la cual, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, así como en lo preceptuado en el numeral 3 del título «declaratorias y revocatorias» del artículo 2.3.1.3. del Decreto 1080 de 2015, que lamentablemente para la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y para la Nación el «Edificio el convento: Edificio de la Escuela María Inmaculada», ya no ostenta la condición de bien de interés cultural a causa de su destrucción. Sostiene que, de esta manera, se presenta el fenómeno de decaimiento de la Resolución 0788 de 1998, expedida por el Ministerio de Cultura.

Falta de legitimación en la causa por pasiva - por inexistencia de la obligación de protección de los derechos colectivos presuntamente conculcados

Sostiene que en la presente controversia se advierte que, la parte demandante no acreditó con ningún medio de prueba que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es la autoridad responsable o a cuyo cargo está la obligación de reconstruir el bien inmueble identificado o denominado como «Edificio el convento: Edificio de la Escuela María Inmaculada».

Es así que, en el presente asunto no está acreditado que la UNGRD está legitimada materialmente en la causa por pasiva.

Improcedencia de las pretensiones respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Sostiene la improcedencia de adelantar las actuaciones administrativas indispensables, inclusive la reconstrucción del bien inmueble objeto de la controversia, puesto que del marco de funciones y competencias de la entidad se desprende que la misma no cuenta con la competencia para adelantar actividades asociadas a la protección, conservación y/o reconstrucción de bienes inmuebles de interés cultural de la Nación, inclusive cuando se ha declarado una situación de desastre territorial como ocurrió en este caso.

Agrega que las medidas de protección de los bienes de interés cultural de la Nación están establecidas, especialmente, en la Ley 397 de 1997 y el Decreto 1080 de 2015, disposiciones estas que no atribuyeron ninguna competencia y/o función a la UNGRD, para ejecutar acciones como la reconstrucción de dicha clase de bienes; razón por la cual no es posible acceder a las pretensiones de la parte demandante respecto de la UNGRD.

Cumplimiento de las funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de la declaratoria de situación de desastre en el municipio de Providencia y Santa Catalina

Para sustentar dicha excepción, la entidad explica que en el marco de la declaratoria de la situación de desastre en el municipio de Providencia y Santa Catalina, realizada por el gobierno nacional mediante la expedición del Decreto 1472 de 2020, la UNGRD procedió a la elaboración y/o construcción del plan de acción específico para la recuperación de esa entidad territorial. Para ello se realizaron mesas técnicas en conjunto con la Gerencia para la Reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los distintos sectores que integran el gobierno nacional, representados por los respectivos Ministerios, en los que se les solicitó identificar y adelantar la evaluación de daños y el análisis de necesidades para el municipio de Providencia y Santa Catalina.

Pese a lo anterior, las carteras ministeriales encargadas de la política pública en materia de cultura y educación no incluyeron acciones y/o proyectos encaminados a la reconstrucción del bien inmueble objeto de la controversia judicial. Dicha situación, en su consideración, no puede interpretarse como un incumplimiento de las funciones que le fueron atribuidas por el ordenamiento jurídico a la UNGRD

Ineptitud sustantiva de la demanda en relación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

La UNGRD afirma que en los argumentos planteados en los acápite de “hechos” y de “fundamentos y razones jurídicas” de la demanda, no fueron esbozados las supuestas acciones u omisiones, desde el punto de vista funcional, en que incurrió la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y a partir de las cuales se predica la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda.

En tal sentido, expone que en este tipo de medio de control no basta con que la parte demandante señale quien es el presunto responsable de la vulneración de dicha clase derechos, para concluir sin razonamiento alguno que existe una infracción de aquellos y, por ende, una vulneración de un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico, puesto que es necesario indicar la infracción del ordenamiento jurídico realizada a partir del cual se deriva la vulneración de los derechos e intereses colectivos alegados.

De la naturaleza jurídica de la acción popular y de los presupuestos sustanciales de responsabilidad en las acciones populares

En este punto, la entidad cita apartes de pronunciamientos realizados por el Consejo de Estado⁵ respecto a la naturaleza jurídica de la acción popular y los elementos sustanciales para su procedencia, concluyendo que es menester, en primer término, acreditar la existencia de un daño por la vulneración de los derechos e intereses colectivos y/o la amenaza y/o el peligro de esos mismos derechos. Esto es, no necesariamente debe haberse causado o concretado un daño propiamente dicho.

En segundo lugar, se debe acreditar que existe una acción o una omisión de la autoridad administrativa demandada, en el cumplimiento de los deberes que el ordenamiento jurídico le atribuyó.

Y, en tercer lugar, se debe demostrar la relación de causalidad entre la acción o la omisión en el cumplimiento de los deberes funcionales por parte de la autoridad y el daño y/o afectación de los derechos e intereses colectivos alegados como conculcados.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Radicación número: 13001-33-33-004-2015-00164-01(AP). Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Inexistencia de responsabilidad de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres por no probarse la presunta acción u omisión alegada por el demandante en el cumplimiento de los deberes funcionales de esta entidad pública

De conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 4147 de 2011 y la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no cuenta con la función y/o competencia directa para reconstruir bienes de interés cultural de la nación, inclusive cuando los mismos fueron o son afectados por una situación de desastre. Es más, revisadas las disposiciones que rigen la protección, conservación y recuperación de los bienes de interés cultural de la nación, se advierte que, la UNGRD no tiene función y/o competencia alguna asociada a dicha clase de actividades.

Sostiene que si la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres obrara conforme lo pretende el accionante en el presente asunto, esta autoridad administrativa incurriría en una usurpación de funciones de otras autoridades, lo cual a su vez se traduciría en que la UNGRD actuaría en contravía del principio de legalidad de la función pública constitucionalmente consagrada.

Inexistencia de responsabilidad de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres por no probarse el nexo causal entre la presunta acción u omisión alegada por el demandante en el cumplimiento de los deberes funcionales de esta entidad pública y la presunta afectación de los derechos colectivos alegados como conculcados

Luego de reiterar los argumentos expuestos como sustento de las anteriores excepciones, la UNGRD indica que teniendo en cuenta que no es posible predicar la presunta afectación de los derechos colectivos invocados en la demanda, por la conducta [activa u omisiva] de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el caso particular y concreto; tampoco se puede predicar que exista relación de causalidad entre la conducta de dicha autoridad del orden nacional con la presunta vulneración y/o amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda.

Excepción genérica

Solicita la declaratoria de aquellas excepciones que encuentre probadas de oficio dentro del trámite procesal.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

- ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada ante la Oficina de Coordinación Administrativa y Servicios Judiciales de San Andrés Isla, el 16 de septiembre de 2022⁶, admitiéndose por medio de auto No. 078 del 29 de septiembre de 2022⁷. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, las entidades accionadas dieron contestación a la demanda.

Los días 11 de noviembre de 2022 y 21 de febrero de 2023 fue llevada a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento la cual fue declarada fallida⁸.

Mediante providencia No. 030 del 24 de marzo de 2023⁹ se resolvió negar la solicitud de agotamiento de jurisdicción elevado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-.

Por auto No. 045 del 19 de mayo de 2023, fue abierto el periodo probatorio de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 472 de 1998¹⁰.

Finalmente, mediante auto No.065 del 14 de julio de 2023, el Tribunal cerró el período probatorio y se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.¹¹

- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante¹²

La accionante al presentar el escrito de alegatos de conclusión, presentó una síntesis de lo que en su consideración son las posturas de las diversas entidades vinculadas al proceso respecto a la pretensión de la demanda que es la reconstrucción del bien de interés cultural edificio El Convento.

⁶ Documento No. 3 del expediente digital.

⁷ Documento No.5 del expediente digital.

⁸ Documentos Nos. 43, 44, 75, 76 y 77 del expediente digital.

⁹ Documento No. 080 expediente digital.

¹⁰ Documento No. 083 expediente digital.

¹¹. Documento No. 097 expediente digital.

¹² Documento No. 101 expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

La parte accionante sostiene en sus alegatos de conclusión que no se puede privar al pueblo raizal de gozar del único monumento nacional, Bien de Interés Cultural de carácter nacional que los identifica como etnia.

Manifiesta que se encuentra demostrado al interior del presente trámite, i) la vocación del servicio público del uso del Bien de Interés Cultural, y ii) que la titularidad privada del mismo acaeció únicamente por la necesidad que hubo de salvar la edificación en su momento, razón por la cual, después de más de 80 años de uso, el Vicariato Apostólico generó un proceso de pertenencia. A ese respecto indicó que los territorios étnicos son imprescriptibles, y dado que se trata de un territorio propio heredado como pueblo étnico de la corona inglesa, considera que es factible que en sede de acción popular, la titularidad del predio pueda ser declarada nula con miras a proteger el patrimonio cultural inmaterial del pueblo raizal.

Por otra parte, asevera que dentro del plenario se acreditó la asignación de recursos públicos con el fin de reconstruir edificaciones sobre predios privados, como es el caso del Museo municipal, el cual fue reconstruido en predio propiedad de la persona jurídica privada, Parroquia Nuestra Señora de los Dolores.

Finalmente, indica que el edificio del Convento se relaciona y es usado y apropiado en múltiples formas por el Pueblo Raizal, y hace parte de un conglomerado cultural ubicado en el sector de Free Town, junto al Museo Municipal Virginia Archbold, el salón comunal Padre Martin Taylor, y la Iglesia Nuestra Señora de los Dolores. Sin embargo, no se trata de un asunto religioso, se trata de que se están borrando 86 años del pueblo raizal

Entidades demandadas

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO¹³

Inicia reiterando la solicitud de declaratoria de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, al sostener que dicha cartera no tiene injerencia alguna en los hechos de la demanda, ni se le menciona o atribuye acción u omisión

¹³ Documento No. 099 expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

alguna, respecto del derecho colectivo que se señala como amenazado en el proceso.

Señala que teniendo en cuenta la naturaleza del bien objeto de la acción – bien de interés cultural de la Nación – y por su destinación – centro educativo -, corresponde atender la problemática a las carteras de Cultura y Educación, quienes, como se observa en los documentos anexos a la demanda, ya adelantan un proyecto en relación con la Escuela María Inmaculada.

Por otra parte, indica que lo referente a la elaboración y contenido del Plan de Acción Especifico relativo a la situación de desastre que afectó el departamento Archipiélago en noviembre de 2020 por cuenta del huracán IOTA, es un asunto que le compete a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.

Finalmente, sostiene que las pretensiones de la demanda deben ser negadas toda vez que no fue acreditada vulneración alguna de los derechos colectivos invocados como violados.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL¹⁴

Reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, específicamente lo concerniente a la prohibición constitucional de realizar inversiones de recursos públicos en instituciones educativas de carácter privado.

MINISTERIO DE CULTURA¹⁵

Asevera que pese a que el Edificio de la Escuela María Inmaculada fue declarado como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, la titularidad del derecho de dominio corresponde al Vicariato Apostólico de San Andrés y Providencia Islas, por lo que no es competencia del Ministerio de Cultura, la conservación, restauración, conservación, mantenimiento ni de ningún tipo de intervención ni la destinación de recursos para dichas acciones, toda vez que se trata de un predio privado, conclusión que se sustenta en el artículo 1 de la Ley 397 de 1997.

¹⁴ Documento No. 100 expediente digital.

¹⁵ Documento No. 102 expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

El Ministerio de Cultura indica que de conformidad los compromisos adquiridos en el Plan de Acción Específico para la Isla de Providencia – PAE SAI concertó en la fase 1 de Reconstrucción la Ejecución de “estudios técnicos y diseños para la reconstrucción del Convento de Providencia – Escuela María Inmaculada” proyecto que se encuentra finalizado. La Dirección de Patrimonio y Memoria del Ministerio, mediante Resolución No. 2294 del 20 de octubre de 2022, autorizó la intervención en la modalidad de reconstrucción y ampliación en el predio ubicado en el sector La Florida, en la Isla de Providencia, correspondiente a la Escuela María Inmaculada, declarado bien de Interés cultural del ámbito nacional. No obstante, dicha cartera no goza de facultades ni competencias legales que sustenten la destinación de recursos públicos para la conservación, mantenimiento, restauración de los bienes declarados de interés cultural, por lo que solicita negar las pretensiones de la demanda.

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD)¹⁶

La entidad accionada presenta sus alegatos finales reiterando en gran parte los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. En este orden, reafirma su postura de no estar dentro del marco de sus competencias la reconstrucción del bien de interés cultural de la nación, por cuanto dicha potestad -a su parecer- recae sobre la cartera del Ministerio de Cultura, citando como soporte de sus afirmaciones apartes del Decreto 2358 de 2019.

Agrega que de conformidad con las pruebas documentales allegadas al plenario se constata que el Ministerio de Cultura realizó estudios técnicos y diseños para la reconstrucción escuela María Inmaculada, proyecto que conforme a lo afirmado se encuentra finalizado, quedando pendiente la etapa de consecución de recursos por parte del Ministerio de Educación. En este orden, se puede advertir que la UNGRD no tiene injerencia en la adecuación de la institución dado que varias carteras ministeriales dentro del marco de sus competencias han dado inicio a las labores pertinentes.

Finalmente, la entidad afirma que dando aplicación inmediata a sus funciones y competencias atribuidas mediante Decreto Ley 4147 de 2011 y Ley 1523 de 2012

¹⁶ Documento No. 104 expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

procedió a incluir el bien inmueble objeto de la controversia en el plan específico para la recuperación de Providencia y Santa Catalina.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Durante la oportunidad procesal correspondiente, el Ministerio Público guardó silencio.

IV. CONSIDERACIONES

En esta oportunidad, corresponde a la Sala de Decisión de esta Corporación, dictar sentencia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos incoado por el Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y la ciudadana Josefina Huffington Archbold en contra de la Nación- Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Gerencia para la Reconstrucción y Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Se pretende con el medio de control la protección del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y del pueblo Raizal.

- COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para proferir decisión de fondo, en atención a lo establecido en el numeral 16 del artículo 152 del C.P.A.C.A., concordado con el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, dado que, en el medio de control figuran como demandadas entidades del orden nacional como son la Nación - Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Legitimación en la causa

Por activa

Sobre la legitimación en la causa por activa en las acciones populares, la Corte Constitucional¹⁷ recuerda que “Del objeto de protección de las acciones populares

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-596/2017.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

se desprenden, al mismo tiempo, criterios especiales de legitimación. Así, el artículo 12 de la referida Ley 472, establece una *regla de legitimación ampliada* permitiendo que cualquier persona natural o jurídica, organizaciones de diferente naturaleza y algunas autoridades públicas interpongan la acción. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado “*que la titularidad es del colectivo y no de la suma de cada uno de los derechos individuales... el interés le asiste a todo el grupo, cualquiera de ellos está legitimado para ejercer su derecho de acción representado a las otras personas igualmente afectadas*”¹⁸.

El legislador dio aplicación al criterio de la legitimación ampliada, tal como se puede constatar en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que otorga el derecho de acción en tratándose del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos a cualquier persona, con el propósito de que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos.

Siendo así, encuentra la Sala acreditada la legitimación en la causa por activa de la ciudadana Josefina Huffington Archbold y el Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence para interponer el presente medio de control.

Por pasiva

El medio de control fue dirigido contra la Nación- Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Gerencia para la Reconstrucción y Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entidades que propusieron en común la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva para integrar el medio de control sub examine.

Sobre la legitimación en la causa, el Consejo de Estado ha señalado¹⁹ lo siguiente:

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Expediente número: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 76001-23-31-000-2006-01832-02(50522). Actor: LUZ MARINA RODRÍGUEZ TELLO Y OTROS. Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTROS.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

“La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.

De igual manera, la legitimación material es condición necesaria para obtener una decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, en relación con el extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la parte actora hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.”

Observa la Sala que el objeto central del medio de control es la protección del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural arquitectónico de la Nación – específicamente la reconstrucción del bien de interés cultural de la nación denominado Edificio El Convento – Escuela María Inmaculada.

Respecto del mencionado derecho e interés colectivo es evidente que alguna de las entidades convocadas a este proceso tiene legitimación de hecho en la causa por pasiva. De una parte, se encuentra que a estas solicitudes subyace si estaba o no dentro del marco de sus competencias la reconstrucción del mencionado bien. Lo anterior, teniendo en cuenta: **(i)** la naturaleza del bien, pues se trata de un bien declarado de interés cultural de la Nación por parte del Ministerio de Cultura, **(ii)** la destinación del mismo, en tanto que no es objeto de debate que el bien estaba destinado a la prestación del servicio público de educación y **(iii)** la forma por medio de la cual se produjo la destrucción del bien de interés cultural de la Nación, que como se sabe aconteció por un evento de la naturaleza con ocasión al paso del huracán Iota por el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Estas circunstancias eventualmente podrían estar relacionadas en cierta medida con la órbita de competencias de algunas de las accionadas, por lo que para la Sala se encuentran legitimadas de hecho el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por lo que se considera ajustada a derecho su vinculación a este proceso, sin que pueda prosperar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de las mismas.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

En relación con la legitimación material de estas entidades, la misma se determinará al momento de estudiar el fondo del asunto.

En cuanto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Sala considera que dicha entidad no cuenta con legitimación de hecho por pasiva toda vez que teniendo en cuenta las circunstancias ante mencionadas, es decir, la naturaleza del bien inmueble, su destinación y la manera en que fue ocasionada su destrucción se tiene que estas no se relacionan en lo más mínimo con el ámbito de competencia de dicha entidad; razón por la cual, en consideración de la Sala la excepción alegada, tiene vocación de prosperar.

Excepciones

Respecto de las demás excepciones propuestas: **(i)** Inexistencia de la violación de los derechos colectivos por parte del Departamento Archipiélago, **(ii)** prohibición de inversión de recursos públicos en predio de carácter privado, **(iii)** carencia de objeto del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, **(iv)** inexistencia de la obligación de protección de los derechos colectivos presuntamente conculcados, **(v)** improcedencia de las pretensiones respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, **(vi)** cumplimiento de las funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de la declaratoria de situación de desastre en el municipio de Providencia y Santa Catalina, **(vii)** inexistencia de responsabilidad de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres por no probarse la presunta acción u omisión alegada por el demandante en el cumplimiento de los deberes funcionales de esta entidad pública e **(viii)** inexistencia de responsabilidad de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres por no probarse el nexo causal entre la presunta acción u omisión alegada por el demandante en el cumplimiento de los deberes funcionales de esta entidad pública y la presunta afectación de los derechos colectivos alegados como conculcados, considera el Tribunal que en realidad se constituyen en argumentos de defensa relacionados directamente con el fondo del asunto debatido, razón por la cual deberán ser resueltas a lo largo de las consideraciones y al resolver de mérito sobre las pretensiones.

- PROBLEMA JURIDICO

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Para la Sala, el problema jurídico se circunscribe a determinar si se está vulnerando el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación por la omisión en la reconstrucción del bien de interés cultural de carácter nacional -El Edificio El Convento – Edificio de la Escuela María Inmaculada ubicado en las islas de Providencia y Santa Catalina.

- **TESIS**

La Corporación considera que la omisión del Ministerio de Cultura y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en incluir en el Plan de Acción Específico para la recuperación del Municipio de Providencia y Santa Catalina el “Edificio el convento: Edificio de la Escuela María Inmaculada”, vulnera el derecho colectivo de la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

- **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

La Carta Política de 1991 hizo expreso reconocimiento de los derechos e intereses colectivos, que son los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que defina el legislador, lo cual quiere decir que no son taxativos, sino enunciativos.

De manera que, con la finalidad de fomentar la solidaridad ciudadana y de defender intereses vitales colectivos fueron creados tales instrumentos jurídicos de protección en el artículo 88 de la Carta Política; después reglamentados por medio de la Ley 472 de 1998 con el nombre de acciones populares, útiles cuando esos intereses o derechos fueren amenazados o lesionados por la intervención o inactividad de la autoridad o de los particulares en determinados casos

En conclusión, las acciones populares, son el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza sobre los cuales “ningún miembro de la comunidad puede apropiarse con exclusión de los demás²⁰.”

²⁰ El estudio referido puede consultarse en la sentencia de 10 de octubre de 2019, Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón, expediente núm. 68001-23-33-000-2016-00673-01.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

El Consejo de Estado, en forma reiterada²¹, ha sostenido que los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales²², **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses mencionados.²³

En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, tanto la Corte Constitucional²⁴ como el Consejo de Estado²⁵, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Derechos colectivos cuya protección se invoca.

Como se ha indicado en el cuerpo de esta decisión, los accionantes ejercitan el presente medio de control con el objeto de lograr la protección principalmente de los siguientes derechos colectivos: patrimonio cultural arquitectónico de la Nación y el respeto por las dinámicas sociales y culturales del Pueblo Raizal, condensados en el derecho a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación.

La Sala considera que los derechos e intereses colectivos que se afirman como vulnerados en razón de la omisión o negativa en la reconstrucción del bien de interés cultural de carácter nacional - el edificio El Convento – edificio de la Escuela María

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

²³ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

²⁴ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Inmaculada ubicado en las islas de Providencia y Santa Catalina, es esencialmente el derecho a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación.

- **El patrimonio cultural de la Nación.**

El artículo 72 de la Constitución Política, establece en cabeza del Estado la protección del patrimonio cultural de la Nación, en los siguientes términos:

“El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.”

El anterior mandato constitucional fue desarrollado mediante la Ley 397 de 1997²⁶, modificada y adicionada, entre otras, por la Ley 1185 de 2008 cuyo artículo 4°, dispone:

"Artículo 4°. Integración del patrimonio cultural de la Nación. Modificado por el art. 1, Ley 1185 de 2008. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

El artículo 8° atribuye al Ministerio de Cultura la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. En cuanto a los bienes de interés cultural a nivel territorial, determinó lo siguiente:

ARTICULO 8o. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:>

(...)

“b) A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los

²⁶ Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.

Son bienes de interés cultural del ámbito de la respectiva jurisdicción territorial los declarados como tales por las autoridades departamentales, distritales, municipales, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, en el ámbito de sus competencias, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en una división territorial determinada.

Los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993

Respecto al régimen de protección al que están sometidos los bienes de interés cultural, tanto públicos como privados, la ley dispone lo siguiente:

ARTICULO 11. RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:

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

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

Para bienes muebles se indicará el bien o conjunto de bienes, las características del espacio donde están ubicados, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

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

1.1. Cuando un bien de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 sea declarado bien de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura, el Plan Especial de Manejo y Protección, si se requiere, deberá ser aprobado por dicho Ministerio, quien podrá atender posibles sugerencias hechas por las autoridades competentes para efectuar declaratorias en el ámbito territorial.

Del Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura es el encargado de fijar las políticas generales y dictar normas técnicas y administrativas, a las que deben sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema.

Competencias generales sobre BIC del ámbito nacional y territorial.²⁷

1. Formular la política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación, y coordinar el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, para lo cual fijará las políticas generales y dictará lineamientos técnicos y administrativos, a los que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema.
2. Reglamentar los criterios de valoración que deberán aplicar todas las instancias competentes del ámbito nacional y territorial para declarar SIC.
3. Reglamentar, en caso de estimarlo necesario de acuerdo con las cambiantes conceptualizaciones del patrimonio cultural, categorías o clasificaciones de SIC adicionales a las establecidas en el presente decreto, para el ámbito nacional y territorial.
4. Establecer aspectos técnicos y administrativos relativos al contenido general de los Planes Especiales de Manejo y Protección, cuya sigla es -PEMP-, de los BIC del ámbito nacional y territorial, de conformidad con la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 y este Decreto.
5. Determinar cuáles BIC declarados previamente a la expedición de la Ley 1185 de 2008 en los ámbitos nacional y territorial requieren PEMP y el plazo para adoptarlo, si fuere necesario en forma adicional a lo establecido en este decreto.
6. Autorizar de conformidad con la Ley 1185 de 2008 y este decreto, la exportación temporal de BIC muebles de propiedad de diplomáticos independientemente de la instancia que hubiera efectuado su declaratoria.

²⁷ Artículo 2° del Decreto 2358 de 2019, Por el cual se modifica y adiciona el decreto 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, en lo relacionado con el Patrimonio Cultural Material e Inmaterial

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

7. Reglamentar aspectos técnicos y administrativos que se requieren para la exportación temporal de BIC muebles tanto del ámbito nacional como territorial, sin perjuicio de las regulaciones en materia aduanera.
8. Definir las herramientas y criterios para la conformación del Inventario del Patrimonio Cultural de la Nación, en coordinación con las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 14° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 9° de la Ley 1185 de 2008.
9. Reglamentar los aspectos técnicos y administrativos para la elaboración y actualización de registros de BIC de los ámbitos nacional y territorial, de conformidad con la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y con lo establecido en este decreto.
10. Recibir noticia y mantener un registro de las sanciones administrativas impuestas en el ámbito nacional y territorial por las instancias competentes, en casos de vulneración al Patrimonio Cultural de la Nación consagrados en el artículo 15° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 10° de la Ley 1185 de 2008.
11. Celebrar con las correspondientes iglesias y confesiones religiosas, convenios para la protección y para la efectiva aplicación del Régimen Especial de Protección cuando los bienes pertenecientes a aquellas hubieran sido declarados como BIC.
12. Revocar, cuando proceda, las declaratorias de monumentos nacionales efectuadas por el Ministerio de Educación.
13. Destinar los recursos que las leyes sobre la materia y las correspondientes leyes anuales de presupuesto le asignen para las acciones relativas al Patrimonio Cultural de la Nación.

En este punto, la Sala considera de gran importancia citar in extenso apartes de la sentencia del Consejo de Estado²⁸ por medio de la cual define y explica la importancia de los conceptos de patrimonio cultural y bienes de interés cultural.

El patrimonio cultural

Una sociedad puede desear preservar para sus generaciones futuras no solamente bienes muebles o inmuebles, sino también tradiciones, costumbres, valores o expresiones que infundan a sus integrantes el sentimiento de pertenecer a un país, a una tradición o a un modo de vida determinado²⁹. Precisamente, estos elementos materiales e inmateriales integran su patrimonio cultural, el cual ha sido definido como:

“{L}as obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan un sentido a la vida. Es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo: la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas”³⁰

Múltiples argumentos han sido esgrimidos a favor de la protección del patrimonio cultural. Entre estos se encuentran los siguientes: i) es una fuente importante de memoria e inspiración, ii) contribuye a la identidad nacional y local de una comunidad, iii) es una expresión de la experiencia humana, iv)

²⁸ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 27 de febrero de 2014. Rad. No. 110010306000201400007 00 (2197)

²⁹ “Hay cosas que nos parece importante preservar para las generaciones futuras. Su importancia puede deberse a su valor económico actual o potencial, pero también a que nos provocan una cierta emoción o nos hacen sentir que pertenecemos a algo, un país, una tradición o un modo de vida. Puede tratarse de objetos que poseer o edificios que explorar, de canciones que cantar o relatos que narrar. Cualquiera que sea la forma que adopten, estas cosas son parte de un patrimonio y este patrimonio exige que nos empeñemos activamente en salvaguardarlo”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura - UNESCO, Qué es el patrimonio cultural inmaterial? p. 3

³⁰ Conferencia Mundial de la Unesco sobre Patrimonio Cultural celebrada en México en el año de 1982.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

permite el dialogo entre las culturas, v) representa un mecanismo para mejorar la comunicación y las relaciones entre los Estados, vi) es una herramienta para la investigación y la educación, vii) es una fuente de recursos económicos a través de la recreación y el turismo, viii) es un repositorio de conocimiento o archivo de la experiencia humana, ix) genera en las personas sentimientos de gozo y satisfacción, x) permite comprender la cultura de una comunidad, xi) satisface la necesidad de identidad de las personas y xii) hace posible una conexión con el pasado.

No obstante, estos argumentos que validan la importancia del patrimonio cultural, se advierte la fragilidad de este al punto de poder desaparecer como consecuencia de fenómenos tales como la industrialización, la urbanización, la migración, los conflictos armados, el deterioro ambiental, el turismo masivo, y en general, por la evolución propia de la vida social y económica moderna. De allí entonces que exista la necesidad de que la comunidad internacional y los Estados desarrollen mecanismos para su protección y conservación.

Es por ello que, en el caso colombiano, por expreso mandato constitucional, el patrimonio cultural de la Nación se encuentra bajo la protección del Estado. De esta suerte, la política estatal está dirigida a salvaguardarlo, protegerlo, recuperarlo, conservarlo, sostenerlo y divulgarlo, buscando con ello que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional. No puede olvidarse, que a través del patrimonio cultural de la Nación se expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico particular.³¹

En desarrollo de este mandato constitucional nuestra legislación protege el patrimonio cultural a través de normas jurídicas tales como: i) la Ley 397 de 1997 – Ley General de Cultura, ii) la Ley 1185 de 2008, iii) el Decreto 763 de 2009, iv) la Resolución 983 de 2010 del Ministerio de Cultura, v) el Decreto 2941 de 2009, vi) la Resolución 330 de 2010 del Ministerio de Cultura y vii) la Ley 1675 de 2013.

Cabe anotar, que además de las normas nacionales que se han expedido para proteger el patrimonio cultural, el Estado colombiano ha suscrito con el fin de contribuir con ese objetivo múltiples tratados internacionales sobre la materia. Entre estos se encuentran: i) Tratado sobre la protección de muebles de valor histórico, al cual adhirió Colombia a través de la Ley 14 de 1936. Los bienes señalados en él constituyen monumentos muebles, en virtud del artículo 7° de la Ley 163 de 1959, ii) Pacto Roerich para la protección de las instituciones artísticas y científicas y monumentos históricos, el cual fue aprobado por la Ley 36 de 1936, iii) la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, suscrita en París el 16 de noviembre de 1972 y aprobada por la Ley 45 de 1983, iv) la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales, aprobada mediante la

³¹ “La descripción anterior muestra que, efectivamente, la protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que éste constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones. Entonces, la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la Nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico”. Corte Constitucional. Sentencia del 30 de agosto de 2006, C-742/06.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

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

De otra parte, con el propósito de participar en la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural, con fundamento en lo señalado en la Ley 397 de 1997 y los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía, se estableció el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación (SNPCN), el cual está integrado por:

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

Igualmente, de acuerdo con el Decreto 763 de 2009 las entidades públicas que integran el SNPCN son: i) el Ministerio de Cultura, ii) el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, iii) el Archivo General de la Nación, iv) el Instituto Caro y Cuervo, v) el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, vi) los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural, vii) los departamentos, viii) los distritos, ix) los municipios, x) las autoridades indígenas, xi) las autoridades de que trata la Ley 70 de 1993 y, xii) en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollan, financian, fomentan o ejecutan actividades referentes al Patrimonio Cultural de la Nación.

La coordinación del SNPCN está a cargo del Ministerio de Cultura, el cual por expreso mandato legal tiene la potestad de fijar las políticas generales y establecer las normas técnicas y administrativas a las cuales deben someterse las entidades y personas que integran el sistema.

Los Bienes de Interés Cultural – BIC –

Dentro del conjunto de bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, se encuentran los Bienes de Interés Cultural – BIC -, los cuales están sometidos a las disposiciones de la Ley 397 de 1997. Estos bienes pueden dividirse en BIC del ámbito: i) nacional, ii) departamental, iii) distrital, iv)

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

municipal, v) de los territorios indígenas y vi) de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

De acuerdo con el artículo 8º de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 5º de la Ley 1185 de 2008, la declaratoria de un bien como BIC del ámbito nacional corresponde al Ministerio de Cultura. Si se trata de un BIC del ámbito territorial la declaratoria deberá realizarla la entidad territorial correspondiente. De esta suerte, la petición para efectos de declarar un BIC se realizará ante el órgano competente dependiendo del ámbito que cubra. Así:

“La solicitud deberá formularse ante la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, cuando se trate de un bien que pretenda declararse en el ámbito nacional; ante el Gobernador, si se refiere a un bien que pretenda declararse en el ámbito departamental; ante el alcalde municipal o distrital, si se trata de un bien que pretenda declararse en el ámbito municipal o distrital; ante la autoridad indígena o de comunidad afrodescendiente, si se trata de un bien que pretenda declararse en alguno de estos ámbitos”

Esta facultad otorgada a las entidades departamentales, municipales y distritales para declarar y administrar los bienes culturales de su territorio son un desarrollo de los principios de descentralización, autonomía y participación, los cuales deben complementarse con el principio de coordinación entre los distintos niveles mencionados para garantizar la armonía en el ejercicio de dicha declaración, así como también para el manejo de los Bienes de Interés Cultural. De otra parte, debe anotarse que el hecho de declarar un bien de interés cultural genera que el bien:

- i) Quede sujeto a las disposiciones de la Ley 397 de 1997.
- ii) Tenga el carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable cuando su propiedad se encuentra en cabeza de una entidad pública.
- iii) Se encuentre sometido a un régimen especial de protección que obliga a obtener una autorización proferida por la autoridad que hizo su declaración cuando se trate de intervenirlo.
- iv) Si queda colindante con otros inmuebles, o estos se encuentran ubicados dentro de su área de influencia, será necesaria obtener la autorización mencionada para efectos de adelantar obras en ellos.
- v) Deba incluirse en el registro de Bienes de Interés Cultural, y
- vi) Se someta a un tratamiento aduanero especial.

De la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

El Decreto Ley 4147 de 2011 dispuso la creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como una unidad administrativa especial del orden nacional, del nivel descentralizado, con personería jurídica y con autonomía

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

administrativa y financiera, cuyo objetivo está encaminado a dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

Como funciones generales de la entidad el artículo 4° del Decreto ley 4147 estable las siguientes:

FUNCIONES. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:

1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.
2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.
3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.
4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.
5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.
6. Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.
7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.
8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.
9. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.
10. Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7o del Decreto-ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

Finalmente, como estructura de la unidad, se dispuso el siguiente esquema:

1. Consejo Directivo
2. Dirección General
 - 2.1. Oficina Asesora Jurídica
 - 2.2. Oficina Asesora de Planeación e Información
 - 2.3. Oficina de Control Interno
 - 2.4. Oficina Asesora de Comunicaciones
3. Subdirección General
 - 3.1. Subdirección para el Conocimiento del Riesgo
 - 3.2. Subdirección para la Reducción del Riesgo
 - 3.3. Subdirección para el Manejo de Desastres
4. Secretaría General
5. Órganos de Asesoría y Coordinación
 - 5.1. Comisión de Personal
 - 5.2. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno
 - 5.3. Comité de Desarrollo Administrativo Institucional

De la identidad del pueblo raizal: patrimonio cultural inmaterial de la Nación

Sobre este punto hay sólida jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por su pertinencia, la Sala se referirá a las sentencias C-530 de 1993 y SU – 097 de 2017.

En la primera de las sentencias citadas, la Corte Constitucional sostuvo:

De la protección cultural de los raizales

El artículo 7° de la Carta dice así:

ARTICULO 7. *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

Por su parte el artículo 8° sostiene lo siguiente:

ARTICULO 8. *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

Ambas normas son concordantes con el artículo 310 superior precitado, que reitera lo anterior para el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En este orden de ideas, la cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado (art. 7º) y tiene la calidad de riqueza de la Nación (art. 8º).

Ahora bien, el incremento de la emigración hacia las Islas, tanto por parte de colombianos no residentes como de extranjeros, ha venido atentando contra la identidad cultural de los raizales, en la medida en que por ejemplo en San Andrés ellos no son ya la población mayoritaria, viéndose así comprometida la conservación del patrimonio cultural nativo, que es también patrimonio de toda la Nación.

En la sentencia SU-097 de 2017, la Corte Constitucional profundizó el estudio de la comunidad raizal y sentó las bases de lo que denominó una *doctrina insular*. En estos términos discurrió:

Conclusión

82. Son evidentes las relaciones entre la ubicación insular, historia y procesos sociales y económicos del pueblo raizal y su modo de vida actual, en el que se percibe la consolidación de una comunidad humana que defiende una diferencia cultural con la población mayoritaria y otros grupos étnicos; y reclama, eventualmente con fuerza, su derecho a la auto determinación como colectivo protegido por el derecho internacional de los derechos humanos (Convenio 169) y la Constitución Política Colombiana.

83. La mixtura de su composición demográfica, con ancestro indígena, afro y europeo, especialmente británico, la religión protestante (en su mayoría bautista), el idioma inglés y el creole local, las bajas tasas de analfabetismo, pioneras en el país y su hermandad con las islas de las Antillas hacen parte de sus características identitarias.

(...)

84. El crecimiento de la población en una Isla es un asunto de especial relevancia constitucional, pues, en caso de que ocurra sin control y sin una adecuación oportuna de la capacidad e infraestructura, se traduce en la pérdida de calidad de vida, la escasez de recursos, la insuficiencia e ineficiencia en la prestación de servicios públicos, o el acceso a los derechos como la salud –condicionada a la disponibilidad de transporte al continente, para los casos más graves–.

85. La Isla de Providencia muestra otra cara de la moneda, no menos preocupante. La marginalización, al tiempo que los conflictos inter estatales, han generado nuevas presiones sobre una de sus fuentes esenciales de subsistencia, la pesca, y han generado amenazas a su forma de turismo, adecuada culturalmente y respetuosa del ambiente, como lo demuestra el caso conocido por la Corte Constitucional en sentencia T-800 de 2014 (de la que se hablará posteriormente).

CASO CONCRETO

En esta oportunidad le compete a la Sala establecer en el presente medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos si la omisión en la adopción de decisiones y realización de actividades tendientes a obtener la reconstrucción del

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

bien de interés cultural de carácter nacional -Edificio de la Escuela María Inmaculada -localizado en el sector de Freetown de la Isla de Providencia, por parte de las entidades accionadas ha vulnerado el derecho colectivo a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación.

Para ello, se efectuará el análisis pertinente partiendo de las pruebas aportadas y allegadas al proceso

Análisis de las pruebas- hechos relevantes probados

Conforme a las pruebas aportadas y recaudadas en el medio de control se acreditó lo siguiente:

De la propiedad del bien inmueble

Dentro del plenario no fue allegada copia del certificado de libertad y tradición del bien inmueble en cuestión, no obstante, obra copia de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de fecha 12 de septiembre de 2011 proferida dentro del proceso ordinario de pertenencia promovido por el Vicariato Apostólico de San Andrés y Providencia contra personas indeterminadas, que dispuso:

“PRIMERO: Declarar que el ‘VICARIATO APOSTÓLICO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA ISLAS’, ha adquirido por PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO el siguiente inmueble:

III.1.1 Un lote de terreno ubicado en jurisdicción del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Isla de Providencia en el sector denominado “La Florida”, distinguido por los siguientes linderos y dimensiones:

<NORTE, linda con la Iglesia Católica (Parroquia de Nuestra Señora de los Dolores) en extensión de 61.56 metros; Al SUR, linda con terreno de la señora Narcisa Howard de Newball en extensión de 63.50 metros; AL ESTE, linda con predio de los sucesores de Erolia Bryan de Newball en extensión de 46.00 metros; y al OESTE, linda con Carretera Circunvalar, en extensión de 36.00 metros>.

(...)

De la destinación del bien

1. De conformidad con el oficio SAA2023ER001441 de fecha primero (1º) de junio de 2023, remitido por la Secretaría de Educación del Departamento

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se tiene que el Ministerio de Educación Nacional a través de Resolución No. 22394 de 28 de diciembre de 1987, aprobó los estudios correspondientes al nivel de educación pre-escolar y los grados 2°, 3° y 4° del nivel de educación básica primaria de la Escuela María Inmaculada del Municipio de Providencia.

2. Posteriormente, a través de la Resolución No. 06134 del 16 de noviembre de 2007, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina concedió nueva licencia de funcionamiento o reconocimiento oficial al centro educativo María Inmaculada del Municipio de Providencia para desarrollar la educación formal regular en el nivel de educación preescolar, grado transición y educación básica (primero a noveno grado).
3. Mediante Resolución No. 006256 de noviembre de 2011 se revocó de manera parcial el artículo primero de la Resolución 06134 de 16 de noviembre de 2007, cual quedó así:

“ Concédase nueva licencia de funcionamiento o reconocimiento oficial a la institución educativa María Inmaculada, de naturaleza oficial, de propiedad del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de carácter mixto, calendario A, jornada mañana continua, ubicado en el Barrio la Florida (Free Town), del Municipio de Providencia y Santa Catalina, para desarrollar la educación formal regular en el nivel de la educación preescolar, grado transición, y la educación básica (primero a noveno).

De la declaratoria de bien de interés cultural de la Nación

Se encuentra acreditado que mediante Resolución No. 0788 del 31 de julio de 1998 el Ministerio de Cultura declaró como bien de interés cultural de carácter nacional al Edificio de la Escuela María Inmaculada localizado en el sector de Freetown de la Isla de Providencia.

De la destrucción del bien de interés cultural de la Nación

Para el Despacho resulta un hecho notorio el paso del huracán Iota por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el mes de noviembre de 2020, el cual causó una gran afectación en el territorio

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

departamental en especial en el Municipio de Providencia y Santa Catalina. Una de las edificaciones que sufrió una gran afectación estructural es el Edificio el Convento de la Escuela María Inmaculada, podría decirse que el daño al edificio fue superior al 90%, prácticamente una pérdida total, como se observa en las siguientes imágenes³²:



Antes



Después



Del Plan de Acción Específico

En razón a dicho evento ciclónico se expidió por parte del Gobierno Nacional del Decreto 1472 del 18 de noviembre 2020 por el cual se declaró la existencia de una situación de desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Mediante este decreto, se dispuso entre otras cosas, la

³² Imágenes extraídas del Proyecto de reconstrucción, reforzamiento estructural y ampliación anexoado junto con la demanda.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

elaboración por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de un Plan de Acción Específico para el manejo de la situación de desastre de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

En atención a dicha obligación, el día 15 de marzo de 2021 se aprobó la primera versión del Plan de Acción Específico para atender las tareas de reconstrucción y rehabilitación del Archipiélago. Se precisa que a la fecha se han presentado tres actualizaciones³³ del mencionado PAE. Revisadas las versiones de Excel allegadas por la UNGRD, se tiene que: **(i)** Las versiones 1, 3 y 4 en la fase de recuperación establecieron en el sector Cultura como objetivos específicos, la realización de consultoría e intervención de los inmuebles culturales y **(ii)** estas versiones establecieron como actividades pendientes por definir, las intervenciones en estructuras con daño total.

Versión No. 1	Versión No. 2	Versión No. 3	Versión No. 4
15 de marzo de 2021	17 de agosto de 2021	12 de noviembre de 2021	21 de julio de 2022

Para una mejor comprensión se extraen apartes de lo correspondiente al sector cultura.

PAE versión No. 1

³³ Documento No. 11 del expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

FASE DE LA EMERGENCIA	SECTOR	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACTIVIDADES	RESULTADO ESPERADO
Fase de Respuesta	Cultura	Priorizar necesidades en el territorio correspondiente al sector cultural.	Realizar diagnóstico situacional de las afectaciones sufridas en el sector cultural.	Descripción de afectación en el patrimonio cultural y evaluación inicial de daños a los BICN. Informe técnico de afectación. Todo el Archipiélago.
	Cultura		Desarrollar una mesa de trabajo con instancia de cultura departamental y áreas Ministerio para definir acciones prioritarias de atención y cronograma para el sector.	Definir acciones, prioridades de atención y cronograma para el sector. Todo el Archipiélago.
	Cultura		1. Limpieza de Teatro, casa de cultura, museo municipal, escuela de musica biblioteca municipal.	Recuperación temprana de los escenarios culturales con menor afectación en sus estructuras.
	Cultura		2. Suministro de material para la limpieza. 3. Contratación mano de obra para limpieza. 4. Suministro de hidratación y alimentación.	
Fase de Recuperación	Cultura	Realizar consultoría e intervención de los inmuebles culturales en la isla de Providencia	Consultoría para intervención de los inmuebles culturales en la isla de providencia para establecer el plan de intervención en tres etapas: recuperación en infraestructura don daños menores, para habilitarlas en el corto plazo; la segunda, en el mediano plazo, para intervención en infraestructuras con afectación no estructural y, la tercera que será la intervención en infraestructuras con daño total. (por definir)* la cuantía, el tiempo y la procedencia será objeto de revisión y ajustes de acuerdo con los resultados de la consultoría y la gestión de fuentes financiación.	Recuperación de la infraestructura cultural y BIC nacionales: Providencia: Teatro Midnight Dream, Casa de la cultura, Escuela de música y las 2 Bibliotecas públicas caballete y casa Baja Museo de Providencia, Convento de Providencia, Casa Maestro Willie B, Casa Maestro Alban, concha Acústica.

PAE versión No. 3

FASE DE LA EMERGENCIA	SECTOR	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ID	ACTIVIDADES	RESULTADO ESPERADO
Fase de Respuesta	Cultura	Priorizar necesidades en el territorio correspondiente al sector cultural.	5.1	Realizar diagnóstico situacional de las afectaciones sufridas en el sector cultural.	Descripción de afectación en el patrimonio cultural y evaluación inicial de daños a los BICN. Informe técnico de afectación. Todo el Archipiélago.
	Cultura		5.2	Desarrollar una mesa de trabajo con instancia de cultura departamental y áreas Ministerio para definir acciones prioritarias de atención y cronograma para el sector.	Definir acciones, prioridades de atención y cronograma para el sector. Todo el Archipiélago.
	Cultura		5.3	1. Limpieza de Teatro, casa de cultura, museo municipal, escuela de musica biblioteca municipal.	Recuperación temprana de los escenarios culturales con menor afectación en sus estructuras.
	Cultura			2. Suministro de material para la limpieza. 3. Contratación mano de obra para limpieza. 4. Suministro de hidratación y alimentación.	
Fase de Recuperación	Cultura	Realizar consultoría e intervención de los inmuebles culturales en la isla de Providencia	5.4	Consultoría para intervención de los inmuebles culturales en la isla de providencia para establecer el plan de intervención en tres etapas: recuperación en infraestructura don daños menores, para habilitarlas en el corto plazo; la segunda, en el mediano plazo, para intervención en infraestructuras con afectación no estructural y, la tercera que será la intervención en infraestructuras con daño total. (por definir)* la cuantía, el tiempo y la procedencia será objeto de revisión y ajustes de acuerdo con los resultados de la consultoría y la gestión de fuentes financiación.	Recuperación de la infraestructura cultural y BIC nacionales: Providencia: Teatro Midnight Dream, Casa de la cultura, Escuela de música y las 2 Bibliotecas públicas caballete y casa Baja Museo de Providencia, Convento de Providencia, Casa Maestro Willie B, Casa Maestro Alban, concha Acústica.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

PAE versión No. 4

FASE DE LA EMERGENCIA	SECTOR	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ID	ACTIVIDADES	RESULTADO ESPERADO
Fase de Respuesta	Cultura	Priorizar necesidades en el territorio correspondiente al sector cultural.	5.1	Realizar diagnóstico situacional de las afectaciones sufridas en el sector cultural.	Descripción de afectación en el patrimonio cultural y evaluación inicial de daños a los BICN. Informe técnico de afectación. Todo el Archipiélago.
	Cultura		5.2	Desarrollar una mesa de trabajo con instancia de cultura departamental y áreas Ministerio para definir acciones prioritarias de atención y cronograma para el sector.	Definir acciones, prioridades de atención y cronograma para el sector. Todo el Archipiélago.
	Cultura		5.3	1. Limpieza de Teatro, casa de cultura, museo municipal, escuela de música biblioteca municipal.	Recuperación temprana de los escenarios culturales con menor afectación en sus estructuras.
	Cultura			2. Suministro de material para la limpieza. 3. Contratación mano de obra para limpieza. 4. Suministro de hidratación y alimentación.	
Fase de Recuperación	Cultura	Realizar consultoría e intervención de los inmuebles culturales en la isla de Providencia	5.4	Consultoría para intervención de los inmuebles culturales en la isla de Providencia para establecer el plan de intervención en tres etapas: recuperación en infraestructura don daños menores, para habilitarlas en el corto plazo; la segunda, en el mediano plazo, para intervención en infraestructuras con afectación no estructural y, la tercera que será la intervención en infraestructuras con daño total. (por definir)* la cuantía, el tiempo y la procedencia será objeto de revisión y ajustes de acuerdo con los resultados de la consultoría y la gestión de fuentes financiación.	Recuperación de la infraestructura cultural y BIC nacionales: Providencia: Teatro Midnight en infraestructura don daños menores, para habilitarlas en el corto plazo; la segunda, en el mediano plazo, para intervención en infraestructuras con afectación no estructural y, la tercera que será la intervención en infraestructuras con daño total. (por definir)* la cuantía, el tiempo y la procedencia será objeto de revisión y ajustes de acuerdo con los resultados de la consultoría y la gestión de fuentes financiación. Providencia: Teatro Midnight Dream, Casa de la cultura, Escuela de música y las 2 Bibliotecas públicas caballete y casa Baja Museo de Providencia, Convento de Providencia, Casa Maestro Willie B, Casa Maestro Alban, concha Acústica.

Finalmente, mediante Resolución No. 2294 del 20 de octubre de 2022³⁴, el Ministerio de Cultura autorizó la intervención en modalidad de reconstrucción y ampliación del inmueble-Escuela María Inmaculada declarado bien de interés cultural de carácter nacional.

De la solicitud de reconstrucción del bien de interés cultural de la Nación

La parte actora elevó derecho de petición ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, gerencia para la Reconstrucción y la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con la finalidad que las entidades mencionadas adoptaran los actos administrativos necesarios, tendientes a ejecutar la reconstrucción del BIC Edificio el Convento- Escuela María Inmaculada en la isla de Providencia.

³⁴ Documento 114 memorial Respuesta Requerimiento Mincultura-expediente digital.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

A través de oficio No. 2022-EE-165677 del 26 de julio de 2022³⁵ el Ministerio de Educación Nacional dio respuesta a la petición elevada por la actora informando la prohibición legal de utilizar recursos del sistema general de participaciones para adecuar infraestructura educativa privada.

Por su parte, el Ministerio de Cultura mediante oficio No. 415-2022 del cuatro (4) de agosto de 2022³⁶ dio respuesta a la petición elevada por la parte actora, en la cual se indicó que la Escuela María Inmaculada fue objeto de restauración integral en el año 2000 por el arquitecto Max Ojeda Gómez. Con ocasión al paso del huracán Iota el mencionado bien fue destruido casi en su totalidad.

De los compromisos adquiridos por la entidad dentro del Plan de Acción Específico para la Reconstrucción de la Isla de Providencia – PAE SAI se concertó en la fase 1 de reconstrucción la ejecución de “Estudios técnicos y diseños para la reconstrucción del Convento de Providencia Escuela María Inmaculada”, proyecto que a la fecha se encuentra finalizado en proceso de expedición de la Resolución de autorización de intervención, de conformidad con la reglamentación vigente para los bienes de interés cultural.

Se encuentra acreditada la realización del proyecto para la Reconstrucción Reforzamiento Estructural y Ampliación del Edificio de la Escuela María Inmaculada, el cual indica que contiene: levantamiento arquitectónico, levantamiento estructural, levantamiento instalaciones eléctricas, levantamiento instalaciones Hidrosanitarias, levantamiento topográfico, estudio fitosanitario, estudios de suelo, reseña histórica y tipología, presentación en Power Point, memoria técnica, imágenes en 3D, proyecto arquitectónico, proyecto estructural, proyecto eléctrico y proyecto hidrosanitario.

Precisado lo anterior, a continuación, debe recordarse, como se indicó líneas atrás que el concepto de *patrimonio cultural de la Nación* está definido en el artículo 4 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008 en los siguientes términos:

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

ARTICULO 4o. INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

Entonces, atendiendo lo establecido en la norma, el patrimonio cultural de la Nación puede ser *material* o *inmaterial*. El patrimonio material está constituido por los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos. Por su parte, el patrimonio inmaterial alude a las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural.

Para la Sala es claro que los actores, al solicitar el amparo del patrimonio cultural de la Nación implícitamente hacen referencia a su identidad cultural, social, religiosa y *ética* el cual se encuentra representado en la Edificio de la Escuela María Inmaculada. Sobre este aspecto, es de gran importancia el informe rendido por la Dra. Adriana Santos Martínez - Directora de sede Caribe de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Caribe, en el cual se indica respecto a la importancia del valor arquitectónico de las estructuras propias del Archipiélago, específicamente en lo concerniente al edificio de la Escuela María Inmaculada lo siguiente: “este tipo de edificación tanto por su técnica de construcción, como por su arquitectura, **son expresiones étnicas, identitarias y culturales de esta comunidad debido a que han sido la forma primigenia en que los primeros habitantes de las islas se relacionaron con este territorio**”.

En este sentido, para la Sala no existe duda alguna de la importancia que tiene dicho bien para comunidad raizal del Departamento Archipiélago y en especial de las islas de Providencia y Santa Catalina, como expresión de su identidad cultural. De ahí la necesidad de disponer su reconstrucción.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Ahora bien, como se encuentra demostrado y fue reiterado por las entidades accionadas en sus respectivas contestaciones, la destrucción del bien de interés cultural de la Nación- obedeció a un fenómeno natural - Huracán IOTA – circunstancia que obligó a la declaración de la existencia de una situación de desastre por parte del Gobierno Nacional -Decreto 1472 de 2020- activándose de esa manera la competencia de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para lograr (i) la atención de la situación humanitaria que presentaba la población y (ii) diseñar las actividades necesarias para la reconstrucción y rehabilitación del Archipiélago.

Revisado el Plan de Acción Específico – PAE - elaborado por la UNGRD para hacer frente a la crisis causada por el huracán Iota, observa la Sala, que en lo que concierne específicamente a la reconstrucción del bien de interés cultural de la Nación – Escuela María Inmaculada - desde un inicio no fue contemplada su reconstrucción ni por parte del Ministerio de Cultura en atención a la naturaleza del inmueble, ni por parte del Ministerio de Educación teniendo en cuenta la funcionalidad del mismo. En relación con la anterior omisión, esta Sala ha de señalar que incluso fue objeto de observación por la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-333 de 2022, al punto de considerarla como una afectación a los derechos fundamentales de la población del municipio de Providencia y Santa Catalina.

1.1.1. De acuerdo con lo anterior, es claro que el pueblo raizal se ha visto afectado directamente con las medidas administrativas de reconstrucción que ha ejecutado, y aún ejecuta, el Gobierno Nacional en las islas de Providencia y Santa Catalina. En efecto, está ampliamente acreditado en el expediente que: (i) la ejecución arbitraria e inadecuada del PAE por parte de las autoridades accionadas ha conllevado la afectación de los derechos fundamentales de la accionante y el pueblo raizal, y (ii) el desconocimiento de la voluntad del pueblo raizal en la reconstrucción de su territorio ha afectado sus tradiciones y prácticas culturales, sociales y económicas, como la pesca artesanal y la práctica de su religión. Lo anterior se evidencia con la construcción de la estación de guardacostas por parte de la Armada Nacional en la bahía de «Old Town» y con la omisión en la reconstrucción de la Escuela de María Inmaculada y la Iglesia Nuestra Señora de los Dolores.

En este orden, para la Sala no existe duda alguna que este bien inmueble es un elemento central de la identidad cultural del pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina y la omisión en disponer su inclusión por parte del Ministerio de Cultura en el PAE para su reconstrucción, efectivamente concreta la afectación del derecho colectivo cuya protección se alega e igualmente afecta de manera directa la

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

identidad cultural del pueblo raizal. Es por ello que, teniendo en cuenta la competencia de las entidades accionadas, en primer lugar, el Ministerio de Cultura por ser la entidad competente por garantizar la protección y conservación del patrimonio cultural de la Nación y la UNGRD, por ser la entidad competente de guiar el proceso de reconstrucción por el desastre natural, se dispondrá incluir en el PAE la reconstrucción del mencionado bien. Para ello, dichas entidades deberán actuar de forma coordinada, teniendo en cuenta que como bien lo indicó el Ministerio de Educación en oficio No. 415-2022 del cuatro (4) de agosto de 2022 ya existen los diseños correspondientes, por lo que solo queda faltando lo concerniente a la materialización de los mismos.

De la reconstrucción de un bien de interés cultural de carácter nacional

Algunas de las entidades demandadas, e incluso la UNGRD sostienen la imposibilidad de realizar la reconstrucción del bien inmueble objeto de la presente acción toda vez que el mismo es de propiedad privada, por ende, corresponde al Vicariato Apostólico de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como titular del derecho de dominio del bien, proveer lo pertinente para adelantar las actividades de reconstrucción.

Al respecto de lo expuesto, la Sala considera necesario citar apartes de la sentencia C-082 del 2014 mediante la cual la Corte realiza un análisis explicativo respecto a la importancia que tiene para el Estado Colombiano la protección del patrimonio cultural de la Nación.

Para ello, debe iniciarse por indicar sobre el concepto de cultura que la Corte Constitucional ha señalado que la cultura ha sido definida en términos generales como *“el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”*, encuentra profundo raigambre en el ordenamiento constitucional colombiano.

La Constitución Política de Colombia protege el Patrimonio Cultural de la Nación, entendiendo éste como una expresión de la identidad de un grupo social en un

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

momento histórico, es decir que *“constituye un signo o una expresión de cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones”*. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación **“de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural”**.

En cuanto a su protección, la H. Corte ha indicado lo siguiente:

“La protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que éste constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones³⁷”, para lo cual, “la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la Nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico”³⁸.

6.8. Acorde con ello, en diversas oportunidades, la Corte ha resaltado, no sólo la importancia del referido régimen constitucional de protección, sino también la obligación que asiste a todos, y en particular al Estado, de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural y arqueológico. Ha recordado este Tribunal que, para tales efectos, es la propia Carta Política la que le impone al Estado el deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación (C.P. art. 72), al tiempo que le reconoce a los bienes que hacen parte del mismo el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles.³⁹

(...)

“la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello, incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de la conservación y protección”⁴⁰. No obstante, las referidas restricciones encuentran plena justificación constitucional, precisamente, en razón a lo importante que resulta para el Estado, la comunidad y el propio individuo, la conservación y el cuidado del patrimonio cultural de

³⁷ Sentencia C-742 de 2006.

³⁸ Sentencia Ibídem.

³⁹ Ver Sentencia C-474 de 2003, así como, entre otras, las sentencias C-339 de 2002. Fundamento 6.2, C-091 de 2001, y 366 de 2000.

⁴⁰ Sentencia C-366 de 2000. Reiterada, entre otras, en las Sentencias C-091 de 2001, C-339 de 2002, C-474 de 2003 y C-742 de 2006.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

la Nación, particularmente, si se toma en consideración que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que, como tal, posee manifestaciones culturales diversas, que deban ser protegidas, conservadas y divulgadas, con el fin de que sirvan de testimonio de la identidad cultural nacional, en el presente y en el futuro.

Recalca la Corte como objetivos de Ley 397 de 1997, la salvaguarda, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro

Igualmente destaca los privilegios y restricciones a los que están sometidos aquellos bienes que son declarados de interés cultural de la Nación:

6.18. Cabe destacar finalmente, que en el artículo 11 del ordenamiento legal en referencia, se fija el régimen especial de protección al que están sometidos los bienes de interés cultural. De acuerdo con dicha norma, el hecho de que un bien sea declarado de interés cultural implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones: *(i)* el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera, entendido éste como el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo; *(ii)* su incorporación al Registro de Instrumentos Públicos, para lo cual, la autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural lo informará a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a efectos de que esta incorpore la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Igualmente, se incorporará la anotación sobre la existencia del Plan Especial de Manejo y Protección aplicable al inmueble, si dicho plan fuese requerido; *(iii)* la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) a los planes de ordenamiento territorial, pudiendo el PEMP limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial; *(iv)* la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, las cuales pasan a constituir normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos; *(v)* la posibilidad de intervención, de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido, para efectos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, la cual deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, si se trata de un bien de interés cultural del ámbito nacional, o de la entidad territorial

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

correspondiente, tratándose de un bien de interés cultural del ámbito territorial; *(vi)* la prohibición de exportación de bienes muebles de interés cultural, salvo la posibilidad de exportación temporal, por un plazo que no exceda de tres años, con el único fin de ser exhibidos al público o estudiados científicamente, la cual debe contar con la autorización de la autoridad cultural competente; *(vii)* tratándose de bienes muebles, la posibilidad de su enajenación, caso en el cual deberá ofrecerse en primer término a la autoridad que haya efectuado la respectiva declaratoria, la cual podrá ejercer una primera opción de adquisición directamente o a través de cualquier otra entidad estatal, según coordinación que para el efecto realice la autoridad que haya efectuado la declaratoria; *(viii)* la posibilidad de transferencia de dominio a cualquier título de bienes de interés cultural de propiedad privada, evento en el cual la misma deberá comunicarse por el adquirente a la autoridad que lo haya declarado como tal y en un plazo no mayor a los seis meses siguientes de celebrado el respectivo negocio jurídico.

En este orden, es claro que los bienes de interés cultural de la Nación como parte del patrimonio cultural de aquella son objetos de protección del Estado, protección que no puede estar supeditada al carácter público o privado del bien. Esto por cuanto es sabido, los BIC pueden ser de propiedad pública o privada. En la sentencia citada, la Corte Constitucional precisó que los bienes declarados como de interés cultural pertenecen a la Nación. Respecto a la situación de tales bienes señaló:

6.19. Del análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales a que se ha hecho referencia, y dentro del propósito de orientar la decisión por tomar en esta causa, se colige que el patrimonio cultural de la Nación se encuentran bajo la protección del Estado (C.P. art. 72), y el mismo está constituido por todos los bienes de naturaleza pública o privada a que hace referencia expresa el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, entre los que se cuentan los bienes materiales muebles e inmuebles a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

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

En este orden de ideas, la Sala concluye que no es admisible considerar que solo los bienes de dominio público pueden ser objeto de protección material del Estado, ya que de esta manera se estaría desconociendo las disposiciones constitucionales y legales, así como la jurisprudencia constitucional que señalan que el patrimonio cultural se encuentra bajo la protección del Estado. Y, en esa línea, ha de señalarse que, dado que los bienes de interés cultural pertenecen a la Nación, corresponde entonces a las autoridades correspondientes dar inicio a las actuaciones o trámites que se requieran para la readquisición por parte del Estado de los mismos.

De acuerdo con todo lo expuesto, la Sala concluye que está demostrada la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, por cuanto las entidades concernidas se han negado a ejecutar la reconstrucción del Edificio El Convento – Escuela María Inmaculada, por lo que se otorgará el amparo del mencionado derecho colectivo, para lo cual se hace necesario que se cumplan las siguientes órdenes: (i) ordenar al Ministerio de Cultura y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD – la inclusión en el Plan Específico para la reconstrucción de Providencia y Santa Catalina-PAE el bien de interés cultural de carácter nacional denominado edificio El Convento- Edificio de la Escuela María Inmaculada, ubicado en el municipio de Providencia y Santa Catalina, en el sector Free Town. (ii) Efectuar la revisión y actualización del proyecto de reconstrucción del mencionado edificio, para posteriormente llevar a cabo la socialización y aprobación de los planos y diseños definitivos por parte de la comunidad raizal del municipio de Providencia y Santa Catalina. (iii) En el proyecto se deberá determinar lo relacionado con el presupuesto y la fuente de financiación

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

del mismo, el cronograma propuesto para la ejecución y demás aspectos que sean requeridos para un adecuado desarrollo del proyecto. El plazo para la revisión y actualización del proyecto, su presentación y aprobación por la comunidad es de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia. El plazo para la reconstrucción de la edificación es de doce (12) meses, que se contarán a partir de la culminación del plazo anteriormente indicado, esto es, la actualización del proyecto. (iv) Se deberá remitir un informe de todo lo anteriormente relacionado a esta Corporación dentro del mes siguiente a la finalización de las actividades mencionadas.

En virtud de todo lo expuesto en precedencia, la Sala considera que

Acorde a las consideraciones expuestas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V.- FALLA

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio conforme lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: AMPARAR el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Cultura y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD – la inclusión en el Plan Específico para la reconstrucción de Providencia y Santa Catalina-PAE el bien de interés cultural de carácter nacional denominado edificio El Convento- Edificio de la Escuela María Inmaculada, ubicado en el municipio de Providencia y Santa Catalina, en el sector Free Town. Para ello se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- (i) Efectuar la revisión y actualización del proyecto de reconstrucción del mencionado edificio, para posteriormente llevar a cabo la socialización y

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

aprobación de los planos y diseños definitivos por parte de la comunidad raizal del municipio de Providencia y Santa Catalina.

- (ii) En el proyecto se deberá determinar lo relacionado con el presupuesto y la fuente de financiación del mismo, el cronograma propuesto para la ejecución y demás aspectos que sean requeridos para un adecuado desarrollo del proyecto. El plazo para la revisión y actualización del proyecto, su presentación y aprobación por la comunidad es de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia. El plazo para la reconstrucción de la edificación es de doce (12) meses, que se contarán a partir de la culminación del plazo anteriormente indicado, esto es, la actualización del proyecto.
- (iii) Se deberá remitir un informe de todo lo anteriormente relacionado a esta Corporación dentro del mes siguiente a la finalización de las actividades mencionadas.

CUARTO: CONFORMAR un comité de verificación de esta sentencia integrado por la Magistrada Ponente, un representante de la accionante, un representante del Ministerio de Cultura, un representante de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, un representante del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el agente del Ministerio Público.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

Expediente: 88 001 23 33 000 2022 00034 00

Demandante: Movimiento de Veeduría Cívica Old Providence y Josefina Huffington Archbold

Demandado: Ministerio de Cultura y otros

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88 001 23 33 000 2022 00034 00)

Firmado Por:

Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 002 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9a92e03447eaebcfee0650d7978ab6d5d06a4cc85a0136a39cfc4d6840144a96**

Documento generado en 27/09/2023 04:06:15 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>