

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, veintiocho (28) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TIBANÁ
RADICACIÓN: 150012333000201900497-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls. 2-5)

1.1. Pretensiones. La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo N° 021 de 13 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de TIBANÁ, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SECRETARIO DE PLANEACIÓN PARA QUE EXPIDA UNA LICENCIA DE DEMOLICIÓN DE LA VIVIENDA LOCALIZADA EN EL PREDIO UBICADO EN LA CALLE 6 N° 6-53 IDENTIFICADO CON CÓDIGO CATASTRAL 010000300012000 Y MATRÍCULA INMOBILIARIA NO. 090-1066"*.

Así mismo, por un lado, precisarle al aludido Concejo Municipal el alcance o los límites que tiene en materia de autorizaciones y reglamentación de autorizaciones al alcalde para celebrar cierto tipo de contratos estatales, y por otro, requerirlo para que en lo sucesivo

no incurra en vulneración de las normas citadas como transgredidas y no reproduzca actos inválidos o nulos como sucedió con el acto enjuiciado.

Y que se emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario municipal competente, ante lo expuesto en el concepto de la violación.

1.2. Hechos. Dentro del escrito demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

El Concejo Municipal de TIBANÁ expidió el Acuerdo N° 021 de 13 de agosto de 2019, "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SECRETARIO DE PLANEACIÓN PARA QUE EXPIDA UNA LICENCIA DE DEMOLICIÓN DE LA VIVIENDA LOCALIZADA EN EL PREDIO UBICADO EN LA CALLE 6 N° 6-53 IDENTIFICADO CON CÓDIGO CATASTRAL 010000300012000 Y MATRÍCULA INMOBILIARIA NO. 090-1066*". Dicho Acuerdo fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento el 26 de agosto de 2019, y que hecha la revisión ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, se encontró que ese acto es contrario a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación. Señaló como vulnerados el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, y el artículo 8 del Decreto 1469 de 2010.

Sostuvo que al tenor del numeral 3 del artículo 313 Constitucional los Concejos puede autorizar al alcalde para contratar en determinados asuntos y para que ejerza precisas facultades que le corresponden a aquellos. Sin embargo, el Concejo Municipal de Tibaná, mediante el Acuerdo enjuiciado, se extralimitó en aquella función al facultar a la Secretaria de Planeación para expedir una licencia de demolición de vivienda.

Agregó que el artículo 8 del Decreto 1469 de 2010, que regula la competencia y trámite para la declaratoria de estado de ruina de inmuebles, prevé que el alcalde es el servidor titular para efectuar dicha declaratoria, y, por ende, resolver acerca de la solicitud de licencia de demolición prevaleciendo sobre las funciones de la Secretaría de Planeación.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el 23 de septiembre de 2019 (Fl. 5), siendo admitida por auto del día 25 siguiente (Fl. 33), y sometida a las ritualidades propias del Decreto Ley 1333 de

1986. Luego de cumplirse el término de fijación en lista (Fl. 39), mediante providencia del 25 de octubre (Fl. 60) se tuvo como pruebas documentales las presentadas con la demanda y las aportadas en el escrito de la contestación.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (Fls. 40-43)

El Municipio de Tibaná adujo que el Acuerdo acusado fue expedido con fundamento en el Acuerdo 014 de 2000, Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT, específicamente, en su artículo 98, que reglamentó las zonas de interés histórico y arquitectónico aplicándose lo previsto en el Acuerdo 04 de 1996. Explicó además que en el citado Acuerdo que adoptó el EOT del municipio, en su artículo 91, estableció que las modificaciones a los inmuebles ubicados en zona de conservación histórica y arquitectónica no podrán sufrir modificaciones en sus fachadas sin aprobación previa del Concejo Municipal y la Comisión de Seguimiento al Ordenamiento Territorial, y en su artículo 159, previó que las demoliciones de inmuebles de valor patrimonial requieren autorización y justificación técnica profesional aprobada por el Concejo Municipal.

Además, arguyó que los acuerdos sobre los cuales se fundó el acto cuestionado gozan de presunción de legalidad en los términos del artículo 88 del CPACA; de igual modo, que los actos en firme serán suficientes para que las autoridades por sí mismas puedan ejecutarlos de inmediato, en consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación alguna conforme con el artículo 89 *ibidem* y que no existe causa para determinar su pérdida de fuerza ejecutoria en atención a lo previsto en el artículo 91 de la pluricitada normatividad.

Aclaró que tampoco se vulneró el numeral 3 del artículo 313 de la Carta Política, ya que el Acuerdo censurado no le está dando facultades ni autorización alguna para celebrar contratos al alcalde precisamente porque el objeto de ese acto no tiene relación con ello.

Aludió que el bien materia de autorización de licencia de demolición se encuentra ubicado en el predio del señor Camilo Andrés Gordillo Mendoza ubicado en la carrera 6 N° 6-53 y amenaza ruina, pues está totalmente deteriorado imposibilitándose adelantar su recuperación; así mismo, que la Alcaldía expidió la Resolución N° 177 del 16 de julio de 2019, mediante la cual declaró su estado de ruina, resolución que concretó la competencia del Alcalde para expedir el acto administrativo que ordena demolición.

Finalmente, aseveró que, en sentencia del 24 de septiembre de 2019, este Tribunal resolvió demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 018 del 5 de mayo del 2019, en la cual trató un tema idéntico al debatido relativo a la autorización dada por el Concejo a la Secretaría de Planeación para expedir una licencia de demolición de un inmueble ubicado en zona de conservación histórica y cultural que amenazaba ruina, en la cual negó las pretensiones de la demanda, sentencia que demuestra que ese municipio no incurrió en ilegalidad alguna.

Con base en lo expuesto, solicitó mantener incólume la legalidad del Acuerdo enjuiciado.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.*) el acto administrativo acusado, *ii.*) lo que se debate y el problema jurídico, *iii.*) la relación de los hechos probados, y, finalmente, *iv.*) el estudio en concreto del problema jurídico.

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

La entidad accionante demandó la invalidez del Acuerdo N° 021 de 13 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de TIBANÁ, que expresamente ACORDÓ:

"ARTÍCULO PRIMERO: Conceder autorización a (sic) Secretaría de Planeación para que expida una licencia de demolición de la vivienda ubicada en el predio con matrícula inmobiliaria N. 0901066 número predial catastral 010000300012000 de propiedad de CAMILO ANDRÉS GORDILLO MENDOZA ubicada en la calle 6 número 6 - 53, por amenaza de ruina y de colapso de la estructura con riesgo a la población usaria (sic) de la vía calle 6

ARTÍCULO SEGUNDO. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación y sanción

(...)"

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

Se pretende la declaratoria de invalidez del Acuerdo N° 021 de 13 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de TIBANÁ, "POR

MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SECRETARIO DE PLANEACIÓN PARA QUE EXPIDA UNA LICENCIA DE DEMOLICIÓN DE LA VIVIENDA LOCALIZADA EN EL PREDIO UBICADO EN LA CALLE 6 N° 6-53 IDENTIFICADO CON CÓDIGO CATASTRAL 010000300012000 Y MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 090-1066”, en razón a que carecía de competencia constitucional para autorizar a dicha Secretaría la expedición de tal licencia; su atribución se limita a facultar al alcalde para contratar y ejercer pro tempore precisas atribuciones que le corresponden a ese Concejo. Además, porque la declaratoria de estado de ruina de un inmueble con la consecuente expedición de la licencia de demolición, es prerrogativa exclusiva del Alcalde Municipal, no de dependencia alguna.

El Municipio de Tibaná esgrimió en su defensa que: i) el Acuerdo N° 021 se ajustó al Esquema de Ordenamiento Territorial, acto administrativo que goza de presunción de legalidad y de fuerza ejecutoria, ii) el Acuerdo censurado no le está dando facultades al alcalde para contratar ni autorización pro tempore para el ejercicio de las prerrogativas de la corporación edilicia; iii) ese servidor, en uso de su competencia constitucional y legal, ya expidió resolución en la que declaró el estado de ruina del inmueble objeto de licencia de demolición, y iv) existe precedente de este Tribunal en un caso semejante en el que se negó una petición de invalidez de Acuerdo de autorización de demolición..

Así las cosas, le corresponde a la Sala Primera de Decisión determinar si el Concejo Municipal de TIBANÁ, a través del Acuerdo N° 021 de 13 de agosto de 2019, transgredió el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, y el artículo 8 del Decreto 1469 de 2010, al autorizar a la Secretaria de Planeación Municipal para expedir una licencia de demolición de inmueble e ignorar que la declaratoria de ruina de este recae directamente en el Alcalde Municipal, o si por el contrario, se ajusta a la legalidad, en tanto no concierne a las referidas facultades constitucionales de esa corporación edilicia sino al obediencia de mandatos previstos en la ley y en el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio para la modificación de inmuebles ubicados en zona de conservación histórica y arquitectónica.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* Mediante Resolución 177 del 16 de julio del 2019, el Alcalde de Tibaná declaró el estado de ruina del inmueble ubicado en el predio

de propiedad de Camilo Andrés Gordillo Mendoza, cuya dirección es carrera 6° N° 6-53, y ordenó remitir copia de dicho acto a la Secretaría de Planeación e Infraestructura para que en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1077 del 2015 y el Acuerdo 014 del 2000 expida la respectiva licencia de demolición a fin de prevenir riesgos a la seguridad ciudadana (fls. 15-16, 49).

* El 1 de agosto de 2019 se reunieron los concejales integrantes de la comisión de obra a fin de dar estudio en primer debate al proyecto de Acuerdo 021 de 2019 y analizado el informe de ponencia logró su aprobación (Fl. 8).

* En constancia de 7 de agosto de 2019 expedida por la Secretaría del Concejo Municipal de Tibaná se indicó que Acuerdo 021 de 13 de agosto de 2019, "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SECRETARIO DE PLANEACIÓN PARA QUE EXPIDA UNA LICENCIA DE DEMOLICIÓN DE LA VIVIENDA LOCALIZADA EN EL PREDIO UBICADO EN LA CALLE 6 N° 6-53 IDENTIFICADO CON CÓDIGO CATASTRAL 010000300012000 Y MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 090-1066*", fue sometido a los debates de ley, los días 1 y 7 de agosto de 2019 (f.9).

* Acorde con constancia de la Secretaría de la Alcaldía Municipal de Tibaná, el Acuerdo objeto de estudio fue sancionado por el alcalde en la misma fecha de recibo, esto es, el día 13 de agosto de 2019. (Fl. 10)

* Según certificado de la Personería Municipal de Tibaná, el Acuerdo 021 del 13 de agosto del 2019 fue fijado y publicado en la respectiva cartelera de la Alcaldía, desde el día 14 de agosto siguiente y permaneció allí hasta el día 21 de agosto (Fl. 11)

II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Las pretensiones de la demanda NO tienen vocación de prosperidad, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el Acuerdo 021 del 13 de agosto de 2019 no infringió las previsiones señaladas por la Gobernación de Boyacá.

4.1. Marco jurídico de los cargos formulados.

4.1.1. De las autorizaciones dadas por los Concejos Municipales a los alcaldes para celebrar contratos y convenios y ejercer pro tempore precisas funciones.

El artículo 313 de la Constitución establece las facultades de los Concejos Municipales y en su numeral 3º dispone que puede "Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore **precisas funciones de las que corresponden al Concejo**" (Subrayas y Negrillas Fuera de Texto).

Las facultades que estas Corporaciones le otorgan a los Alcaldes con fundamento en la precitada disposición constitucional, debe respetar unos contenidos básicos, a saber: a) Que se otorguen pro tempore, esto es por un tiempo preciso; b) que dichas funciones sean de las que corresponden al Concejo y, c) Que sean precisas, esto es, que no haya dudas acerca de su contenido.

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del día 12 de abril de 2012, Radicación número: 23001-23-31-000-1999-01518-01, consideró que: "*Las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes corresponden a funciones de aquéllos que se pueden trasladar a los alcaldes por un tiempo determinado y por una materia específica; pero vencido dicho término sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, esas facultades revierten automáticamente al concejo; perdiendo por ende el alcalde competencia sobre dichos asuntos*". La mentada Corporación, además, dejó de presente que las facultades de que trata el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, consistentes en la facultad extraordinaria que le puede otorgar el Congreso al Presidente de la República para la expedición de normas con fuerza de ley, ya había sido estudiada por la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C- 1028 de 2002, considerando que: "*dada su naturaleza, tiene carácter restrictivo pues exige una estricta limitación temporal que impide que pueda extenderse más allá del término de 6 meses, sólo puede versar sobre las materias precisamente delimitadas por el Congreso y no hace parte de la competencia ordinaria del Gobierno Nacional en tanto: (i) debe ser explícitamente conferidas por el Congreso; (ii) su concesión depende de la solicitud que realice el Ejecutivo*".

Por lo que, al aplicar de manera análoga las anteriores previsiones a las entidades del orden territorial, concluyó que: "*el Constituyente quiso limitar la posibilidad de delegación de funciones propias de los Concejos Municipales de manera indefinida en los alcaldes, para evitar que éstos en su condición de jefes del ejecutivo, pudieran ostentarlas mediante sucesivas prórrogas que desnaturalizarían la distribución de funciones previstas en el ordenamiento jurídico entre dichas corporaciones y los alcaldes*".

El pronunciamiento traído a colación no es nuevo, en tanto en otras oportunidades esa Corporación ya había tenido la oportunidad de manifestarse en asuntos similares. Al respecto se puede ver la

sentencia emitida por la Sección Primera el 16 de febrero de 2012, con ponencia del doctor Marco Antonio Velilla Moreno¹, en la cual expresó:

"Esta Corporación ... refiriéndose a las limitantes o condicionamientos para el actuar de los gobernadores por autorización de las asambleas, el cual es aplicable al caso sub examine, en uno de sus apartes se dijo:

*"El primer limitante es de orden temporal, como quiera que la habilitación **no puede otorgarse de forma indefinida**, razón por la cual en la ordenanza debe determinarse cuál es el plazo en el que puede actuar el Gobernador; el segundo condicionamiento es sustancial o material, por ello el ordenamiento jurídico exige precisión y detalle en el otorgamiento de la facultad, de forma tal que, por fuera de lo encomendado, no le es permitido al ejecutivo local pronunciamiento alguno..."*

Referente al cumplimiento de las exigencias constitucionales y su interpretación en lo atinente a las facultades que otorgan las corporaciones públicas al Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, esta Sección en sentencia de 30 de abril de 2003, expuso:

"Las facultades extraordinarias que otorgan las corporaciones públicas en los distintos niveles, trátense de Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales, al Presidente de la República, Gobernador y Alcaldes, deben cumplir las exigencias constitucionales y como competencias de excepción deben ser interpretadas estrictamente en el sentido de que la facultad que se otorga debe serlo de manera precisa, pues de no ser así se corre el riesgo de vaciar de contenido las normas constitucionales y trasladar masivamente la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con grave desmedro del equilibrio de poderes que orienta como principio fundamental el ordenamiento constitucional" (Negrillas y Subrayas Fuera de Texto).

Recapitulando, para la Sala es claro que: **i)** Los Concejos por disposición del artículo 313-3 de la Constitución Nacional, tienen la atribución de otorgarle a los Alcaldes, facultades que son propias del resorte de sus competencias; **ii)** Dichas facultades sin excepción alguna, solo pueden otorgarse de manera temporal; **deben referirse a una función asignada constitucional o legalmente**

¹ Radicación número: 05001-23-31-000-2004-03952-01. Los hechos que sustentaron la demanda fueron los siguientes: "... sostiene que se vulnera el parágrafo del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, ya que este estipula que todas las decisiones sobre usos del suelo deben ser aprobadas por el Concejo municipal, mientras que la norma acusada, le confiere facultad al Alcalde para tomar decisiones sobre usos del suelo sin la aprobación de dicha corporación..."

a los Concejos y, además, deben ser determinadas en el tiempo de forma clara y precisa; **iii)** Cuando se ha vencido el lapso de tiempo por el que se otorgó la facultad, de manera inmediata el Alcalde pierde la competencia delegada, revirtiéndose automáticamente al Concejo; **iv)** Las premisas anteriores fueron perseguidas por el Constituyente, pretendiendo evitar que las funciones y competencias atribuidas a un órgano específico de la Administración, se deleguen de manera perenne o indefinida, en tanto tal proceder contraria el principio de separación de poderes, cimiento del Estado de derecho y de la democracia representativa.

4.1.2. De la competencia de los alcaldes para declarar el estado de ruina de edificaciones y ordenar su demolición. Tratamiento legal respecto a bienes de interés cultural²

El artículo 99 de la Ley 388 de 1997 establece que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y **demolición** de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios, se requiere de manera previa la obtención de una licencia urbanística. En desarrollo de esta disposición, el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (Decreto No. 1077 de 2015) indica que dentro de las modalidades de las licencias urbanísticas se encuentra la de construcción, la cual, entre otras actividades, puede contemplar la demolición (arts. 2.2.6.1.1.2). Al respecto, la norma en mención, en su artículo 2.2.6.1.1.7, precisó los alcances de dicha actividad, así:

“(...) ARTÍCULO 2.2.6.1.1.7. LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y SUS MODALIDADES...)

(...)

7. Demolición. Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción.

No se requerirá esta modalidad de licencia cuando se trate de programas o proyectos de renovación urbana, del cumplimiento de orden judicial o administrativa, o de la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios públicos domiciliarios que se encuentren contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

Tratándose de predios ubicados en área de influencia de un sector urbano declarado Bien de Interés Cultural, esta modalidad se

² En: Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No. 4. Sentencia del 24 de septiembre de 2019. M. Pte. José Ascención Fernández Osorio.

deberá otorgar con la modalidad de cerramiento. Las demás modalidades de licencia de construcción solo se podrán expedir cuando se aporte el anteproyecto de intervención aprobado por la autoridad competente. (...)"

Adicionalmente, frente a la demolición de inmuebles en estado de ruina, el artículo 2.2.6.1.1.8 del decreto en comento preceptúa:

"(...) ARTICULO 2.2.1.1.8. ESTADO DE RUINA. Sin perjuicio de las normas de policía y de las especiales que regulen los inmuebles y sectores declarados como bienes de interés cultural, cuando una edificación o parte de ella se encuentre en estado ruinoso y atente contra la seguridad de la comunidad, el alcalde o por conducto de sus agentes, de oficio o a petición de parte declarará el estado de ruina de la edificación ordenará su demolición parcial o total. El acto administrativo que declare el estado de ruina hará las veces de licencia de demolición. El estado de ruina se declarará cuando la edificación presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales, previo peritaje técnico sobre la vulnerabilidad estructural de la construcción, firmado por un ingeniero acreditado de conformidad con los requisitos de Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente y la norma que lo adicione, modifique o sustituya quien se hará responsable del dictamen. Tratándose de la demolición de un bien de interés cultural también deberá contar con la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal.

PARÁGRAFO. De conformidad con lo previsto en el artículo 106 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, cuando la declaratoria del estado de ruina obligue la demolición parcial o total de una construcción o edificio declarado como bien de interés cultural, se ordenará la reconstrucción inmediata de lo demolido, según su diseño original y con sujeción a las normas de conservación y restauración que sean aplicables previa autorización del proyecto de intervención por parte de la autoridad que hizo la declaratoria. (...)"

En este sentido, la competencia para declarar el estado de ruina de edificaciones y ordenar su demolición está en cabeza del alcalde, quien puede actuar directamente o por conducto de sus agentes (como las oficinas de planeación). Empero, el artículo precitado establece que esta regla se aplica sin perjuicio de las disposiciones de policía sobre la materia y de la regulación de los inmuebles y sectores declarados como bienes de interés Cultural.

Sobre las primeras, el actual Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) relaciona la demolición de obra como una de las

medidas correctivas que pueden imponerse "a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o [incumpla] los deberes específicos de convivencia" (arts. 172 y 173), y la define en el artículo 194 como "... la destrucción de edificación desarrollada con violación de las normas urbanísticas, ambientales o de ordenamiento territorial, o cuando la edificación amenaza ruina para facilitar la evacuación de personas, para superar o evitar incendios, o para prevenir una emergencia o calamidad pública. (...)" La aplicación de esta medida se lleva a cabo a través del procedimiento verbal abreviado (art. 223) y en primera instancia está a cargo de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, mientras que en segunda instancia la decisión del asunto corresponde a los alcaldes (arts. 205-14 y 206-6).

De otro lado, la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997) prescribe que la declaratoria de un bien como de interés cultural se realiza a través de un acto administrativo que determina que aquel queda cobijado por un Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia (art. 4-b). La mencionada legislación incluyó una previsión particular para los bienes de especial valor histórico, arqueológico, cultural o arquitectónico que hubieran sido objeto de protección antes de su promulgación, como se evidencia en el artículo 4^o literal b) inciso 4^o: "(...) Se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes. o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial (...)"

Adicionalmente, el Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural prevé las siguientes limitaciones a las actividades de intervención:

"(...) ARTÍCULO 11. RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1 185 de 2008>. Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:

2. Intervención. <Numeral modificado por el artículo 212 del Decreto 19 de 20 7 2. El nuevo texto es el siguiente:> Por intervención se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y

deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido.

La intervención de un bien de interés cultural del ámbito nacional deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, según el caso. Para el patrimonio arqueológico, esta autorización compete al Instituto Colombiano de Antropología e Historia de conformidad con el Plan de Manejo Arqueológico.

Asimismo, la intervención de Un bien de interés cultural del ámbito territorial deberá contar con la autorización de la entidad territorial que haya efectuado dicha declaratoria. (...) (Subraya y negrilla fuera del texto original)

El Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura replicó el concepto de intervención que se transcribió en precedencia (art. 2.4.1.4.1) y precisó que para su materialización se *"deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente que hubiera efectuado la declaratoria independientemente de que el bien cuente o no con un Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-"*. (2.4.1.4.2).

Una lectura sistemática de las normas traídas a colación permite colegir que, por regla general, los alcaldes son competentes para ordenar la demolición de inmuebles que se encuentren en estado de ruina. Cuando las condiciones del bien amenacen la convivencia ciudadana, por ejemplo, ante una inminente emergencia o calamidad pública, los inspectores de policía están facultadas para ordenar esta medida correctiva, previo adelantamiento del procedimiento especial contemplado en el Código Nacional de Policía y Convivencia. En este caso, la segunda instancia corresponde al alcalde de la localidad.

Sin embargo, cuando el inmueble en estado ruinoso fue declarado como bien de interés Cultural, la licencia u orden de demolición no puede expedirse sin que antes la autoridad que efectuó tal declaratoria autorice la aludida intervención.

4.2. Análisis del caso concreto.

Para la Gobernación de Boyacá, el Acuerdo 021 de 13 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de TIBANÁ, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SECRETARIO DE PLANEACIÓN PARA QUE EXPIDA UNA LICENCIA DE DEMOLICIÓN DE LA VIVIENDA LOCALIZADA EN EL PREDIO UBICADO EN LA CALLE 6 N° 6-53 IDENTIFICADO CON CÓDIGO CATASTRAL 010000300012000 Y MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 090-1066"*, amerita declarársele sin validez por transgredir el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, y el artículo 8 del Decreto 1469 de 2010, en tanto que: *i)* esa corporación edilicia únicamente

tiene competencia constitucional para facultar al alcalde para contratar y ejercer pro tempore precisas atribuciones que le corresponden, dentro de lo cual no comprende autorizaciones a tal Secretaría con miras de expedir la aludida licencia, y *ii*) la declaratoria de estado de ruina de un inmueble con la consecuente expedición de la licencia de demolición es prerrogativa exclusiva del Alcalde Municipal no de dependencia alguna.

Sobre el particular, la Sala dirá, en primer lugar, que el Acuerdo enjuiciado no tuvo como objeto el ejercicio de la facultad constitucional regulada en el numeral 3 del artículo 313 de la Carta Política, sino, como lo adujo el Municipio de Tibaná en su defensa, de las competencias de los Concejos Municipales en materia de ordenamiento territorial y urbanismo en tratándose de bienes de interés cultural.

En efecto, al remitirse a la parte motiva del Acuerdo 021 de 13 de agosto de 2019, encuentra esta Corporación, por una parte, que la situación fáctica que dio lugar a su expedición fue la existencia de un inmueble ubicado en zona de interés histórico y arquitectónico del área urbana del municipio que amenazaba ruina, y por otra, que de cara a tal situación, correspondía al Concejo Municipal conceder la autorización tendiente a su intervención, particularmente para su demolición, en obediencia a lo previsto en el Acuerdo 014 de 2000 contenido del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tibaná, y el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Así, señaló lo siguiente:

“(...)

- a. Que el concejo Municipal de Tibaná, mediante acuerdo 014 de 2000 aprobó el Esquema de Ordenamiento territorial para el Municipio de Tibaná
- b. Que en el artículo 98 del acuerdo 14 de 2000 el cual fijo el esquema de ordenamiento territorial, el concejo Municipal de Tibaná estableció las zonas de interés histórico y arquitectónico del área urbana del Municipio de Tibaná.
- c. Que el predio de matrícula inmobiliaria número 090- 39471 número predial catastral 010000300012000 de propiedad de CAMILO ANDRÉS GORDILLO MENDOZA se encuentra ubicado en la zona de interés histórica y arquitectónica del área urbana del Municipio de Tibaná, establecida por el concejo Municipal de Tibaná mediante acuerdo 14 de 2000
- d. Que la construcción allí ubicada, se encuentra totalmente deteriorada con ninguna posibilidad de recuperación por el avanzado estado de deterioro. La actual edificación que amenaza ruina y riesgo público para la comunidad que transita por esta zona.

- e. Que la estructura está a punto de colapsar y causar problemas a los predios y estructuras vecinas, así como amenaza a los transeúntes y peatones del parque principal del Municipio
- f. Que dicha construcción, al estar ubicada en una zona de interés histórico y arquitectónico del área urbana del Municipio de Tibaná, establecida por el Concejo municipal de Tibaná mediante acuerdo 14 de 2000 en concordancia con el artículo ARTÍCULO 2.2.6.1.1.8 del decreto 1077 de 2015 (sic) el concejo municipal de Tibaná, debe conceder autorización para la demolición.
- g. Que el artículo el artículo 159 del acuerdo 014 de 2000 (sic), el cual menciona también que "No se permite la demolición de inmuebles de valor patrimonial. Estas deberán ser autorizadas con una justificación técnica profesional y aprobada por acuerdo del Concejo Municipal"
- h. Que la oficina de Planeación e infraestructura del municipio, solicitó al propietario del bien un informe técnico sobre el estado real de la edificación; así mismo la oficina de Planeación elaboró informe donde se evidencia el avanzado estado de ruina de la edificación
- i. Que conforme el ARTÍCULO 2.2.6.1.1.8 del decreto 1077 de 2015 alcaldía municipal de Tibaná, deberá declarar el estado de ruina de la edificación para que, junto con la presente autorización se expida la respectiva licencia de demolición.
- j. Que la oficina de planeación e infraestructura del Municipio de Tibaná, envió citación a terceros conforme lo establece el decreto 1077 de 2015 y envió nota a los colindantes del predio el cual se anexa como soporte el presente acuerdo".

Al respecto, vale subrayar que, tal como se dejó explicado líneas atrás, y lo consignó el acto acusado, con arreglo a lo señalado en el artículo 2.2.6.1.1.8 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, ante la existencia de una edificación que amenaza ruina, es decir, que "*presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales*" y atente contra la seguridad de la comunidad, es dable declarar su estado de ruina. Para ello, se activa la competencia legal del alcalde para declararla, por sí mismo o por conducto de sus agentes, y ordenar las medidas tendientes a confrontarlo, entre estas, su demolición total o parcial, cobrando relevancia para ello, el estricto acatamiento de las normas de policía y las especiales que regulen los inmuebles y sectores declarados como bienes de interés cultural. Así mismo, debe tenerse en cuenta que, a efectos de concretar tal demolición, resultaba necesario tramitar licencia de construcción bajo esa modalidad en los términos del artículo 2.2.6.1.1.7 *ibidem*.

De igual modo, cabe acotar que conforme con la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía, la medida correctiva de demolición de obra permite la destrucción de edificación cuando, entre otras hipótesis normativas, amenaza ruina, con el propósito de facilitar la evacuación de personas, superar o evitar incendios o prevenir una emergencia o calamidad pública (artículo 194).

Así pues, en el caso de marras, se observó que, previo a la expedición del Acuerdo enjuiciado, y ante la existencia de una edificación que amenazaba ruina ubicada en la Carrera 6 n° 6-53, propiedad del señor Camilo Andrés Gordillo Mendoza, el alcalde municipal de Tibaná hizo uso de las mencionadas facultades legales a través de la Resolución No. 177 de 16 de julio de 2019, *"por medio de la cual se declara el estado de ruina a un predio ubicado en zona de protección arquitectónica y cultural del Municipio de Tibaná"*, y en la que consignó:

"(...)

Que la vivienda de propiedad del señor Camilo Andrés Gordillo Mendoza, ubicada en la CRA 6 n° 6-53, propietarios (sic) de este inmueble se encuentra en grave estado de deterioro, amenazado con caer al piso afectando a usuarios de la carrera 4, según informe elaborado por la oficina de la secretaría de planeación del municipio de Tibaná.

Que dicha vivienda se encuentra dentro de la zona de preservación arquitectónica y cultural del municipio de Tibaná, establecida en el acuerdo 014 de 2000.

Que según el artículo 2.2.6.1.1.8 del decreto 1077 de 2015, cuando una edificación se encuentra en avanzado estado de deterioro, que amenaza la seguridad de la comunidad deberá declarar el estado de ruina a fin de prevenir posibles accidentes.

Que la vivienda del señor Camilo Andrés Gordillo Mendoza, ubicado en la CRA 6 n° 6-53, por su avanzado estado de deterioro amenaza la seguridad de la comunidad usuaria de la vía y de los vecinos aledaños.

Qué es deber del alcalde municipal garantizar la seguridad de la comunidad del municipio, en especial los usuarios de las vías públicas.

Que la oficina de planeación del municipio de Tibaná, realizó peritaje técnico a la vivienda de propiedad del señor Camilo Andrés Gordillo Mendoza, encontrando un avanzado estado de deterioro de la estructura de la vivienda que amenaza con colapsar amenazando la seguridad de la comunidad.

Que los propietarios de la vivienda solicitaron al municipio la demolición de la estructura de la vivienda por el avanzado estado de deterioro de la estructura que amenaza con colapsar".

Una vez declarado el estado de ruina, el Alcalde ordenó remitir copia a la Secretaría de Planeación e Infraestructura municipal para que, en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1077 de 2015 y el Acuerdo 014 de 2000, expidiera la respectiva licencia de demolición a fin de prevenir riesgos a la seguridad ciudadana.

En este orden de ideas y en consideración a lo previsto en el citado Decreto 1077, se reafirma la competencia legal del alcalde municipal para declarar el estado de ruina sobre una edificación que exhiba tal amenaza, aclarando que, con arreglo a esa disposición, ello lo podrá hacer por sí mismo o por conducto de sus agentes; opción esta última que tomó ese servidor en el presente asunto para asignarle a la Secretaria de Planeación e Infraestructura la expedición de la licencia de demolición respectiva, lo cual fue asumido por la corporación edilicia al autorizarla en el Acuerdo censurado para el efecto.

Ahora, como se indicó previamente, la declaración de estado de ruina de una edificación, con la consecuente demolición total o parcial, debe llevarse a cabo en consonancia con las normas de policía y las especiales que regulen los inmuebles y sectores declarados como bienes de interés cultural. Precisamente en la citada Resolución 177 de 2019, el alcalde municipal ordenó expedir la licencia de demolición respectiva acatando las preceptivas del Acuerdo 014 de 2000 y el Decreto 1077 de 2015.

En este sentido, la Sala avizora que en virtud de lo prescrito en el Acuerdo 014 de 2000 o Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT- del municipio de Tibaná, en consonancia con el aludido Decreto 1077 de 2015, se daba un tratamiento especial a la intervención de bienes de interés cultural, ya que asignaba al Concejo Municipal el otorgamiento de la autorización para la demolición del inmueble referido en razón a su ubicación en zona de interés histórica y arquitectónica del área urbana de esa localidad, como ciertamente lo hizo en el Acuerdo 021 de 2019. En efecto, según lo consignó el acto acusado, el Acuerdo 014 de 2000, contentivo del EOT municipal, en su artículo 98, estableció las zonas de interés histórico y arquitectónico del área urbana del Municipio de Tibaná, y en su artículo 159, dispuso que *"No se permite la demolición de inmuebles de valor patrimonial. **Estas deberán ser autorizadas con una justificación técnica profesional y aprobada por acuerdo del Concejo Municipal**".*

Por su parte, el artículo 2.2.6.1.1.8 del Decreto que reguló la declaratoria de ruina de edificación previó que en tratándose de la demolición de un bien de interés cultural deberá contar con la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal.

De manera que si, tal como lo consignó el Acuerdo acusado, el predio de matrícula inmobiliaria número 090- 39471, número predial catastral 010000300012000, de propiedad de CAMILO ANDRÉS GORDILLO MENDOZA, se encontraba ubicado en la zona de interés histórica y arquitectónica del área urbana del Municipio de Tibaná, según el Acuerdo 014 de 2000, expedido por el Concejo Municipal, forzoso resulta concluir que esa corporación edilicia debía expedir la autorización para su demolición con ocasión a su declaratoria en estado de ruina, como en efecto lo hizo con el acto examinado.

No cabe duda entonces que el Concejo Municipal de Tibaná debía autorizar a la Administración Municipal para expedir la licencia de demolición del inmueble propiedad del señor Gordillo Mendoza al estar ubicado en zona de interés histórica y arquitectónica, es decir, catalogado como bien de interés cultural, y que había sido declarado en estado de ruina. Es más, si se recurre al contenido del Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, Decreto 1080 de 2015 (artículo 2.4.1.4.1), se estipula un tratamiento especial en cuanto a la intervención de estos bienes al señalar que *"deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente que hubiera efectuado la declaratoria independientemente de que el bien cuente o no con un Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-"* (2.4. 1 .4.2).

Valga señalar que, conforme con el acervo probatorio, no existe probanza que el Acuerdo 014 de 2000 –EOT- o la Resolución 177 de 2019, hayan sido declaradas nulas por esta jurisdicción a efectos de menoscabar su eficacia, como lo sostuvo en su réplica el municipio de Tibaná.

Por todo lo expuesto, la Sala concluye que la expedición del Acuerdo acusado por parte del Concejo Municipal de Tibaná obedeció claramente al desarrollo de las competencias previstas en el Acuerdo 014 de 2000 y el Decreto 1077 de 2015, más no a las emanadas de la facultad constitucional contenida en el numeral 3 del artículo 313 del Texto Constitucional, como lo planteó en su escrito introductorio, la Gobernación de Boyacá.

Por último, no pasa por alto la Sala, como lo anotó el municipio de Tibaná en su contestación, que esta Corporación en sentencia del 24 de septiembre de 2019 proferida por la Sala de Decisión No. 4, bajo el radicado 150012333000-2019-00321-00, negó la petición de invalidez elevada por la Gobernación de Boyacá contra el Acuerdo 018 del 15 de mayo de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Tibaná, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA A LA SECRETARIA DE*

PLANEACIÓN PARA EXPEDIR LICENCIA DE DEMOLICIÓN DE LA VIVIENDA LOCALIZADA EN EL PREDIO UBICADO EN LA CRA 4 NO. 6-50/54 IDENTIFICADO CON CÓDIGO CATASTRAL 010000080012000 Y MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 090-3947”, y que en el sentir de ese ente accionado, debe aplicarse en este caso.

En tal sentido, interpreta la Sala que lo que la entidad accionada invoca es la existencia de un precedente judicial en la materia. Vale recordar que este ha sido definido como *"el conjunto de decisiones judiciales con fuerza de cosa juzgada, que contienen reglas jurisprudenciales aplicables al caso a resolver por su similitud con los problemas jurídicos planteados; en este sentido deben ser observados por quienes administran justicia con el objeto de garantizar el derecho a la igualdad y los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica"*³. Así, los precedentes son esencialmente de dos clases: Verticales y horizontales, los primeros, son criterios reiterados que ha fijado la jurisprudencia de orden nacional a cargo de la Corporación de cierre en las distintas jurisdicciones, para el caso de la jurisdicción contenciosa lo representa el Consejo de Estado, y los segundos, horizontales, atañen a los mismos pronunciamientos emitidos por la autoridad judicial que le resultan obligantes. Pues bien, dicho pronunciamiento no proviene de esa Alta Corporación de Justicia; tampoco de esta Sala de decisión, de manera que, en los términos anotados, no constituye plenamente precedente judicial.

Sin embargo, remitiéndose al contenido de tal sentencia, se advierte que efectivamente el objeto de la litis que resolvió la sentencia del 24 de septiembre de 2019, guarda identidad fáctica con el objeto del presente asunto y resulta ser un criterio orientador a examinar y valorar. En ambos asuntos se trató de determinar la legalidad de un acuerdo municipal que autorizó a la Secretaria de Planeación Municipal del Municipio de Tibaná, para expedir una licencia de demolición de un inmueble ubicado en zona de interés histórica y arquitectónica conforme con el Acuerdo 014 de 2000 -EOT-, en especial, definir la competencia del Concejo Municipal en esa materia. También debe decirse que guarda semejanza con los cargos de violación invocados por el Departamento: numeral 3 del artículo 313 Constitucional y artículo 8 del Decreto 1469 de 2010.

Allí se negaron las pretensiones de invalidez con fundamento en los siguientes argumentos: *"La Sala negará la solicitud de invalidez porque a pesar de que la competencia general para declarar el estado de ruina de inmueble y, en consecuencia, ordenar su demolición, está radicada en cabeza del alcalde, cuando se trata de bienes de interés cultural -como el*

³ Sentencia T.360 de 2014. Referida en Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia de 30 de enero de 2018. Radicación 150013333013-2016-00131-01. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz.

indicado en el acto acusado- es indispensable contar con la autorización previa de la autoridad que efectuó la declaratoria en este sentido que en este caso es el consejo municipal”.

En consideración a lo expuesto previamente en esta providencia, esta Sala comparte tal criterio, en la medida que efectivamente, como allí lo estableciera y aquí se verificara nuevamente, la expedición del Acuerdo del Concejo Municipal de Tibaná en el que autoriza a la Secretaría de Planeación para expedir licencia de demolición, se funda en las competencias legales en materia de ordenamiento territorial y urbanístico en tratándose de bienes de interés cultural, más no en ejercicio de la atribución señalada en el numeral 3 del artículo 313 de la Carta Política.

Por todo lo expuesto previamente, la Sala negará la petición de invalidez del Acuerdo 021 de 13 de agosto de 2019, al no encontrarse configurada la violación del marco normativo que regula el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley a los Concejos Municipales para facultar al alcalde para contratar y ejercer pro tempore precisas atribuciones que le corresponden, y por el contrario, corroborarse que actuó en ejercicio legal de sus competencias en materia de ordenamiento territorial y urbanismo en tratándose de bienes de especial interés cultural.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

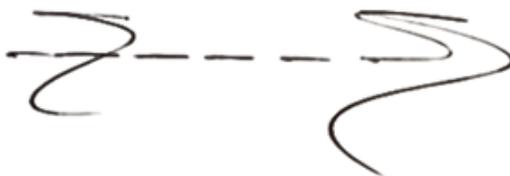
PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de invalidez contra el Acuerdo N° 021 de 13 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de TIBANÁ, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SECRETARIO DE PLANEACIÓN PARA QUE EXPIDA UNA LICENCIA DE DEMOLICIÓN DE LA VIVIENDA LOCALIZADA EN EL PREDIO UBICADO EN LA CALLE 6 N° 6-53 IDENTIFICADO CON CÓDIGO CATASTRAL 010000300012000 Y MATRÍCULA INMOBILIARIA N° 090-1066”.*

SEGUNDO.- Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de TIBANÁ.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado