



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, 24 SET. 2019

| | |
|--------------------|---|
| ACCIONANTE: | DEPARTAMENTO DE BOYACÁ |
| ACCIONADO: | MUNICIPIO DE TIBANÁ - Acuerdo No. 018 del 15 de mayo de 2019 |
| REFERENCIA: | 150012333000201900321-00 |
| ACCIÓN: | VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL |
| ASUNTO: | COMPETENCIA DEL CONCEJO PARA AUTORIZAR DEMOLICIÓN DE BIEN DE INTERÉS CULTURAL POR ESTADO DE RUINA |

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez del Acuerdo No. 018 del 15 de mayo de 2019, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TIBANÁ, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA A LA SECRETARIA (sic) DE PLANEACION (sic) PARA EXPEDIR LICENCIA DE DEMOLICIÓN DE LA VIVIENDA LOCALIZADA EN EL PREDIO UBICADO EN LA CRA 4 n° 6-50/54 IDENTIFICADO CON CODIGO (sic) CATASTRAL 010000080012000 Y MATRICULA (sic) INMOBILIARIA N° 090-39471".

I. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ

1.1. Petición de invalidez (f. 4)

El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ solicitó que se declare la invalidez del Acuerdo No. 018 del 15 de mayo de 2019, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TIBANÁ, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 305-10 de la Constitución Política, con fundamento en los artículos 82 de la Ley 136 de 1994; 119, 120 y 121 del Código de Régimen Municipal; y 162 y 166 del CPACA.

1.2. Fundamentos de derecho (ff. 2-3)

La entidad accionante sostuvo que el artículo 313 de la Constitución establece que el concejo municipal puede facultar al alcalde para contratar y para que ejerza precisas facultades que le corresponden a aquel.

Agregó que, sin embargo, el artículo 8° del Decreto No. 1469 de 2010 preveía que el alcalde era el competente para declarar el estado de ruina de las edificaciones y, por ende, para solicitar la licencia de demolición ante la secretaría de planeación respectiva.

Adujo que los concejos no tienen la facultad de autorizar a las secretarías de planeación para expedir licencias de demolición de inmuebles.

2. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de examen de validez fue admitida mediante auto del 27 de junio de 2019 (f. 29), en virtud de lo cual la providencia fue notificada a las partes e intervinientes y el proceso fue fijado en lista por el término de diez (10) días, para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley No. 1333 de 1986 y 171-1 del CPACA.

3. INTERVENCIONES

Dentro de la oportunidad legal, el Alcalde, el Concejo y el Personero del ente territorial accionado guardaron silencio.

3.1. Concepto del Ministerio Público

No se emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

Transcurrido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a proferir decisión de fondo.

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El Concejo Municipal de Tibaná era competente para autorizar a la Secretaría de Planeación de la localidad, a efectos de que esta ordenara la demolición de un inmueble de interés cultural situado en la jurisdicción del municipio?*

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala negará la solicitud de invalidez porque a pesar de que la competencia general para declarar el estado de ruina de inmuebles y, en consecuencia, ordenar su demolición, está radicada en cabeza del

alcalde, cuando se trata de bienes de interés cultural -como el indicado en el acto acusado- es indispensable contar con la autorización previa de la autoridad que efectuó la declaratoria en ese sentido, que en este caso es el Concejo Municipal.

2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

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 señala:

"(...) 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 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. (...)* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

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

*"(...) ARTÍCULO 2.2.6.1.1.8. 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 y 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. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

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 como sigue:

"(...) ARTÍCULO 194. DEMOLICIÓN DE OBRA. Consiste en 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.** (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

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). En este sentido, no todos los elementos que integran el patrimonio cultural de la Nación¹ se consideran bienes de interés cultural, pues esta connotación surge a partir de una declaratoria que surge como producto de un procedimiento administrativo especial (art. 8)².

Sin embargo, 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 4º literal b) inciso 4º:

"(...) 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. (...)"
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

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 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:
(...)
2. Intervención. <Numeral modificado por el artículo 212 del Decreto 19 de

¹ L 397/1997, art. 4: "(...) INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 1º 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. (...)"

² C. Const., C-742, ago. 30/2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2012. 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).

Así las cosas, una lectura sistemática de las normas traídas 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.

3. CASO CONCRETO

3.1. Disposiciones acusadas

El texto del acuerdo cuya invalidez se solicita es el siguiente:

"(...) ARTICULO (sic) PRIMERO: Autorizar a la Secretaría de Planeación para expedir Licencia de demolición de la vivienda ubicada en el predio con

matrícula inmobiliaria N° 090-39471 numero (sic) predial catastral 010000080012000 de propiedad de ADRIANA MARIA (sic) ROMERO ROMERO ubicada en la calle 6 N° 5-35, por amenaza de ruina y de colapso de la estructura con riesgo a la población usaría (sic) de la vía calle 6.

ARTICULO (sic) SEGUNDO: EL (sic) presente acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación y sanción. (...)"

3.2. Análisis de la Sala

En el presente caso, el único cargo de la solicitud de control de validez radica en la supuesta falta de competencia del CONCEJO MUNICIPAL DE TIBANÁ para autorizar la demolición del inmueble identificado en el acuerdo municipal acusado.

Al respecto, la corporación edilicia sustentó su competencia para expedir el acuerdo municipal con base en dos normas: (i) el artículo 2.2.6.1.1.8 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y (ii) el artículo 159 del Acuerdo No. 014 de 2000, contentivo del EOT de la localidad. Entonces, no es cierto que la actuación del concejo se haya derivado de lo previsto en el artículo 313-3 de la Constitución, como lo afirmó la apoderada del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ. Además, dentro de los fundamentos fácticos de la actuación se enunció que el inmueble estaba ubicado en una zona de interés histórico y arquitectónico del casco urbano del municipio.

Ahora bien, producto de los requerimientos probatorios efectuados por esta Corporación, el MUNICIPIO DE TIBANÁ allegó copia del Acuerdo No. 004 del 10 de marzo de 1996, "POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL USO, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES Y ESPACIO DE INTERÉS URBANÍSTICO, (sic) ARQUITECTÓNICO DEL MUNICIPIO DE TIBANA (sic)" (ff. 48-56). Los artículos 5° y 6° de este acto señalan:

"(...) ARTICULO (sic) 5o. Para los efectos del presente acuerdo se tendrá (sic) en cuenta las siguientes definiciones:

- DE INTERES (sic) HISTORICO (sic) O SITIOS DEL MUNICIPIO tales como (sic) Casa de Gobierno, casa de la cultura, plazas, plazuelas, parques, calles que hayan servido de escenario de algún hecho histórico de trascendencia Municipal (sic) y o (sic) departamental.

- CONSERVACION (sic) ARQUITECTONICA (sic): Es la acción tendiente a preservar y mantener elementos individuales de la estructura urbana los cuales se refieren a inmuebles, estructuras, manzanas o costados de estos que por su (sic) capacidad testimonial o documental, sus valores arquitectónicos, tipológicos, estructurales o culturales, referidos a si estilo arquitectónico, deben protegerse (sic) garantizando su permanencia.

- DE MERITO (sic) ARQUITECTONICO (sic): Los que por sus características sean un monumento, edificio o construcción representativo de los tipos de edificación de una época determinada del desarrollo de la ciudad.

(...)

ARTICULO (sic) 6o. **la zona urbana de mayor importancia esta (sic) comprendida entre la carrera tercera y la carrera sexta y entre la calle (sic) quinta y octava, inclusive; en donde se encuentra el Parque (sic) principal rodeado de construcciones características de arquitectura republicana sobre colonial**, en esta misma zona encontramos la calle sexta entre carrera (sic) quinta y sexta con un estado de conservación relativamente bueno; en otras partes del casco urbano encontramos construcciones que por su estilo, importancia y o (sic) características se deben conservar, restaurar y mantener tal como la casa San Rafael en la vía hacia San Joaquín. (...)"

Asimismo, el literal b) del artículo 9º del referido acuerdo deja en cabeza de la Secretaría de Planeación "[e]mitir concepto sobre el valor histórico y mérito arquitectónico de las edificaciones ubicadas en la zona urbana (sic) rural, cuando se trate de restauraciones, remodelaciones o demoliciones".

Teniendo en cuenta lo anterior, aun cuando la redacción del artículo 6º no es precisamente prolija, una lectura sistemática de su contenido con el objeto del acuerdo (artículo 1º) y las definiciones antes transcritas (artículo 5º) permite inferir que, entre otras, las edificaciones localizadas en el marco del parque principal fueron catalogadas por el CONCEJO MUNICIPAL DE TIBANÁ como de mérito arquitectónico y, por ende, son beneficiarias de medidas de conservación. Es en este sector en el que se encuentra ubicado el predio objeto de la autorización otorgada a través del acto acusado (carrera 4 No. 6-50/54).

Igualmente, la Secretaría de Planeación certificó que el aludido inmueble está localizado en una zona de protección histórica y arquitectónica según el EOT, la cual es de interés histórico cultural para el MUNICIPIO DE TIBANÁ (ff. 46-47).

En este sentido, no cabe duda de que el inmueble cuenta con valor cultural y, como su reconocimiento se produjo antes de la entrada en vigencia de la Ley General de Cultura (7 de agosto de 1997), se entiende como un bien de interés cultural a voces de su artículo 4º literal b) inciso 4º. Cabe anotar que la incorporación de la zona de protección histórica y arquitectónica al EOT en el año 2000 no implica que el reconocimiento fuera posterior a la ley en mención y, por ende, requiriera un acto administrativo de declaratoria, debido a que -según se explicó- el Acuerdo No. 004 del 10 de marzo de 1996 ya había reseñado su importancia histórica y arquitectónica.

En este contexto, para efectuar la intervención del inmueble con actividades de demolición era indispensable no solo contar con las licencias y permisos ordinarios, sino también con la autorización de la autoridad que efectuó la mentada declaratoria, en este caso, el CONCEJO MUNICIPAL DE TIBANÁ, conforme lo preceptúan los artículos 2.2.6.1.1.8 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y 2.4.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura.

Bajo este entendido, el Tribunal concluye que el CONCEJO MUNICIPAL DE TIBANÁ era competente para expedir el Acuerdo No. 018 del 15 de mayo de 2019. Por lo tanto, las pretensiones de la solicitud de invalidez se desestimarán.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la solicitud de invalidez presentada contra el Acuerdo No. 018 del 15 de mayo de 2019, expedido por el MUNICIPIO DE TIBANÁ, respecto del cargo invocado por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente providencia al Departamento de Boyacá y al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Tibaná (Boyacá).

TERCERO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

Ausente con licencia
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO
de auto anterior de notificación por estado

162 de ley. 26 SEP 2019

SECRETARIO

