

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: No. 25000-23-41-000-2020-00476-00
Demandante: JHON ALEXANDER CHAVERRA VALENCIA
Demandados: MINISTERIO DE CULTURA Y OTRO
Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Decide la Sala la solicitud presentada por el señor Jhon Alexander Chaverra Valencia, para obtener el cumplimiento por parte del Ministerio de Cultura, el Municipio de Abejorral Antioquia y la Personería de esa municipalidad de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008; numeral 12 del artículo 2° del Decreto 2358 de 2019 y las Resoluciones 0619 de 2002 y 3078 de 2015 expedidas por el Ministerio de Cultura.

I. ANTECEDENTES

A. Los hechos de la demanda

Del escrito de demanda, se extrae el siguiente fundamento fáctico:

1. El Ministerio de Cultura expidió la Resolución 0619 de 2002 (abril 11) publicada en el Diario Oficial No. 44.778, de 23 de abril de 2002, "*Por la cual se declara como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional el Centro Histórico del municipio de Abejorral, Antioquia*", el cual en su artículo primero establece:

ARTÍCULO 1. "DECLARAR COMO BIEN DE INTERÉS CULTURAL DE CARÁCTER NACIONAL EL CENTRO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO DE ABEJORRAL, ANTIOQUIA".

2. En el año 2012 el Ministerio de Cultura suscribe el contrato de consultoría 2303 con el consorcio pueblos patrimoniales Abejorral, conformado por los arquitectos Ana María Rojas y Jorge Martínez, el cual tenía por objeto, *"Fase II de los planes de manejo y protección – PEMP – del bien de interés cultural – BIC – Abejorral ubicado en el departamento de Antioquia"*; este estudio tuvo como objetivos identificar el número de bienes que gozaban de declaratoria patrimonial por encontrarse en los polígonos de protección y conservación en un área total de 95,87 hectáreas, que incluye un total de 85 manzanas y un total de 1.232 predios urbanos y 16 predios rurales para el centro histórico, y en el barrio obrero el área afectada corresponde a 39,44 hectáreas, que comprenden una totalidad de 63 manzanas 1.335 predios, para un total de 2.567 predios con afectación patrimonial.

3. Del anterior estudio el Ministerio de Cultura expide la Resolución 3078 de 2015 (octubre 22) publicada en el Diario Oficial No. 49.702 de 21 de noviembre de 2015, *"Por la cual se aprueba el plan especial de manejo y protección del centro histórico de Abejorral y su zona de influencia, declarado bien de interés cultural del ámbito nacional"*; el artículo 2º estableció los documentos que hicieron parte del plan de protección del centro histórico del municipio mencionado.

4. La ley 1185 de 2008 establece como bienes patrimoniales, en este caso del nivel territorial o municipal, aquellos bienes declarados con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, así lo establece el artículo 1º literal b) inciso 4º de la Ley 1185 del año 2008.

5. La misma norma y el Decreto 2358 de 2009 establecen la obligatoriedad que tienen las entidades que efectúen la declaratoria como bienes culturales de realizar la inscripción de esta anotación en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los bienes declarados.

6. El día 21 de julio de 2020 constituyó en renuencia al Ministerio de Cultura con el propósito que se diera cumplimiento a la Ley 1185 de

2008 y al Decreto 2358 de 2019, y se procediera con la inscripción ante la oficina de registro de instrumentos públicos de los bienes declarados patrimoniales en el municipio de Abejorral, la cual también fue dirigida a la administración municipal y a la Personería de ese territorio.

7. Con oficio del día 29 de Julio de 2020 la señora Personera de Abejorral envía requerimiento al Ministerio de Cultura y a la Administración municipal de Abejorral en las que, *"se les requiere para que de ser lo procedente se sirvan dar efectivo y real cumplimiento a la solicitud especificada por éste, procediendo en tal sentido a dar respuesta al requerimiento previo a la Acción de Cumplimiento, o en su defecto exponer los argumentos por los cuales se da la sustracción al cumplimiento"*.

8. El 3 de agosto el Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura da respuesta a la constitución en renuencia en los siguientes términos:

"Sin perjuicio de lo expuesto, el Ministerio de Cultura considera relevante informar que ha venido atendiendo la obligación de remisión de información señalada en los artículos legales citados antes para los BICN, afrontando sin embargo en esta tarea múltiples dificultades relacionadas con la identificación individualizada de los inmuebles objeto de tales anotaciones, bien sea porque no están incorporados en los actos administrativos de declaratoria (como sucede con el centro histórico de Abejorral), por la obsolescencia de las bases catastrales con las que cuentan los municipios, y en algunos casos por la inexistencia de información catastral fiable en ellos, entre otras circunstancias, situaciones en las cuales la consecución de la información no depende de este Ministerio, sino de otras entidades, del orden nacional y local, con injerencia en tal identificación, y por lo tanto, requiere articulación interinstitucional, pero también implica supeditación a los procesos internos de esas entidades para la consolidación de la información pertinente".

A esta respuesta, el Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura anexó comunicación del día 31 de Julio de 2020, dirigida al Registrador Seccional de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos donde al final de la comunicación se informa que en archivo drive se encuentra relacionada la información de los bienes a los cuales se les realizará la anotación como bienes patrimoniales.

9. En la comunicación que envía el Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del municipio de Abejorral no se evidenció que allí se encuentre relacionada la información concerniente a los 2.567 predios que son sujetos de afectación patrimonial, equivalentes a 1.232 predios urbanos y 16 predios rurales para el centro histórico, y en el barrio obrero una totalidad de 1.335 predios, según la lista que llevó a la expedición de la Resolución 3078 de 2015.

B. Las pretensiones

Con fundamento en lo anterior la parte actora solicitó que se acceda a las siguientes súplicas:

"1. Solicito al despacho declarar que el Ministerio de Cultura aún se encuentra renuente a dar cumplimiento de la ley 1185 de 2008, y al decreto 2358 de 2019, en lo relacionado a la inscripción en su totalidad ante la oficina de registro e instrumentos públicos de los bienes declarados patrimoniales en el municipio de Abejorral – Antioquia, según resoluciones 0619 de 2002 y 3078 de 2015 expedidas por el Ministerio de Cultura.

2. Que con motivo de la anterior declaración se ordene al Ministerio de Cultura que, en un término perentorio, proceda con el cumplimiento de lo ordenado en el numeral 1.2 del artículo 7 de la ley 1185 de 2008, y numeral 12 del artículo 2 del decreto 2358 de 2019, registrando la totalidad de bienes declarados patrimoniales en el municipio de Abejorral – Antioquia.

3. Solicito al despacho oficiar a la Superintendencia de Notariado y Registro con el propósito que informe a las partes del registro de bienes inmuebles suministrados por el Ministerio de Cultura, cuantos bienes reportó el Ministerio de Cultura y a cuantos se les realizó registro, y cuantos no y por qué.

4. Ordenar al municipio de Abejorral bajo el principio de colaboración entre entidades públicas y de acuerdo a los artículos 105 y 134 de la resolución 3078 de 2015, prestar el apoyo necesario al Ministerio de Cultura con el propósito de cumplir con la inscripción de estos bienes patrimoniales.

5. Ordénese a la Personería del Municipio de Abejorral como agente del ministerio público hacer seguimiento e informar a las gestiones que se realiza en este municipio para el cumplimiento del fallo."

C. La actuación judicial en esta Corporación

Por auto de 12 de agosto de 2020, se admitió la acción de la referencia, la cual ordenó notificar a las partes.

D. La contestación de la demanda

1. Municipio de Abejorral - Antioquia

A través de memorial, por intermedio del Alcalde Municipal, esta entidad demandada presentó el escrito de contestación, manifestando en síntesis lo siguiente:

Manifiesta que, si bien es cierto que para el día 21 de julio de 2020 se remite por parte del señor Jhon Alexander Chaverra Valencia a la entidad territorial vía correo electrónico constitución en renuencia como prerequisite para dar trámite a la acción de cumplimiento relacionada con el numeral 1.2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008 y del artículo 2.3.1.3 del Decreto 1080 de 2015 modificado por el artículo 2º del Decreto 2358 de 2019, la administración municipal de Abejorral, Antioquia, se permite precisar que de conformidad al numeral 1.2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008 (...) *"la autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural 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."* (...); hecho que para el caso que ocupa la atención, sería competencia del Ministerio de Cultura.

En consecuencia y para dar cumplimiento a lo anteriormente preceptuado, el Ministerio de Cultura como autoridad competente el día 31 de julio de 2020 remitió a la Oficina de Instrumentos Públicos del

municipio de Abejorral la solicitud de inscripción de los bienes inmuebles declarados de interés cultural.

No obstante, y en el deber constitucional de coadyuvar en las acciones a que haya lugar para garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente, la administración municipal se pone a disposición para adelantar las gestiones pertinentes y que conduzcan a la individualización de los inmuebles objeto de dichas anotaciones, bajo el entendido que de ser requerido, se realizará un trabajo riguroso para aportar dicha información y ser remitida de manera oportuna a la Oficina de Instrumentos Públicos del municipio de Abejorral para lo de su competencia.

El sustento de la acción de cumplimiento en la presunta inobservancia de lo ordenado por el numeral 1.2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008 y del artículo 2.3.1.3 del Decreto 1080 de 2015 modificado por el artículo 2° del Decreto 2358 de 2019, es en interpretación misma del precepto, incongruente e improcedente, toda vez que, desde el mismo precepto normativo se legitima como competente a la autoridad que efectúa la declaratoria del bien inmueble de interés cultural.

En consecuencia, si se analiza el supuesto fáctico que alude el hoy demandante, se encuentra con que la administración municipal de Abejorral, Antioquia, en ningún momento se ha constituido en renuencia de la norma en comento, bajo el entendido que este mismo precepto normativo señala de manera taxativa quién tiene la obligación de efectuar la incorporación al Registro de Instrumentos Públicos de los bienes inmuebles declarados de interés cultural.

2. Ministerio de Cultura

A través de memorial, por intermedio de apoderada judicial, esta entidad presentó el escrito de contestación, manifestando en síntesis lo siguiente:

Mediante Resolución No. 0619 de 11 de abril de 2002, el Ministerio de Cultura declaró Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional (hoy del Ámbito Nacional -BICNAL-) el Centro Histórico del municipio de Abejorral, Antioquia.

Asimismo, mediante Resolución Nro. 3078 de 22 de octubre de 2015 del Ministerio de Cultura modificada por Resolución Nro. 0934 de 6 de abril de 2017, fue aprobado el Plan Especial de Manejo y Protección de ese centro histórico y su zona de influencia.

El Ministerio de Cultura, a través de la Dirección de Patrimonio y Memoria, ha venido atendiendo la obligación de remisión de información señalada en los artículos legales citados antes para los BICNAL, afrontando sin embargo en esta tarea múltiples dificultades relacionadas con la identificación individualizada de los inmuebles objeto de tales anotaciones, bien sea porque no están incorporados en los actos administrativos de declaratoria (caso del centro histórico de Abejorral) o por la obsolescencia de las bases catastrales con las que cuentan los municipios, y en algunos casos por la inexistencia de información catastral fiable en ellos, entre otras circunstancias, situaciones en las cuales la consecución de la información no ha dependido de este Ministerio, sino de otras entidades, del orden nacional y local, con injerencia en tal identificación, y por lo tanto, implica supeditación a los procesos internos de esas entidades para la consolidación de la información pertinente, además de la necesaria articulación interinstitucional.

Ahora bien, mediante comunicación MC14160S2020 fechada el día 31 de julio del 2020, esa cartera ofició a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Seccional Abejorral, para que dentro del marco de sus competencias realizara las acciones establecidas en el artículo antes citado, esto es, la incorporación de las anotaciones correspondientes.

En dicha comunicación se adjuntó la declaratoria del Centro Histórico del municipio como BICNAL y el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP- (Resolución y planos pertinentes). Cabe anotar que el acto administrativo que aprobó el PEMP contiene la delimitación del centro histórico y su zona de influencia, en texto y en planos.

Asimismo, se ofició al Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia, a la Gerencia de Catastro de Antioquia, y a la Alcaldía de Abejorral, solicitando información relacionada con los inmuebles del centro histórico de Abejorral y su zona de influencia de conformidad con la delimitación definida en el PEMP.

Consideró importante reiterar lo mencionado por la Dirección de Patrimonio al señor Chaverra Valencia en la respuesta al documento de renuencia precursor de esta acción de cumplimiento, respecto a que la protección de los valores culturales de los inmuebles que hace parte del BICN, es garantizada por el Ministerio de Cultura en el caso que ocupa la atención, en primer lugar, con el acto administrativo de declaratoria; luego, con la expedición de las medidas de protección y manejo específicas dispuestas en el PEMP; ambos actos de público conocimiento y de actual aplicación por las autoridades con injerencia en la autorización de la intervención en tales bienes, y cuyos efectos jurídicos se producen a partir de la publicación en el Diario Oficial, tal como lo señala el artículo 2.3.1.3 del Decreto 1080 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Cultura- modificado por el artículo 2 del Decreto 2358 de 2019.

Tal protección también se ejerce permanente a través de la evaluación y autorización de los proyectos de intervención de competencia de este Ministerio de conformidad con las disposiciones del PEMP para el efecto.

Finalmente, el Ministerio de Cultura dentro del marco de sus competencias ha venido realizando las gestiones tendientes al cumplimiento de sus obligaciones para la protección y preservación de

los valores culturales del municipio de Abejorral, en especial los presentes en su Centro Histórico, BICNAL.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: A) finalidad de la acción de cumplimiento; B) la norma cuyo cumplimiento se reclama, y C) caso concreto.

A. Finalidad de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y el artículo 146 del C.P.A.C.A., tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, para exigir, tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, y de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

Sobre el particular, es pertinente advertir que los requisitos mínimos exigidos para la procedencia de la acción de cumplimiento, son los siguientes:

a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1º ley 393 de 1997).

b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º *ibídem*).

- c) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º de la misma norma).
- d) Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.
- e) No procede la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

B. Las normas cuyo cumplimiento se reclama

La parte actora alega como mandato incumplido el contenido en el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008; numeral 12 del artículo 2º del Decreto 2358 de 2019 (Régimen Especial de Protección de BIC) y las Resoluciones 0619 de 2002 y 3078 de 2015 expedidas por el Ministerio de Cultura, cuyos textos son los siguientes:

"LEY 1185 de 2008

(abril 27)

Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 7o. *El artículo 11 de la Ley 397 de 1997 quedará así:*

"Artículo 11. *Régimen Especial de Protección de los bienes de interés cultural. 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.

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 requiriere, deberá ser aprobado por dicho Ministerio, quien podrá atender posibles sugerencias hechas por las autoridades competentes para efectuar declaratorias en el ámbito territorial.

1.2. Incorporación al Registro de Instrumentos Públicos. La autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural 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.

Del mismo modo se informará en el caso de que se produzca la revocatoria de la declaratoria en los términos de esta ley. Este tipo de inscripciones no tendrá costo alguno.

1.3. Incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección a los planes de ordenamiento territorial. Los Planes Especiales de Manejo y Protección relativos a bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial. El PEMP puede 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.

1.4. Plan de Manejo Arqueológico. Cuando se efectúen las declaratorias de áreas protegidas de que trata el artículo 6° de este Título, se aprobará por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia un Plan Especial de Protección que se denominará Plan de Manejo Arqueológico, el cual indicará las características del sitio y su

área de influencia, e incorporará los lineamientos de protección, gestión, divulgación y sostenibilidad del mismo.

En los proyectos de construcción de redes de transporte de hidrocarburos, minería, embalses, infraestructura vial, así como en los demás proyectos y obras que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante la autoridad ambiental, como requisito previo a su otorgamiento deberá elaborarse un programa de arqueología preventiva y deberá presentarse al Instituto Colombiano de Antropología e Historia un Plan de Manejo Arqueológico sin cuya aprobación no podrá adelantarse la obra.

1.5. Prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación. De conformidad con lo preceptuado en los numerales 2 del artículo 10 y 4° del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 o las normas que los sustituyan, las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles de interés cultural constituyen normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos.

2. Intervención. 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.

La intervención solo podrá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente registrados o acreditados ante la respectiva autoridad.

La autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente no podrá sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística.

Quien pretenda realizar una obra en inmuebles ubicados en el área de influencia o que sean colindantes con un bien inmueble declarado de interés cultural, deberá comunicarlo previamente a la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria. De acuerdo con la naturaleza de las obras y el impacto que pueda tener en el bien

inmueble de interés cultural, la autoridad correspondiente aprobará su realización o, si es el caso, podrá solicitar que las mismas se ajusten al Plan Especial de Manejo y Protección que hubiera sido aprobado para dicho inmueble.

El otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridad ambiental, territorial, por las curadurías o por cualquiera otra entidad que implique la realización de acciones materiales sobre inmuebles declarados como de interés cultural, deberá garantizar el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección si este hubiere sido aprobado.

3. Exportación. Queda prohibida la exportación de los bienes muebles de interés cultural. Sin embargo, el Ministerio de Cultura, en relación con los bienes muebles de interés cultural del ámbito nacional, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia respecto de los bienes arqueológicos y el Archivo General de la Nación respecto de los bienes documentales y archivísticos, podrán autorizar su exportación temporal, por un plazo que no exceda de tres (3) años, con el único fin de ser exhibidos al público o estudiados científicamente.

Tratándose de bienes de interés cultural del ámbito territorial, con exclusión de bienes arqueológicos, esta autorización estará a cargo de las alcaldías y las gobernaciones, según corresponda.

La autorización podrá otorgarse hasta por el término de tres (3) años prorrogables por una vez, cuando se trate de programas de intercambio entre entidades estatales nacionales y extranjeras.

El Ministerio de Cultura y demás entidades públicas, realizarán todos los esfuerzos tendientes a repatriar los bienes de interés cultural que hayan sido extraídos ilegalmente del territorio colombiano.

3.1. Exportación temporal de bienes muebles de propiedad de diplomáticos. El Ministerio de Cultura podrá autorizar la exportación temporal de bienes muebles de interés cultural de propiedad de los diplomáticos de Colombia acreditados en el exterior, o de bienes muebles destinados a la exhibición pública en las sedes de las representaciones diplomáticas de la República de Colombia, para lo cual deberán constituir garantía bancaria o de compañía de seguros, según lo establecido en el Estatuto Aduanero.

3.2. Transitarios, sociedades de intermediación aduanera, almacenadoras y empresas de correo. Los transitarios, sociedades de intermediación aduanera, almacenadoras y empresas de correo, así como cualquier otra que realice trámites de exportación, por vía aérea, marítima y terrestre, están en la obligación de informar a sus usuarios sobre los requisitos y procedimientos para la exportación de bienes arqueológicos y los demás de interés cultural.

El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional lo referente al procedimiento y requisitos necesarios para la exportación temporal de este tipo de bienes, sin perjuicio de las regulaciones en materia aduanera.

Para tener acceso a cualquier estímulo, beneficio tributario, autorización de exportación o cualquier otro que provenga de autoridad pública sobre bienes de interés cultural, deberá acreditarse por su propietario o por su tenedor legítimo en el caso del patrimonio arqueológico, el cumplimiento de lo previsto en este artículo en lo pertinente, así como la realización del correspondiente registro”.

4. Enajenación. Quien pretenda enajenar un bien mueble de interés cultural, deberá ofrecerlo en primer término a la autoridad que haya efectuado la respectiva declaratoria, la cual podrá ejercer una primera opción de adquisición, en condiciones no menos favorables de aquellas en las que adquirirían los particulares y previo avalúo. Esta primera opción podrá ser ejercida por cualquier entidad estatal, según coordinación que para el efecto realice la autoridad que haya efectuado la declaratoria.

La transferencia de dominio a cualquier título de bienes de interés cultural de propiedad privada deberá comunicarse por el adquirente a la autoridad que lo haya declarado como tal y en un plazo no mayor a los seis (6) meses siguientes de celebrado el respectivo negocio jurídico.

Sobre las colecciones declaradas de interés cultural no podrá realizarse su desmembramiento o la disposición individual de los bienes que las conforman, sin autorización previa de la autoridad que haya efectuado la declaratoria”.

DECRETO 2358 DE 2019
(diciembre 26)

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.

Artículo 2º. *Modificación al artículo 2.3.1.3 del Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1080 de 2015, Único Reglamentario del Sector Cultura, el cual quedará así:*

(...)

Régimen Especial de Protección de BIC

12. Informar a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que esta incorpore la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria respecto de los BIC inmuebles que declare, o los declarados con anterioridad a la expedición de la Ley 1185 de 2008 en el ámbito nacional, así como sobre la existencia del PEMP aplicable al inmueble, si dicho plan fuese requerido. Igualmente, informar sobre la revocatoria de tales declaratorias. El alcance de la información en la respectiva oficina de registro no es un requisito de publicidad u oponibilidad de los actos administrativos de carácter general sometidos a esta obligación, ya que sus efectos

jurídicos se producen a partir de la publicación en el Diario Oficial o en el diario, gaceta o boletín destinados para este objeto.”

"RESOLUCION NÚMERO 0619 DE 2002
(abril 11)

por la cual se declara como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional el Centro Histórico del municipio de Abejorral, Antioquia.

(...)

RESUELVE:

Artículo 1º. *Declarar como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional el Centro Histórico del municipio de Abejorral, Antioquia.*

Artículo 2º. *En aplicación a lo dispuesto por la Ley 397 de 1997, todas las construcciones, refacciones, remodelaciones, y obras de defensa y conservación que deban efectuarse en el Centro Histórico de Abejorral, Antioquia deberán contar con la autorización por parte del Ministerio de Cultura.*

Artículo 3º. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.”*

RESOLUCIÓN 3078 DE 2015
(octubre 22)

Por la cual se aprueba el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Abejorral y su Zona de Influencia, declarado bien de interés cultural del ámbito nacional

NOTA: *Debido a la extensión de la misma, esta no será transcrita¹.*

C. Caso concreto

En el caso *sub examine* la parte actora, en ejercicio de la acción de cumplimiento, demandó al Ministerio de Cultura, Alcaldía Municipal de Abejorral - Antioquia y Personería de ese mismo municipio, con el fin de que cumpla lo dispuesto en las normas antes transcritas y mencionadas.

En relación con los requisitos mínimos de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

¹

https://abejorralantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/abejorralantioquia/content/files/000003/120_res3078de2015.pdf

"El artículo 87 de la Constitución Política permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo que otra autoridad se rehúsa a observar y que en caso de prosperar la acción, en sentencia se le ordenará la ejecución del deber omitido.

*"Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, son tres los requisitos mínimos exigidos para que proceda la acción de cumplimiento: a) Que la obligación cuya observancia se discute esté consignada en la ley o en acto administrativo; b) Que contenga la norma un mandato claro, inobjetable para la autoridad a la cual se reclama el cumplimiento; y **c) Que se pruebe la renuencia tácita o expresa de la autoridad llamada a cumplir la norma jurídica**"².*

En sentencia de 2003, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo señaló:

*"La ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que el deber jurídico cuyo cumplimiento se exige por medio de la acción, esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera tal que sea imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad de la cual se está reclamando su ejecución; **que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir, que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley**, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo en el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.*

"....."

"En lo que hace a las características de la obligación exigible, esta Corporación ha sido enfática en señalar que cuando las normas cuyo cumplimiento se demandan no contienen un mandato imperativo inmediato y preciso para el demandado, las pretensiones no pueden prosperar.

"....."³ (resalta la Sala).

De acuerdo con los apartes jurisprudenciales antes transcritos, y con los lineamientos trazados por esta Corporación en reiteradas oportunidades⁴, se tiene lo siguiente:

² Consejo de Estado, Sección Quinta, expediente número 2002-1065-01(ACU-1498), M.P. Roberto Medina López.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, rad. 2003-00451-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁴ Véanse entre muchas: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", sentencia de 20 de febrero de 2012, exp. no. AC-2012-00061, M.P. Fredy Ibarra Martínez.

- a) El deber jurídico incumplido, consignado en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo, debe contener un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a la autoridad respecto de la cual se busca el cumplimiento del mismo, sin ningún condicionamiento, es decir, que su obligatoriedad debe resultar evidente y sin discusión alguna.
- b) Adicionalmente, el incumplimiento de dicho mandato debe generar una irregularidad de la autoridad renuente en el ejercicio de sus funciones.
- c) Finalmente, en los eventos en que la norma cuyo cumplimiento se demanda no reúna las características anotadas anteriormente, se impone denegar las pretensiones de la acción.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala denegará las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

1) El caso *sub judice* se tiene que, la parte actora pretende que el Ministerio de Cultura dé cumplimiento de lo previsto en la Ley 1185 de 2008, y el Decreto 2358 de 2019, el cual, en efecto contiene un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a la entidad demandada en el sentido de *"informar 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"*.

Así mismo, es claro que la actora cumplió con el requisito de procedibilidad consagrado en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de este tipo de acciones, cual es la constitución en renuencia del demandado y que no cuenta con otro mecanismo para obtener el cumplimiento de la norma invocada como fundamento de la demanda.

Sobre el punto, jurisprudencialmente se ha establecido que la acción de cumplimiento resultaba viable, para exigir el cumplimiento de actos administrativos de cualquier nivel, ya sean de contenido particular o general.

De manera concreta, se ha establecido:

*"...**ARTICULO 87.** Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido."*

Fue regulada por medio de la Ley 393 de 1997, que al definir su objeto, en el artículo 1º, dijo:

"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos."

*Así pues, **por medio de esta acción las personas pueden hacer efectivo el cumplimiento** de las leyes expedidas por el Congreso, de los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno, así como **los actos administrativos de cualquier nivel, ya sean de contenido particular o general, pues ni el constituyente ni el legislador hicieron tal distinción.** Ha dicho esta Corte en relación con ésta acción:*

"Lo que el constituyente quiso fue establecer un mecanismo para hacer efectivos mandatos o derechos expresamente consagrados en la ley o en el acto administrativo anterior, sobre los cuales no existe discusión o incertidumbre".⁵ (negritas fuera de texto).

2) Para determinar el presunto incumplimiento de lo establecido en los artículos antes transcritos, la Sala estima necesario referirse a la solicitud presentada por la parte demandante, y la respuesta emitida por la parte entidad demandada frente a la misma, así:

i) Mediante escrito presentado por la parte demandante ante el Ministerio de Cultura, se solicitó lo siguiente:

"SOLICITUD

1. Solicito de acuerdo al número de predios que gozan con declaratoria como bienes de interés cultural del orden nacional BICN

⁵ Sentencia T-784 de 2006.

y con un plan especial de protección de manejo expedido por el Ministerio de Cultura, se proceda inmediatamente a la inscripción ante la oficina de Registro e Instrumentos Públicos del municipio de La Ceja del Tambo o a otra al cual pertenezca el municipio de Abejorral – Antioquia, dando cumplimiento a la establecido en el artículo 7 de la ley 1185 de 2008, y al artículo 2 numeral del Decreto 2358 de 2019.

(...)

Solicitó adoptar protocolos dirigidos a la protección del patrimonio cultural inmueble, y requerir los actos administrativos expedidos por las entidades competentes para la afectación a inmuebles declarados patrimonio cultural y sus áreas de influencia.”

ii) A lo anterior, la parte demandada - Ministerio de Cultura, el día 3 de agosto de 2020 emitió contestación, en la que le manifestó, lo siguiente:

"(...)

El numeral 1.2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, señala que "(...) La autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural 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 (...)"

A propósito de lo anterior, atentamente se adjunta el oficio a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Abejorral remitiendo la información relacionada con la declaratoria del Centro Histórico del municipio como BICN y el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección PEMP-, para que esa oficina acometa las acciones de su competencia establecidas en el artículo antes citado, esto es, la incorporación de las anotaciones correspondientes.

Es importante señalar que la protección de los valores culturales de los inmuebles que hace parte del BICN, se garantiza en este caso, en primera instancia, con el acto de declaratoria, a la que se suman la expedición de las medidas de protección y manejo específicas dispuestas en el PEMP, ambos actos de público conocimiento y aplicación por las autoridades con injerencia en la autorización de la intervención en tales bienes, y cuyos efectos jurídicos se producen a partir de la publicación en el Diario Oficial, tal como lo señala el artículo 2.3.1.3. del Decreto 1080 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Cultura- modificado por el artículo 2 del Decreto 2358 de 2019.

También se ejerce la protección mencionada a través de la evaluación y autorización de los proyectos de intervención de conformidad con las disposiciones del PEMP para el efecto.

Sin perjuicio de lo expuesto, el Ministerio de Cultura considera relevante informar que ha venido atendiendo la obligación de remisión de información señalada en los artículos legales citados antes para los BICN, afrontando sin embargo en esta tarea múltiples dificultades relacionadas con la identificación individualizada de los inmuebles objeto de tales anotaciones, bien sea porque no están incorporados en los actos administrativos de declaratoria (como sucede con el centro histórico de Abejorral), por la obsolescencia de las bases catastrales con las que cuentan los municipios, y en algunos casos por la inexistencia de información catastral fiable en ellos, entre otras circunstancias, situaciones en las cuales la consecución de la información no depende de este Ministerio, sino de otras entidades, del orden nacional y local, con injerencia en tal identificación, y por lo tanto, requiere articulación interinstitucional, pero también implica supeditación a los procesos internos de esas entidades para la consolidación de la información pertinente. El Ministerio de Cultura permanentemente adelanta las gestiones a su cargo antes descritas, y aunque las dificultades expuestas impiden avanzar más rápidamente en el suministro de información a las oficinas de registro, de ningún modo constituye negación de parte de esta Entidad al cumplimiento de lo establecido en el marco legal para el manejo del patrimonio cultural."

(...)".

Apoyando lo anterior, se observa el informe enviado por el Ministerio de Cultura a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Seccional Abejorral – Antioquia, el 31 de julio de 2020, en el que en aras de cumplir lo establecido en el numeral 1.2 de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008 relacionado con los códigos de especificación registral de la Superintendencia de Industria y Comercio, le manifestó lo siguiente:

"Como es de su conocimiento, mediante la Resolución n° 0619 de 11 de abril de 2002, el Ministerio de Cultura declaró Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional (hoy Ámbito Nacional – BICN-) el Centro Histórico del municipio de Abejorral, Antioquia; y mediante la Resolución n° 3078 de 22 de octubre de 2015 del Ministerio de Cultura modificada por la Resolución n° 0934 de 6 de abril de 2017, fue aprobado el Plan Especial de Manejo y Protección de ese centro histórico y su zona de influencia.

De otra parte, el numeral 1.2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, señala que "(...) La autoridad que efectúe la declaratoria de un bien inmueble de interés cultural 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 (...).

Dado lo anterior, este Ministerio atentamente le remite, para los fines pertinentes, las Resoluciones n° 0619 de 2002, 3078 de 2015 y 0934 de 2017, mencionadas antes.

Las anotaciones mencionadas en la ley citada, actualmente corresponden a las siguientes:

- Anotaciones con el código de especificación 0973 -"Declaratoria de Bien Inmueble de Interés Cultura"- para los predios localizados en el BICN (o Área Afectada -AA-) definidos en el PEMP del Centro Histórico y su Zona de Influencia (en archivos digitales adjuntos).

- Anotaciones con el código de especificación 0974 -"Declaratoria de Existencia de Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP)"- para todos los predios localizados en el sector de cobertura del PEMP (Área Afectada -AA- y Zona de Influencia -ZI-) definidos en el PEMP del Centro Histórico y su Zona de Influencia (en archivos digitales adjuntos)".

Lo anterior para atender lo establecido en la Resolución n° 6007 de 13 de mayo de 2019 de la SNR "Por la cual se inhabilitan, modifican y se ordena crear unos códigos de especificación para los actos objeto de inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y se ordenan otras disposiciones", mediante la cual la SSR creó los códigos 0973 y 0974.

Cabe aclarar que los actos administrativos del Ministerio de Cultura mencionados (Resoluciones n° 0619 de 2002, 3078 de 2015 y 0934 de 2017), de conformidad con lo dispuesto por la SNR en su Resolución n.º 7644 de 2016 "Por la cual se modifica la resolución 0465 de 2013 y se dictan disposiciones en cuanto al formato de calificación previsto en la ley 1579 de 2012" se entienden como el formato de calificación para los documentos sujetos a registre a les que alude la presente comunicación.

De igual manera, el Ministerio de Cultura mediante memorial MC15133S2020 del 19 de agosto de 2020, requirió a la administración municipal (Alcaldía), la siguiente información, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° aquí debatido, a saber:

"(...)

De conformidad con lo expuesto, para efectos de obtener la información solicitada por el Registrador, la Dirección de Patrimonio y Memoria atentamente solicita a la Alcaldía Municipal de Abejorral la información catastral con la que cuente del área de cobertura del PEMP -el polígono que corresponde a los límites del centro histórico de Abejorral y su zona de influencia definidos por tal Plan-, en listados en los cuales se identifiquen los números de matrícula

inmobiliaria de los predios, y los archivos en formato shape de estos predios, así como la información asociada a tales predios, predial y catastral (dirección actual, código catastral, manzana, número predial, barrio, localidad, además del ya mencionado número de folio de matrícula). Con este propósito se anexa polígono en formato shape (SHP) y KMZ; se anexan también como soportes los actos administrativos del Ministerio de Cultura mencionados en este oficio (Resoluciones n° 0619 de 2002, 3078 de 2015 y 0934 de 2017).

(...)”.

Esta información fue igualmente requerida al Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia a través de oficio MC15171S2020 de 5 de agosto de 2020, y a la Gerencia de Catastro del mismo departamento mediante oficio MC143171S2020 de 4 de agosto de 2020.

3) Así las cosas, debe observarse que, como bien lo dijo la parte demandada en la contestación de la renuencia, “... *el Ministerio de Cultura considera relevante informar que ha venido atendiendo la obligación de remisión de información señalada en los artículos legales citados antes para los BICN, afrontando sin embargo, en esta tarea múltiples dificultades relacionadas con la identificación individualizada de los inmuebles objeto de tales anotaciones, bien sea porque no están incorporados en los actos administrativos de declaratoria (como sucede con el centro histórico de Abejorral), por la obsolescencia de las bases catastrales con las que cuentan los municipios, y en algunos casos por la inexistencia de información catastral fiable en ellos, entre otras circunstancias, situaciones en las cuales la consecución de la información no depende de este Ministerio, sino de otras entidades, del orden nacional y local, con injerencia en tal identificación, y por lo tanto, requiere articulación interinstitucional, pero también implica supeditación a los procesos internos de esas entidades para la consolidación de la información pertinente*”; corroborando lo anterior, se tiene la comunicación enviada el 31 de julio de 2020 a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Seccional Abejorral – Antioquia, en la que remitió las Resoluciones nos. 0619 de 2002, 3078 de 2015 y 0934 de 2014, con el fin de que se hicieran las anotaciones

correspondientes en los folios de matrícula pertinentes, respecto de los predios considerados como Bien de Interés Cultural Nacional.

La norma presuntamente incumplida por parte del Ministerio de Cultura y cuyo cumplimiento pretende la parte demandante, establece, en síntesis, la inscripción ante la oficina de registro de instrumentos públicos de los bienes declarados de interés cultural en el municipio de Abejorral, lo cual de acuerdo a lo antes transcrito ya se está adelantando por lo que, se observa que, dicho Ministerio no ha sido renuente a cumplir lo preceptuado en la norma presuntamente incumplida.

Por lo anterior, ante la inexistencia de una conducta renuente de la entidad demandada a cumplir con lo establecido en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 2358 de 2019, la Sala denegará la pretensión de la demanda.

4) Ahora bien, en cuanto a la pretensión de oficiar a la Superintendencia de Notariado y Registro *"con el propósito que informe a las partes del registro de bienes inmuebles suministrados por el Ministerio de Cultura, cuantos bienes reportó el Ministerio de Cultura y a cuantos se les realizó registro, y cuantos no y porqué"*, se tiene que la acción de cumplimiento no es el medio idóneo para dicho fin, por lo que, será denegada igualmente la misma.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1º) Deniéganse las pretensiones de la demanda presenta por el señor Jhon Alexander Chaverra Valencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

3º) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta No.



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado