

DERECHO COLECTIVO A LA A LA REALIZACION DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS, RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURIDICAS - Vulneración por demolición interna sin licencia

En el presente asunto, se repite, no obra en el expediente prueba alguna que demuestre que para la demolición interna del inmueble ubicado en la Carrera 6 No. 5-28/34 se hubiera concedido autorización, ni de que éste amenazara ruina, lo cual permite concluir, sin mayores elucubraciones que se vulneró el derecho colectivo a la a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

DERECHO COLECTIVO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION - Vulneración por demolición interna de inmueble que es Bien de Interés Cultural

Lo anterior, aunado al hecho probado de que el inmueble mencionado tiene el carecer de Bien de Interés Cultural, demuestra igualmente la vulneración del derecho colectivo a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación, en cuanto a la desaparición de un inmueble que representaba la identidad cultural de la nación, como testigo del proceso de colonización Antioqueña, lo cual es atribuible a la Administración Municipal, comoquiera que le permitió al propietario del inmueble tal demolición sin respaldo legal, esto es, sin la correspondiente licencia de demolición. Dicho en otras palabras, el Municipio de Salento, con sus conductas omisivas y negligentes, incumplió su obligación legal de proteger el Patrimonio Cultural en su jurisdicción y dio paso a la desaparición de un Bien de Interés Cultural.

FUENTE FORMAL: LEY 397 DE 1997 / LEY 1185 DE 2008

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 63001-23-31-000-2010-00342-01(AP)

Actor: JORGE HERNAN PALACIO SALAZAR

Demandado: MUNICIPIO DE SALENTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de 13 de octubre de 2011, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Quindío denegó las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1. El ciudadano **JORGE HERNAN PALACIO SALAZAR**, instauró demanda en ejercicio de la acción popular, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y el patrimonio cultural de la Nación, a la moralidad administrativa y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, presuntamente vulnerados por el Municipio de Salento, la Nación - Ministerio de la Cultura y el señor ELIAS HINCAPIE VELASQUEZ.

I.2. Como hechos relevantes de la demanda, se señalan los siguientes:

Manifestó que el Municipio de Salento hace parte de los municipios con población inferior a 30.000 habitantes, por lo que requiere de un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), el cual fue aprobado mediante Acuerdo núm. 020 de 10 de enero 2001.

Señaló que el bien inmueble identificado con la ficha catastral 01-00-00-0034-0008.000, matrícula inmobiliaria 280-35856, ubicado en la carrera 65-28/34, marco de la Plaza de Bolívar, hace parte de la zona histórica y de conservación y se encuentra entre los planos de "intervención Patrimonial", "equipamiento urbano" y área de conservación humana, localizados en los "planos generales y especiales", de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5°, literal c) y 35 del EOT.

Agregó que el citado inmueble también está catalogado como bien de interés cultural (BIC), conforme lo establece el artículo 4° de la Ley 1185 de 2008, que define un régimen especial de salvaguardia y protección, recuperación, sostenibilidad, divulgación y estímulo para dicho tipo de bienes.

Afirmó que la Alcaldía Municipal es la autoridad competente para el manejo y protección de los Bienes de Interés Cultural, reconocidos por el Ministerio de Cultura o por los municipios a través del POT o EOT, según lo dispone el artículo 4°, num. 4, del Decreto 763 de 2009.

Aseveró que mediante Oficio de 2 de julio de 2010, de la Oficina de Planeación de Salento, dirigido al Consejo Departamental de Patrimonio, se reconoció la existencia de Bienes de Interés Cultural en el casco urbano del Municipio y estimó que, aún cuando éstos no han sido declarados como tales, expresamente a nivel Nacional, mediante acto administrativo, no se excluyen de la aplicación de la Ley 1185 de 2008.

Señaló que la demolición del inmueble objeto de la presente acción popular, viola las disposiciones del Decreto 763 de 2009 y los artículos 7°, 8°, numerales 1°,2°,4°,5° y 7°, 9° y 64 del Decreto 1469 de 2010, comoquiera que la Administración no lo reconoció como BIC.

Sostuvo que el Plan de Desarrollo de Salento 2008-2011, adoptado mediante Acuerdo núm. 004 de 21 de mayo de 2008, contempla las previsiones técnicas, financieras y presupuestales para la recuperación y conservación del patrimonio arquitectónico y todas las expresiones culturales de dicho Municipio.

Manifestó que con la desaparición del BIC en mención, los recursos destinados a la conservación del patrimonio arquitectónico y cultural han sufrido detrimento, pues las inversiones se disipan, los proyectos que apuntan a consolidar su identidad se entorpecen, se pierde el patrimonio físico y las tradiciones culturales

intangibles, la Administración no da ejemplo de conservación del patrimonio y no se construyen bases para atender un turismo cultural y científico.

Arguyó que la Administración Municipal otorgó Licencia de Construcción núm. 23 de 30 de julio de 2010, en la modalidad restauración y ampliación, indicaciones que no fueron cumplidas por el propietario del inmueble, quien lo demolió y solo conservó la fachada.

Indicó que el 27 de agosto de 2010 solicitó información a la Secretaria de Planeación, acerca de la intervención que se realizaba en el citado inmueble, lo cual fue respondido mediante Oficio de 8 de septiembre del mismo año, en el sentido de que “ninguno de los inmuebles han sido declarados como patrimonio cultural histórico”.

Expresó que los días 4 de agosto y 8 de septiembre de 2010, se exhibieron dos vallas en el inmueble, las cuales informaban sobre la “iniciación de trámites”, cuando lo cierto es que las labores de demolición ya se encontraban en curso y ello, aunado a otras irregularidades, demuestra que el propietario del inmueble incumplió las disposiciones legales contenidas en la licencia de construcción y que la Administración ha sido negligente en adoptar las medidas de salvaguarda de los bienes de interés cultural, pues hizo caso omiso a los derechos de petición tendientes a obtener la intervención y salvaguarda del inmueble y a lo discutido en las reuniones realizadas para tal efecto, los días 2, 6 y 14 de septiembre de 2010.

Arguyó que en las citadas reuniones se solicitó la suspensión de las obras, mientras se aclaraban las inconsistencias de las vallas y se acordó que se tomarían medidas para la protección y conservación del patrimonio arquitectónico, nada de lo cual fue cumplido.

Aseguró que los anteriores hechos evidencian la violación de las disposiciones del Acuerdo núm. 020 de 2001 (EOT), entre otras cosas, porque las manzanas del centro histórico de Salento conforman una unidad estructural en bahareque y madera y que, en ocasiones se comparten paredes colindantes y los techos se comportan como uno solo, razón por la cual, edificar una estructura que no corresponde a la tipología de la cuadra choca de manera abrupta y puede ocasionar daños graves a los inmuebles vecinos.

Agregó que la construcción que se está llevando a cabo en el inmueble demolido, es más grande que la estructura del pueblo, lo cual genera un impacto visual y paisajístico negativo y señaló que no hay claridad sobre si se realizaron o no los estudios técnicos del caso.

Puso de presente que el inmueble referido no se encontraba en ruinas, razón adicional para violentar las normas sobre demolición y demás normas urbanísticas y de protección al patrimonio histórico y arquitectónico. A su juicio, la desaparición de dicha edificación implica una pérdida de carácter irreversible.

I.3. Pretensiones.

El actor solicita:

Que se declare la vulneración de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y el patrimonio cultural de la Nación, a la moralidad administrativa y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, por la expedición y ejecución de la Resolución núm. 025 de 30 de julio de

2010, por medio de la cual se expidió la licencia de construcción num. 023 de julio de 2010 y, en consecuencia, se dejen sin efectos dichos actos administrativos.

Que se requiera al ente territorial demandado para que se abstenga de incurrir en las mismas infracciones, pues, como quedó visto, la demolición del bien objeto de esta acción popular constituye un perjuicio irreversible.

Que la vulneración de los citados derechos colectivos se sancione y se corrija, conforme a las disposiciones del artículo 44 del Decreto 763 de 2009, las disposiciones que apliquen al caso, citadas en las Leyes 810 de 2003 y el artículo 15 de la Ley 1185 de 2008, en razón a que el propietario del inmueble no contaba con licencia de demolición y la intervención que le sucede contraviene las leyes urbanísticas del Municipio de Salento.

I.4.- Defensa.

I.4.1.- El Municipio de Salento, a través de apoderado, señaló que el hecho de que el EOT establezca que el inmueble mencionado en la demanda, se ubica en zona histórica y de conservación, no implica que el mismo goce de protección especial, pues para ello se requiere que el inmueble, en forma individual, haya sido declarado como bien de gran importancia patrimonial. Agregó que en el Municipio solo la Casa de los Fundadores, la Casa del Alto Coronel, la Casa del Coronel de la Pava, la Casa Cural, la Sede del Ancianato Municipal, la Casa Campesina, la Sede del Juzgado, la Personería, la Notaría y la Casa sede del taller de guadua y madera, merecen la protección que depreca el actor.

Sostuvo que tanto la expedición de la licencia y como la realización de la obra, se ajustaron a los parámetros establecidos en la Ley y agregó que el Municipio no tiene la competencia para intervenir en forma unilateral los bienes o viviendas de propiedad privada.

Aseguró que no existe acto administrativo alguno, a nivel Nacional, Departamental o Municipal que haya declarado el predio aludido como patrimonio cultural o histórico.

Estimó que por la misma razón, no era necesario realizar los estudios que echa de menos el actor y resaltó el hecho de que la fachada de la construcción objeto del proceso no fue modificada.

Adujo el estudio realizado por la Universidad de la Salle en el año 1998, según el cual las características físicas del inmueble no corresponden a la de aquellos que conforman el patrimonio histórico y cultural.

Se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que no ha habido vulneración de los derechos colectivos invocados.

I.4.2.- El Ministerio de Cultura, por conducto de apoderado, manifestó que el inmueble ubicado en la Carrera 6ª No. 5-28/34, marco de la Plaza de Bolívar de Salento, no es un Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional, sino de dicho Municipio, en razón del lugar en que se encuentra ubicado.

Mencionó que la Estación de Pasajeros del Ferrocarril de Palestina, ubicada en el mismo sector, no es propiedad del Ministerio y agregó que a dicha Cartera

únicamente le corresponde la declaración y manejo de los Bienes de Interés Cultural, a nivel Nacional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y reglamentada por el Decreto 763 de 2009.

Por lo anterior, estimó que carece de competencia para adelantar acciones de protección frente al inmueble objeto del proceso, pues ello corresponde a los Municipios, en virtud de los principios de descentralización, autonomía y participación.

En cuanto a la intervención de dicho inmueble, precisó que para ello se debe contar con la autorización de la Alcaldía de Salento, como requisito para la expedición de la licencia de urbanística, independientemente del tipo de inmueble que se trate.

Aseguró que de conformidad con el artículo 106 de la Ley 388 de 1997, el Municipio puede exigirle al propietario del mencionado inmueble adelantar obras de mantenimiento y conservación y que, en el evento de que éste no lo haga, el ente territorial puede adoptar las acciones que estime necesarias en su contra.

Sostuvo que los hechos expresados en la demanda no tienen que ver con acciones u omisiones del Ministerio de Cultura, ni se han configurado frente al mismo los presupuestos de la responsabilidad de que trata el artículo 90 de la Constitución Política.

Argumentó que el actor popular se limitó a mencionar los derechos colectivos que estima violados, sin sustentar los cargos de vulneración que alega.

Propuso las excepciones que denominó: **i)** responsabilidad del dueño por daños ocasionados por ruina del edificio, a la luz de lo dispuesto en el artículo 2350 del Código Civil; **ii)** falta de legitimación en la causa por pasiva porque los hechos del caso no guardan relación con conductas atribuibles al Ministerio y **iii)** improcedencia de la acción popular, pues a su juicio, en el presente asunto debió incoarse la acción de cumplimiento en aras de hacer efectivas las disposiciones del EOT del Municipio de Salento.

Solicitó declarar probadas las excepciones propuestas y exonerar a la entidad de toda responsabilidad y condena.

I.4.3.- La Fundación Bahareque Salento, en calidad de coadyuvante de la demanda, en defensa de los derechos colectivos que se estiman vulnerados, adujo que la Administración Municipal ha sido negligente en cuanto a su obligación de proteger el patrimonio cultural y arquitectónico, según la normativa prevista en la Ley 1185 de 2008.

Manifestó que por lo anterior, el Grupo Bahareque Salento para la Protección y Defensa del Patrimonio Cultural y Ambiental de los Salentinos, radicó ante la Oficina de Planeación, el Oficio de 3 de noviembre de 2010, contentivo de una objeción a la Resolución núm. 025 del mismo año, por medio de la cual se otorgó la licencia en la modalidad de Restauración y Ampliación del inmueble ubicado en la Carrera 6ª No. 5-28/34, pues consideró que con ésta se vulneraron las disposiciones urbanísticas del EOT.

Dicha objeción fue resuelta por la Oficina de Planeación en el sentido de señalar que la conservación de los inmuebles del centro histórico se limita únicamente a

las fachadas, que para la expedición de la licencia que se menciona, se tuvieron en cuenta todas las disposiciones del EOT y que no hay lugar a entregar los planos que pide el interesado ni es posible detener los trabajos iniciados en el inmueble ubicado en la Carrera 6ª No. 5-28/34.

Refirió un reportaje sobre la problemática del citado inmueble, el cual se publicó en el diario La Crónica del Quindío el 28 de noviembre de 2010.

Alegó que, como a su juicio, la respuesta dada por la Oficina de Planeación no correspondía a razones jurídicas ni a una respuesta de fondo, se interpuso una acción de tutela ante el Juzgado Promiscuo de Salento, por violación al derecho de petición, tutela que fue negada por improcedente.

Adujo que tal decisión fue impugnada y revocada en segunda instancia por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento en la Ciudad de Armenia, el cual, en su lugar, ordenó a la Administración Municipal *“que en relación con las peticiones del accionante de respuesta en lo que tiene que ver con la licencia de demolición y las inquietudes, exigencias ambientales, estéticas”*.

Manifestó que, en cumplimiento al fallo de tutela, la Administración Municipal, informó: **i)** que la demolición del inmueble al que se ha hecho mención se justifica en el *“desplome o peligro...”* y en que *“muestra una estructura en aporricado en concreto en el sótano a la cual no amarraron bien el inmueble existente por lo tanto era un híbrido que no solucionó el problema de estabilidad del inmueble sino que lo empeoró...”*; **ii)** que no se realizaron estudios geotécnicos porque el artículo 58 del EOT no los exige y **iii)** que los artículos 40 y 41 *ibídem* establecen que solo las fachadas son objeto de conservación y protección.

Aseguró que pese a las quejas y demás intentos por proteger el patrimonio arquitectónico del Municipio de Salento, la Administración continúa violando las normas urbanísticas, con la consecuente vulneración de los derechos fundamentales, pues el balance es el siguiente: cuatro inmuebles demolidos, tres de los cuales pertenecen al Centro Histórico, dos inmuebles intervenidos en forma inapropiada, uno de los cuales fue demolido parcialmente, cinco edificaciones que no cumplen con las normas urbanísticas, pues tres de ellas carecen de valla de licencia, la construcción del denominado "Parque del Agua", en contravención con las normas del suelo, sin que se conozcan estudios de necesidad, impacto social, cultural y ambiental y la de una urbanización sobre un humedal.

Argumentó que en este caso el problema jurídico no se contrae a establecer si existía o no acto administrativo alguno, a nivel nacional o municipal, que declarara al inmueble mencionado como bien de interés cultural e histórico, sino a constatar que el mismo se ubicaba en la zona histórica y de conservación según el EOT; que la Administración permitió sobre aquél una intervención contraria a las normas urbanísticas y que se violó la licencia otorgada.

Estimó que es evidente que la mencionada edificación merecía tratamiento de conservación, máxime si se tiene en cuenta que tenía unas emblemáticas "escaleras tijeras".

Trajo a colación el artículo 1° del Decreto 1469 de 2010, para señalar que para adelantar obras de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones y para la intervención y ocupación del espacio público, debe existir una autorización previa, expedida por el Curador Urbano o la autoridad municipal o distrital competente.

Reiteró que el inmueble está en zona histórica, la cual se homologa a Bien de Interés Cultural, según el EOT, y por ello se rige por el Decreto 763 de 2009, cuyo artículo 38 establece qué se entiende por intervención a un bien de tal naturaleza.

Precisó que la demolición se cuenta entre los actos de intervención a un inmueble y que, en tratándose de Bienes de Interés Cultural, debe darse un tratamiento especial al respecto, esto es, teniendo en cuenta los principios previstos en el artículo 40 del citado Decreto 763 de 2009.

Insistió en que la Administración Municipal vulneró los derechos colectivos invocados al expedir la licencia de restauración y ampliación de un BIC y al permitir la demolición del mismo, es decir, la transgresión de dicha licencia.

I.4.4.- El señor ELIAS HINCAPIE VELASQUEZ, en su calidad de tercero interesado, por ser el propietario del inmueble objeto de la presente acción popular, actuando por conducto de apoderado, se pronunció frente a la demanda de la siguiente manera:

En relación con los hechos, manifestó que se atiene a lo que se pruebe en el proceso y estimó que la mayoría de ellos son en realidad transcripciones inexactas de normas, que el actor interpreta a su arbitrio.

Sostuvo que la acción popular no es la procedente en este caso, sino la de cumplimiento, pues a su juicio, la demanda se dirige a obtener el cumplimiento del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, razón por la cual debe darse aplicación al artículo 16 de ibídem, que establece que *“el efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa de los bienes que conforman el Patrimonio Cultural de la Nación, podrá ser*

demandado por cualquier persona a través del procedimiento establecido para la acción de cumplimiento...”.

Agregó que en el expediente no obra prueba alguna que demuestre que el inmueble de su propiedad haya sido catalogado como Bien de Interés Cultural, ni a nivel Nacional ni Municipal.

Precisó que de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, que establece el procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural, es claro que ésta no es una facultad de los ciudadanos que propenden por salvaguardar su historia, sino que es exclusiva de las entidades territoriales, quienes, además, deben informar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos cuando se efectúe tal declaratoria.

Indicó que adquirió por compra el inmueble en el año 2010, con miras a darle un uso comercial y agregó que el mismo era inhabitable debido al estado de deterioro en que se encontraba y que ya había sido modificado por dueños anteriores, tanto a nivel interno como en su fachada, la cual, aseguró, no haber alterado.

Expresó que en atención a que dicho inmueble amenazaba ruina, procedió a la restauración y ampliación del mismo, en aras de garantizar los derechos fundamentales de los transeúntes y aseguró que no existe impedimento legal alguno para ello.

Con base en los anteriores argumentos, propuso las excepciones que denominó: responsabilidad del dueño del inmueble, improcedencia de la acción popular, inexistencia de declaratoria de bien de interés cultural, existencia de licencia de construcción e intervención del inmueble con anterioridad.

I.4.5.- La Defensoría del Pueblo coadyuvó las pretensiones de la demanda.

Manifestó que es deber de la Administración Municipal manejar con mayor cuidado y responsabilidad las licencias de construcción que otorga dentro del perímetro descrito en el Acuerdo Municipal núm. 20 de 10 de enero de 2001.

En cuanto a la obra que se ha ejecutado, señaló que es imposible regresar las cosas a su estado anterior y que no se le puede trasladar al propietario del inmueble una carga que le correspondía a la Administración, en consecuencia se debe realizar una interventoría para que la construcción se ajuste a los parámetros recomendados por la normativa aplicable al caso concreto.

I.5. Pacto de cumplimiento.

El 14 de junio de 2011 se llevó a cabo la audiencia pública consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida, por ausencia de ánimo conciliatorio.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante sentencia de 13 de octubre de 2011, denegó las pretensiones de la demanda.

Afirmó que el inmueble objeto de la presente acción popular no es un Bien de Interés Cultural toda vez que no se demostró tal calidad, pues en el certificado de

tradición no obra anotación alguna que haga constar la citada afirmación ni se aportó el acto administrativo mediante el cual se haya declarado la calidad de BIC y, en consecuencia, no le asiste razón al actor popular en cuanto a la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Aseguró que no se vislumbra vulneración del derecho a la moralidad administrativa, porque en la licencia otorgada para la intervención efectuada al inmueble no se advierte mala fe, abuso o desviación de poder, ni que se haya actuado de manera contraria a las normas que regulan el tema de otorgamiento de licencias para construcciones o remodelaciones, o contra el esquema de ordenamiento territorial, como lo afirma el demandante.

Estimó que tampoco se vulneró el derecho a la Defensa del Patrimonio Cultural de la Nación, porque, por una parte, se encuentra probado que el inmueble es de carácter particular, cuya protección y conservación está a cargo del propietario y, por otra, porque ante la falta de declaratoria del inmueble como Bien de Interés Cultural, no es viable exigir la aplicación de la Ley 397 de agosto de 1997. Por la misma razón, dispuso desvincular al Ministerio de Cultura de la presente acción.

En lo que tiene que ver con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, adujo que no se encuentra probada su vulneración, por cuanto, al no ser el inmueble de interés cultural, es procedente, previa licencia de construcción, realizar las modificaciones o remodelaciones que el propietario considere necesarias.

Aseguró que la acción popular tiene un carácter "restaurativo", de manera que solo procede cuando aún es posible, en términos reales, proteger el derecho conculcado y señaló que en este caso, tanto las partes como los intervinientes

están de acuerdo en que las obras realizadas sobre el bien objeto de estudio ya concluyeron *“por lo que recuperar su estado anterior resulta imposible ya...”*.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El actor impugnó el fallo anterior.

Reiteró que el inmueble referido en la demanda es un Bien de Interés Cultural del ámbito territorial, conforme a lo establecido en el artículo 1º, literal b), de la Ley 1185 de 2008, según la cual, *“se consideran 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 la presente Ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.”*

Señaló que, pese a que no existe acto administrativo que así lo declare, se trata de un Bien de Interés Cultural del ámbito territorial homologado, conforme lo prevé el artículo 4º, numeral 4º del Decreto 763 de 2009.

Aseguró que el artículo 35 del Esquema de Ordenamiento Territorial de Salento (EOT), Acuerdo 020 de 2001, declara el área donde se ubica el inmueble objeto de este proceso, como *“ZONA HISTORICA Y DE CONSERVACION”*, disposición que, en concordancia con las normas referidas en los dos párrafos precedentes,

permiten concluir que dicho inmueble goza de salvaguardia, protección, sostenibilidad y divulgación.

Al efecto, trajo a colación el documento visible a folio 17, por medio del cual la Oficina de Cultura Departamental del Quindío resolvió una petición hecha por el Personero Municipal de Salento, en el sentido de informar que la zona histórica y de conservación de dicho ente territorial se rige por la Ley 1185 de 2008. Así mismo, refirió el concepto del Ministerio Público, rendido en la primera instancia, favorable a las pretensiones de la demanda.

Aclaró que, aún cuando no aparece en el correspondiente Folio de Matrícula Inmobiliaria, la anotación de que trata el artículo 6°, numeral 1.2 de la Ley 1185 de 2008, lo cierto es que *“este acto es posterior y no prescinde la homologación a BIC y/o la declaratoria per se”*.

Manifestó que interpuso la acción popular de la referencia cuando se estaba construyendo la edificación que se denuncia y que realizó todas las acciones tendientes a evitar la demolición del inmueble que se pretende proteger, de lo cual, a su juicio, dan cuenta los documentos aportados al proceso como prueba. Por lo tanto, argumentó que no le asiste razón al a quo, al expresar la acción popular tiene naturaleza restitutoria, solo cuando ello es posible.

Hizo hincapié en el hecho de que la Licencia de Construcción otorgada, correspondía a la de Restauración - Ampliación, razón por la cual la demolición que sufrió el inmueble no estaba legalmente amparada, pues la Resolución no concedía permiso para demoler, comoquiera que esto requiere de una licencia diferente.

Afirmó que la citada licencia para restauración y ampliación fue falsamente motivada; que permitir la demolición y conservar la fachada es un exabrupto; que en tal sentido, conforme se argumentó en la demanda, la Administración no obró de buena fe, a cuyo respecto adujo las sentencias T-475 y C-575 de 1992 y C-544 de 1994.

Por lo demás, en cuanto a la licencia otorgada y las vallas expuestas, la mala fe y la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, reiteró los argumentos expresados en la demanda.

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó confirmar la sentencia impugnada, por considerar que con las Leyes 397 de 1997, 1185 de 2008 y el Decreto 763 de 2009, se pretende crear un régimen de protección, salvaguardia y sostenibilidad de los bienes del Patrimonio Cultural de la Nación, declarados como bienes de interés cultural, conforme a los procedimientos previstos en dicha normativa.

Estimó que según las disposiciones mencionadas, existen dos clases de bienes de interés cultural, a saber: i) Los declarados así por las autoridades competentes, previo el cumplimiento de requisitos legales y ii) los homologados o declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, o arquitectónica, conjuntos históricos, incluidos como tales en los Planes de Ordenamiento Territorial, *“pero en sentir de esta Agencia del Ministerio Público, por disposición legal, esta homologación solo es posible cuando los bienes han sido así declarados en los respectivos planes, con anterioridad al 7 de agosto de 1997, fecha de entrada en vigencia de la Ley 397 de 1997”*.

Señaló que en este caso, el inmueble objeto del presente proceso, fue incluido en el Esquema de Ordenamiento Territorial de Salento, como Zona Histórica y de Conservación, mediante el artículo 35 del Acuerdo 20 de 2001, expedido por el Concejo Municipal, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 397 de 1997, por lo cual, no puede tenerse como bien de interés cultural por homologación.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA.

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

En el presente asunto, el demandante asegura que se vulneraron los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y el patrimonio cultural de la Nación, a la moralidad administrativa y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, con la demolición interna del inmueble ubicado en la Carrera 6 No. 5-28/34 del Municipio de Salento, Quindío.

Ello por cuanto, según afirma, dicho inmueble tiene el carácter de Bien de Interés Cultural (BIC), por homologación, a la luz de lo dispuesto en el artículo 1° de la

Ley 1185 de 2008, que modificó el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, la cual regula el régimen de protección y conservación de los bienes de dicha naturaleza.

El actor popular agrega que la Administración Municipal es responsable de la vulneración de los derechos colectivos invocados, habida cuenta de que otorgó una licencia de construcción, en la modalidad de restauración y ampliación, sobre el citado inmueble, sin tener en cuenta que se trataba de un BIC y omitió su deber de vigilar y controlar que el propietario del inmueble se sujetara a las condiciones de la licencia otorgada, pues el bien objeto de protección resultó demolido en su interior, lo cual no estaba previsto ni permitido por la licencia de construcción.

El *a quo* negó la protección deprecada, por considerar que el inmueble referido en la demanda no tiene el carácter de Bien de Interés Cultural porque no existe un acto administrativo, expedido por la autoridad competente, que lo declare como tal, y porque no se demostró mala fe de parte de la Administración Municipal, ni que ésta haya actuado de manera contraria a las normas que regulan el tema de otorgamiento de licencias para construcciones o remodelaciones.

En tales circunstancias, el problema jurídico del caso concreto radica en establecer, en primer término, si el inmueble ubicado en la carrera 6ª No. 5-28/34, marco de la Plaza de Bolívar, se encuentra en la categoría de Bienes de Interés Cultural conforme a la Ley y, por tanto, merecedor de conservación y protección legal y, en segundo lugar, si la Administración de Salento omitió sus obligaciones en cuanto al cuidado de dicho inmueble, en el sentido de haber permitido la demolición del mismo, por presunta extralimitación de la licencia de construcción otorgada para remodelación y ampliación.

De los bienes de Interés Cultural en la Ley 1185 de 2008.

El artículo 1° de la Ley 1185 de 2008 “*Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones*”, establece, en lo pertinente, lo siguiente:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 397 de 1997 el cual quedará, así:

“Artículo 4°. Integración del patrimonio cultural de la Nación. 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.

a) Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro. Para el logro de los objetivos de que trata el inciso anterior, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural;

b) Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo **para los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural** en el caso de bienes materiales y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.

La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial **es el acto administrativo mediante el cual,** previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, **la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes,**

según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley.

La declaratoria de interés cultural podrá recaer sobre un bien material en particular, o sobre una determinada colección o conjunto caso en el cual la declaratoria contendrá las medidas pertinentes para conservarlos como una unidad indivisible.

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 la presente ley hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial. (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Del texto de las normas transcritas se colige que éstas establecen cuáles son los bienes que integran el Patrimonio Cultural de la Nación, esto es, las expresiones de la nacionalidad colombiana. Entre ellos, los bienes inmuebles a los que se les atribuye “**especial interés histórico**”.

El objetivo de las mismas es salvaguardar, proteger, recuperar, conservar, sostener y divulgar dicho patrimonio, en aras de que sirva como testimonio de la identidad cultural nacional, siempre y cuando hayan sido declarados Bienes de Interés Cultural.

Adicionalmente, la Ley es clara cuando prevé que la declaración de Bien de Interés Cultural se concreta en un **acto administrativo**, expedido por la autoridad competente, a cuyo respecto, la Jurisprudencia de esta Sala, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1185 de 2008, había precisado, en forma reiterativa, lo siguiente:

“De acuerdo con la sentencia a la que se está haciendo alusión (C-742/06), la limitación al deber de protección del patrimonio cultural de la Nación contenida en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997 - en el sentido de que dicha ley y las normas que la reglamenten son aplicables a los bienes que hayan sido declarados bienes de interés cultural-, es constitucionalmente válida, sin que la inaplicación de tales preceptos a los bienes que sobre los que no ha recaído dicha declaratoria oficial suponga que se encuentren desprotegidos o abandonados. En relación con el segundo aspecto, la Corte advirtió que aunque la denominada ley general de la cultura constituye una pieza angular para la reglamentación y protección del patrimonio cultural de la Nación y algunos de los bienes que lo integran, no es la única normativa dirigida a proteger los bienes materiales e inmateriales que representan el patrimonio cultural de la Nación, pues si bien es cierto es la primera ley que unifica la regulación del tema, no lo es menos que se han expedido varias leyes que, entre otras cosas, dispusieron privilegios y restricciones especiales sobre ciertos bienes. En ese orden, a manera de ejemplo, la Ley 47 de 1920 dispuso la protección del patrimonio documental y artístico; la Ley 86 de 1931 se refirió a la preservación de los monumentos nacionales, y la Ley 163 de 1959 reguló la defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y de monumentos públicos de la Nación. Igualmente, el Congreso de la República ha aprobado varios tratados y convenios internacionales que buscan la protección de los bienes y valores que integran el patrimonio cultural de las naciones. De otra parte, en el ordenamiento jurídico colombiano se diseñaron un conjunto de acciones y procedimientos dirigidos a hacer efectiva la protección estatal del patrimonio cultural de la Nación: el Código Penal, tanto la Ley 600 de 2000 como la Ley 890 de 2004, tipificaron como conductas penalmente reprochables la destrucción y apropiación de bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, dentro de los cuales incluyen los bienes culturales (artículo 154) y la destrucción o utilización ilícita de bienes culturales y de lugares del culto (artículo 156); así mismo, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, definió la defensa del patrimonio cultural de la Nación como derecho colectivo susceptible de protección mediante la acción popular. La Sala sobre el particular debe precisar que el significado o el valor que pueda tener para la comunidad en general el hallazgo de un bien construido en el siglo pasado, no es suficiente para que el mismo se considere bien de interés cultural, pues, **tal como quedó señalado - con apoyo en lo dispuesto en la Ley 397 de 1997 y en la sentencia C-742 de 2006 - debe existir una declaración oficial de la autoridad competente contenida en un acto administrativo**, el cual debe ser expedido previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales o de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales, allí donde existan, o en su defecto, de la entidad delegada por el Ministerio de Cultura, según se trate de bienes cuya declaratoria como de interés cultural y manejo de los mismos corresponda a la Nación (Ministerio de Cultura) o a las entidades territoriales. **De acuerdo con las consideraciones del fallo de constitucionalidad referido, aunque el bien haga parte del patrimonio cultural de la nación solo se considera bien de interés cultural en atención a la declaratoria gubernamental como tal.** Ahora bien, tal como lo constató el a quo, **no obra en el expediente ningún elemento de prueba que acredite idónea y válidamente que el citado bien inmueble haya sido declarado por la autoridad competente** (Ministerio de Cultura o

Distrito Capital de Bogotá) **como bien de interés cultural de la Nación o del Distrito Capital de Bogotá.**¹ (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Tal postura de la Sala obedecía a que el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, antes de que fuera modificado por la Ley 1185 de 2008, exigía de manera categórica la **declaración** (acto administrativo), de Bien de Interés Cultural para que el mismo fuera objeto del régimen de protección previsto en dicha Ley. En efecto, el texto de la norma citada, antes de su modificación, se repite, era el siguiente:

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

Las disposiciones de la presente ley y de su futura reglamentación serán aplicadas a los bienes y categorías de bienes que siendo parte del Patrimonio Cultural de la Nación pertenecientes a las épocas prehispánicas, de la Colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea, **sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de Cultura.**

Parágrafo 1º. Los bienes **declarados** monumentos nacionales con anterioridad a la presente ley, así como los bienes integrantes del patrimonio arqueológico, **serán considerados como bienes de interés cultural.**

También podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de octubre de 2006, proferida en el expediente núm. AP-2002-02786-01. M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

Pero ocurre que la Ley 1185 de 2008, que modificó la Ley 397 de 1997, introdujo, entre otras modificaciones, la prevista en el artículo 1°, literal b, inciso 4°, que dispone:

“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 la presente ley hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.**” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Obsérvese entonces que, a diferencia del artículo 4° de la Ley 397 de 1997, que exigía la declaratoria de Bien de Interés Cultural, como requisito *sine qua non* para la aplicación de dicha Ley, la nueva disposición, además de los declarados como tales mediante acto administrativo, consagra expresamente dentro de esa categoría a toda denominación **“que con anterioridad a la promulgación de la presente ley** *hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial”.*

Ahora bien, para la fecha en que se instauró la acción popular de la referencia, esto es, al 28 de octubre de 2010, ya se encontraba vigente la Ley 1185 de 2008, razón por la cual el caso concreto se analizará a la luz de esta norma.

De la vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor popular.

Como quedó visto al plantear los problemas jurídicos del presente asunto, la Sala procederá a verificar si el inmueble ubicado en la carrera 6ª No. 5-28/34, marco de

la Plaza de Bolívar, se encuentra en la categoría de Bienes de Interés Cultural conforme a la Ley 1185 de 2008; si el mismo fue demolido como lo afirma el actor y si ello comporta la vulneración de los derechos colectivos invocados, atribuible a la Administración de Salento, por omisión de sus obligaciones en cuanto al cuidado de dicho inmueble.

Al efecto, se encuentra probado lo siguiente:

- A folios 42 a 53 obra el **Acuerdo núm. 020 de 10 de enero de 2001, “por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Salento”**, cuyos artículos 2º y 35 establecen, en lo pertinente, lo siguiente:

“Artículo 2º. Para la presentación y aplicación del presente Acuerdo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

...

Conservación histórica: Es la acción tendiente a preservar y mantener conjuntos urbanos e inmuebles individuales que constituyen elementos de la estructura urbana, y que por sus valores históricos, testimoniales, arquitectónicos o documentales, forman parte del patrimonio de la ciudad. Sobre ellos prevalece el interés histórico, su evolución y permanencia en el tiempo”.

“Artículo 35. Zona histórica y de conservación: Determinése como áreas de conservación urbanística y arquitectónica todos los bienes y valores culturales del Municipio de Salento que son expresión de nacionalidad colombiana tales como la tradición, las costumbres, los hábitos, así como el conjunto de bienes materiales e inmateriales, muebles o inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico estético, plástico arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.

Las disposiciones del presente Acuerdo serán aplicados a los bienes y categorías de bienes que siendo parte del patrimonio cultural perteneciente a la época del proceso histórico denominado colonización Antioqueña, sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de la Cultura por intermedio de la Filial de Monumentos.

Desde un punto ubicado al Nor-Oeste del Municipio, arrancando desde el sitio conocido como el Alto del Coronel, seguimos en sentido Nor-Este, por toda la carrera 2ª del Municipio hasta la calle 3ª. De este punto en dirección Sur-Este hasta la carrera 3ª; luego seguimos en dirección Nor-Este, sobre la carrera 3ª hasta la calle 1ª hasta la proyección carrera 7ª, posteriormente doblamos en dirección Sur-Oeste, tomando la proyección de la carrera 7ª hasta la calle 4ª; doblamos en dirección Sur-Este, sobre la calle 4ª, hasta la proyección de la carrera 8ª; **desde ese punto con dirección Sur-Oeste hasta la calle 6ª con carrera 8ª, tomando dirección Sur-Este, hasta la carrera 9ª con calle 6ª, de ese punto en dirección Sur-Oeste, sobre la carrera 9ª hasta la calle 8ª, tomando la dirección Nor-Oeste sobre la calle 8ª hasta la carrera 5ª, desde ese punto en dirección Nor-Oeste, sobre la carrera 5ª hasta la calle 7ª;** doblamos en dirección Nor-Oeste, sobre la calle 7ª, hasta encontrar el punto departida, es decir el "Alto de la Cruz".

Se tomarán como casos excepcionales los siguientes sectores:

Escuela Carlos Lleras Restrepo.
Escuela Andrés Bello.
Liceo Quindío.

EXCEPCIONES

Se tendrán en cuenta los siguientes sectores urbanos como excepciones a la normatividad planteada en el centro histórico de Salento. Su tratamiento es más flexible, sus niveles de intervención de los inmuebles, orbitarán entre reestructuración y obra nueva. Las intervenciones allí planteadas conservarán las tipologías arquitectónicas de la arquitectura propia de Salento (Arquitectura Colonización Antioqueña). Por lo tanto se debe conservar: paramentación, alturas, aleros, zócalos, vaos, es decir, las ventanas, puertas y garajes, deben seguir cuadrados o verticales (en proporción 2:1, 1 de ancho por 2 de altura). Los voladizos permitidos serán para balcones. Las variaciones entran al implementar nuevos materiales como ventanas, puertas y garajes, podrán ser metálicos entre otros. Se debe conservar uniformemente el material de los andenes los cuales seguirán las especificaciones descritas en artículos anteriores.

Los techos propenderán por ser de barro. Cuando se utilicen otros materiales como el asbesto cemento (eternit), se deberán pintar de rojo o terracota, asemejando a la textura y color de los techos tradicionales. Los edificios institucionales, que puedan ubicarse en sitios adyacentes a la zona histórica, podrían excepcionalmente uno o dos pisos más de altura. Esta decisión debe ser tomada una vez se presenten, los planos urbanos y arquitectónicos que argumenten dicha intervención arquitectónica. La decisión se deberá tomar en el Consejo de Gobierno de la Administración.

Las zonas y/o barrios serían:

- 1.- El barrio adyacente a la estación de bomberos sobre la carrera 2ª entre calles 5ª y 6ª así como la cuadra frontal a este barrio.
- 2.- La calle 5ª entre las carreras 3ª y 4ª.
- 3.- La carrera 3ª entre las calles 5ª y 6ª. Calle 6ª entre carreras 3ª y 4ª.

4.- Barrios palma de cera, obrero y la nueva floresta. Carrera 8ª entre calle 7ª y 8ª.

5.- Carrera 9ª entre calles 6ª y 8ª. Calle 3ª entre carreras 4ª y 5ª.

NOTA: El sector histórico tiene un reconocimiento como valor de zona histórica y de conservación en virtud al artículo 35 del Acuerdo núm. 020. La legalidad o constitucionalidad de tal reconocimiento solo podrá ser modificada si el concejo municipal deroga la norma o si ésta es demandada y el Tribunal Contencioso Administrativo falla declarándola inexecutable, previa la demanda administrativa. Mientras tanto sigue vigente y es de obligatorio cumplimiento". (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folios 12 a 15 del cuaderno de pruebas obra la **Ficha de Inventario de Bienes Culturales Inmuebles del Ministerio de Cultura**, realizada por la Universidad la Gran Colombia - Seccional Armenia, en enero de 2009 y revisado en abril del mismo año, en la cual consta que el inmueble ubicado en la Carrera 6ª núm. 5-28/32, se denomina "**Casa Escaleras de Tijeras**" y obedece a una construcción del siglo XIX, año 1870. Este mismo documento da cuenta de que:

"El bien inmueble se encuentra ubicado en el marco de la plaza en un predio medianero con un área local del lote de 290,97 m² y con un área total construida de 315,16 m². Presenta una altura máxima 8,32 metros. El bien inmueble desarrolla una tipología en planta en "I", presentando en el primer nivel un uso comercial y en el segundo nivel el uso habitacional. Por las características de la ocupación la construcción carece de patio. Los habitáculos en el segundo nivel se desarrollan hacia la fachada y en la parte posterior siendo el salón social el elemento central de la vivienda".

En la citada Ficha consta igualmente que el bien mencionado se localiza en el marco de la Plaza de Bolívar (fl. 14), y presenta las siguientes características:

"Constitución del bien (materiales y técnica constructiva): la vivienda se compone en su estructura portante por columnas en madera, vigas de entepiso y pisos en madera. Muros en Bahareque de tierra y encementado. La estructura de la cubierta es en madera e par e hilera con teja de barro. Los elementos como la escalera de levantar, barandas, puertas, ventanas y cielorrasos son en madera. Los zócalos son grabados son en cemento.

Estado de conservación: la vivienda en general se encuentra en un buen estado de conservación. Preserva las escaleras en tijera, elemento significativo de la arquitectura de la colonización. La

construcción ha presentado modificaciones en el primer nivel debido al uso comercial. La puerta de acceso al segundo nivel es metálica.

Formales: La construcción presente una tipología en planta "I". El zaguán se caracteriza por estar ocupado por las escaleras de tijera que permite el acceso al primer piso con solo levantarla. El corredor en el segundo nivel divide la zona de servicios, rematando en un espacio abierto el cual cumple la función de patio. Es de destacar la existencia de las escaleras de tijera y la decoración del cielorraso de la vivienda.

Origen: El inmueble data 1870 según plano existente de la Villa de Nueva Salento.

Autoría: Desconocida.

Medioambientales: La vivienda está construida con materiales extraídos del medio natural.

Contexto urbano: El inmueble hace parte del marco de la plaza, elemento que constituye el centro fundacional del Municipio de Salento.

Contexto sociocultural: El bien inmueble es relacionado como una de las primeras viviendas que se construyeron en el Municipio de Salento y por contar con las escaleras en tijera, elemento único en el municipio.

Significación cultural: El inmueble por ser una de las primeras construcciones en el casco urbano de Salento es testigo del proceso de colonización antioqueña. Conserva la tipología de la colonización, dando al municipio unidad y homogeneidad en su perfil urbano". (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folio 52 del cuaderno principal, se encuentra el **Oficio de 2 de julio de 2010**, suscrito por el Secretario de Planeación Municipal, dirigido al Secretario Técnico del Consejo Departamental de Patrimonio, en el cual manifiesta:

"A continuación me permito relacionarle los Bienes de Interés Cultural, que a nuestro interés pueden hacer parte del inventario de Patrimonio Arquitectónico y ser incluidos en el paisaje cultural cafetero.

Plaza principal y calle real: Ubicada en la zona histórica del Municipio carrera 6ª entre calles 2 y 6, cuenta con grandes casas de tipo colonial, balcones adornados y fachas embellecidas por los colores que las hacen un atractivo a los turistas que visitan nuestro Municipio, se suma a ello la presencia de la iglesia "nuestra señora del Carmen." (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Para la Sala las pruebas mencionadas demuestran que el inmueble ubicado en la Carrera 6 No. 5-28/32 del Municipio de Salento, se encuentra en lo que el Esquema de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 020 de 2001, art. 35), denomina

“Zona Histórica y de Conservación”, la cual es objeto de preservación, conforme lo dispone el artículo 2º ibídem.

Las mencionadas normas territoriales señalan que *“los bienes y categorías de bienes que siendo parte del patrimonio cultural perteneciente a la época del **proceso histórico denominado colonización Antioqueña**”* son parte del patrimonio cultural del Municipio, al tiempo que la Ficha de Inventario de Bienes Culturales Inmuebles del Ministerio de Cultura, visible a folios 12 a 15, informa que el inmueble objeto de la presente acción popular, forma parte del centro fundacional del Municipio de Salento y ***“es testigo del proceso de colonización antioqueña. Conserva la tipología de la colonización...”***.

Por lo tanto, no existe lugar a duda de que el inmueble en discusión fue incluido en el EOT como Bien de Interés Cultural, al precisar las coordenadas o líneas que delimitan la denominada *“Zona histórica y de conservación”* y no enlistarlo dentro de las *“excepciones a la normatividad planteada en el centro histórico de Salento”*, cuales son: La Escuela Carlos Lleras Restrepo, la Escuela Andrés Bello y el Liceo Quindío (art. 35 EOT).

En esa medida, se concluye que el inmueble ubicado en la Carrera 6 No. 5-28/34, debe ser tratado como BIC a la luz de lo dispuesto en el inciso 4º del literal b) del artículo 1º de la Ley 1185 de 2008, esto es, por haber sido incluido como tal en el correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial que, para este caso es el Esquema de Ordenamiento Territorial contenido en el Acuerdo núm. 020 de 2001, que, dicho sea de paso, es anterior a la entrada en vigencia de la citada Ley.

Por lo tanto, dicho bien goza del régimen de protección y salvaguardia previsto en la Ley 397 de 1997, tal como fue modificada por la Ley 1185 de 2008.

Ahora bien, en cuanto a la intervención que dicho inmueble sufrió y a las conductas desplegadas por la Administración Municipal al respecto, se encuentra probado lo siguiente:

- A folio 46 del cuaderno principal, obra la **Resolución 025 de 30 de julio de 2010** *“Por medio de la cual se otorga una licencia de construcción en la modalidad restauración y ampliación”*, expedida por la Secretaria de Planeación del Municipio de Salento, de la cual se destacan los siguientes aportes:

“CONSIDERANDO

1º. Que el señor ELIAS HINCAPIE VELASQUEZ, identificado con la cedula de ciudadanía núm. 89.000.503, solicitó ante este despacho licencia de construcción modalidad restauración y ampliación, sobre el predio de su propiedad ubicado en la Carrera 6 núm. 5-28/34, del Municipio de Salento, inmueble identificado con la fecha catastral núm. 01-00-0034-0008-000 y matrícula inmobiliaria núm. 280-35856.

2º. Que el interesado adjuntó a la solicitud los planos y documentos requeridos a satisfacción de conformidad con lo establecido en el Esquema de Ordenamiento Territorial y el Decreto Nacional 1469 de 2010.

RESUELVE

Artículo primero: Otorgar licencia de construcción núm. 023 con fecha 30 de julio de 2010, modalidad restauración y ampliación al señor ELIAS HINCAPIE VELASQUEZ.

Artículo segundo: las características básicas del proyecto a efectuar son las siguientes:

Restauración de la planta bodega (168 m2) y nivel 1 el cual comprende un local comercial y servicio sanitario (297.8 m2).

Restauración planta nivel 2 la cual comprende once (11) habitaciones con sus respectivos servicios de baño y sanitario y recepción, comedor y star y sala de descanso (297.8 m2).”

- A folio 58 del cuaderno principal, obra el acta de reunión celebrada el 6 de septiembre de 2010, en el Despacho del Alcalde Municipal “con el objetivo de discutir diversos aspectos relacionados con la construcción ubicada en la carrera 6ª núm. 5-34, marco de la plaza, la cual está siendo demolida”, y en la que la señora Lina Maria Angel, dueña del inmueble manifestó que:

“La casa actualmente se está remodelando y que se va a conservar la fachada, de igual forma habló de la restauración del techo, conservando los materiales, y que pensó en la posibilidad de realizar voladizos a las ventanas pero sólo si la oficina de planeación lo permitía, de igual manera **expresó que la casa se encontraba en muy mal estado y que ofrecía riesgos a la salud ya que su objetivo con el inmueble era consolidar un hotel** y un supermercado y requería unas condiciones higiénicas especiales como lo exige la seccional de salud, y que aunque tienes intereses particulares pretendía generar empleo con su negocio.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folio 18 obra el **Oficio de 20 de mayo de 2011**, suscrito por el Secretario de Planeación Municipal, dirigido al Presidente de la Fundación Bahareque, en los siguientes términos:

“El cumplimiento del artículo 44 del Decreto 763 de 2009, aplicaría en este caso siempre y cuando las obras se hubieran realizado sin contar con la debida licencia, lo que cual no obedece a la realidad, pues todo se adelantó conforme a la licencia de construcción 023 de fecha 30 de julio de 2010, luego de acreditar todos los requisitos exigidos para esta clase de obra.

...

Es claro que la licencia otorgada se expidió en la modalidad restauración - ampliación, pero en el desarrollo de las obras se encontró que dada la falta de estabilidad de la construcción existente en el inmueble se presentó la necesidad de sustituir o reemplazar parte de la construcción” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folio 199 del cuaderno principal obra un CD con fotografías que demuestran la demolición del citado inmueble, de adentro hacia fuera, conservando únicamente la fachada, la cual también fue objeto de reparaciones.

Dichos documentos dan cuenta de que, tal como lo afirmó el actor popular, la denominada "casa escaleras de tijera", fue demolida en su interior para la construcción de un hotel y un local comercial, sin que mediara licencia de demolición, pues no obra en el expediente documento alguno que así lo demuestre.

En efecto, sólo se encuentra la afirmación del Secretario de Planeación Municipal, quien en **Oficio de 20 de mayo de 2011**, visible a folio 18, expresó: **"la licencia otorgada se expidió en la modalidad restauración - ampliación, pero en el desarrollo de las obras se encontró que dada la falta de estabilidad de la construcción existente en el inmueble se presentó la necesidad de sustituir o reemplazar parte de la construcción"**. (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Sobre el punto, es de resaltar que el artículo 58 del Acuerdo 020 de 2001 (EOT), establece lo siguiente:

"Artículo 58. Licencia de demolición: las licencias de demolición sólo pueden ser autorizadas por el departamento administrativo de planeación municipal. Para tramitar estas licencias se deberá presentar un memorial de solicitud de licencia de demolición en el que se aduzcan las razones que justifican la demolición parcial o total del inmueble. Este memorial deberá estar acompañado por los siguientes documentos:

- a.- Copia autenticada del título de propiedad.
- b.- Planos de levantamientos del inmueble, en su estado actual.
- c.- Análisis fotográfico del inmueble.

PARAGRAFO: la demolición total o parcial de edificios, según el nivel de intervención, sólo podrá ser autorizada si la ruina es inminente y no es posible consolidar el edificio y bajo la condición de que la parte demolida ha de ser reconstruida fielmente. La demolición de edificios sólo podrá ser autorizada si el proyecto que se pretenda realizar en su reemplazo ofrece mejoras ambientales, estéticas, y de todo orden respecto de la situación actual y ha de ser aprobado por el departamento administrativo de planeación municipal

y/o un comité o filial de monumentos local con los criterios técnicos adecuados”.

En el presente asunto, se repite, no obra en el expediente prueba alguna que demuestre que para la demolición interna del inmueble ubicado en la Carrera 6 No. 5-28/34 se hubiera concedido autorización, ni de que éste amenazara ruina, lo cual permite concluir, sin mayores elucubraciones que se vulneró el derecho colectivo a la a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Lo anterior, aunado al hecho probado de que el inmueble mencionado tiene el carecer de Bien de Interés Cultural, demuestra igualmente la vulneración del derecho colectivo a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación, en cuanto a la desaparición de un inmueble que representaba la identidad cultural de la nación, como testigo del proceso de colonización Antioqueña, lo cual es atribuible a la Administración Municipal, comoquiera que le permitió al propietario del inmueble tal demolición sin respaldo legal, esto es, sin la correspondiente licencia de demolición.

Dicho en otras palabras, el Municipio de Salento, con sus conductas omisivas y negligentes, incumplió su obligación legal de proteger el Patrimonio Cultural en su jurisdicción y dio paso a la desaparición de un Bien de Interés Cultural.

Del restablecimiento del derecho colectivo cuando aún es posible.

Sobre este punto, la Jurisprudencia de esta Sala ha sido reiterativa en señalar que la orden de volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho

colectivo, solo procede si ello aún es posible, no así cuando el daño causado es irreversible.

En ese sentido, en un asunto similar, dijo la Sala:

“Si bien la acción popular busca prevenir o solucionar la vulneración de los derechos colectivos, deteniendo la actuación que la causa y devolviendo las cosas a su estado anterior, esto sólo se consolidará cuando sea posible. Lamentablemente, en el presente caso, la Sala encuentra que ésta vulneración no es resarcible debido a que la modificación del inmueble fue tal, que forzosamente se considera que el derecho colectivo al patrimonio histórico y cultural de la nación fue vulnerado de manera irreversible, entre otras, porque con una orden de demoler la nueva construcción y reconstruir la plaza como era originalmente, se estaría atentando contra otro derecho colectivo como es el patrimonio público. Sin embargo, y puesto que como quedó demostrado, existió una violación al derecho colectivo invocado en la demanda, la Sala procederá a revocar la sentencia de primera instancia, por haberse probado que existió una amenaza de los derechos colectivos invocados por el actor y en consecuencia declarará que existió una vulneración por parte de la Alcaldía Municipal de Medellín, por lo que se le condenará al pago del incentivo únicamente a favor del demandante, puesto que el recurrente intervino en el proceso en calidad de coadyuvante. Igualmente se ordenará a la Alcaldía poner en un lugar visible y en un tamaño grande, una placa que advierta que dicha estructura fue remodelada en su totalidad y que difiere de su diseño original.”²

Comoquiera que en el caso en estudio, se está ante la desaparición de un Bien de Interés Cultural, por demolición del mismo, la Sala reitera las consideraciones del fallo transcrito, para revocar el fallo impugnado por haberse probado que existió una vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor y, en su lugar, declara que existió dicha vulneración por parte de la Alcaldía Municipal de Salento.

Por lo anterior, se condenará al ente territorial demandado al pago del incentivo, de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, vigente a la fecha de presentación de la demanda (28 de octubre de 2010), a favor del demandante, el

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de octubre de 2009, proferida en el expediente núm. AP- 03357. M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón.

cual se fija en diez (10) salarios mínimos legales vigentes y se le ordenará a la Alcaldía instalar en un lugar visible del inmueble objeto de este proceso y en gran tamaño, una placa que advierta que dicha estructura fue remodelada en su totalidad y que difiere de su diseño original, conforme lo dispone el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: REVOCASE la sentencia de 13 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío y, en su lugar, se dispone:

DECLARASE que existió una vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor por parte de la Alcaldía Municipal de Salento.

RECONOCESE a favor del actor popular el incentivo, de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, vigente a la fecha de presentación de la demanda (28 de octubre de 2010), el cual se fija en diez (10) salarios mínimos legales vigentes y estará a cargo del ente territorial demandado.

ORDENASE a la Alcaldía Municipal de Salento instalar en un lugar visible del inmueble objeto de este proceso y en gran tamaño, una placa que advierta que dicha estructura fue remodelada en su totalidad y que difiere de su diseño original, conforme lo dispone el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

SEGUNDO: COMUNIQUESE esta decisión a las partes.

TERCERO: Devuélvase, ejecutoriada esta providencia, el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en sesión de 7 de junio de 2012.

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO