



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

**Número único de radicación:** 150012333000201900021-01

**Actor:** Yesid Figueroa García

**Demandados:** Departamento de Boyacá; Municipio de Tunja; Nación - Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes; e Instituto Colombiano de Antropología e Historia

**Vinculados:** U.T. Ciudad de Tunja -Alumbrado Público S.A; Servitunja S.A. E.S.P; Veolia Aguas de Tunja S.A. E.S.P; y Policía Metropolitana de Tunja

**Asunto:** Resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en un proceso de protección de los derechos e intereses colectivos

**SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide, en segunda instancia, el recurso de apelación interpuesto por el actor popular contra la sentencia de 12 de agosto de 2022 proferida por la Sala de Decisión núm. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda**

1. El señor Yesid Figueroa García presentó demanda, en ejercicio del respectivo medio de control, con el objeto de lograr la protección del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

**Pretensiones**

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

*“[...] 1. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico*



*Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presente acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.*

*2. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Municipio de Tunja de forma coordinada, armónica y solidaria con el Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presente acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.*

*3. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja proceda a solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura las gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, fíjese un término para el efecto.*

*4. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a adelantar las actuaciones administrativas, precontractuales, contractuales y presupuestales destinadas al diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.*

*5. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a gestionar, obtener y recibir por parte del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.*

*6. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente, así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.*

*7. Confórmese un comité de verificación del cumplimiento de la providencia que tutele los derechos colectivos conforme lo señala el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.*

*8. Ordene a las accionadas la publicación de la parte resolutive de la sentencia que tutele los derechos colectivos.*

*9. Condene en costas procesales conforme lo señala el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 [...].*

### **Presupuestos fácticos**

3. La parte actora indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:



3.1 Indicó que los Cojines del Zaque es un bien y espacio público ubicado en la zona occidente del Municipio de Tunja y que es reconocido como un bien de interés cultural y arqueológico de la Nación por las características históricas que ostenta y representa para la cultura prehispánica de la región en los términos del artículo 3 de la Ley 1185 de 12 de marzo de 2008<sup>1</sup>.

3.2 Afirmó que el predio donde está ubicado los Cojines del Zaque es de propiedad del Departamento de Boyacá.

3.3 Señaló que el bien de interés cultural y arqueológico de la Nación Cojines del Zaque presenta *“[...] un conjunto de daños actuales y nuevos, consistentes en destrucción de la puerta en la entrada principal del bien, destrucción y daños severos en las placas conmemorativas del sitio arqueológico, detrimentos y daños en el alumbrado público, abandono de basuras, desechos y escombros, afectaciones parciales instalada en su entrada principal, inexistencia de cerramiento en la parte Oriental del sitio arqueológico, presencia de aguas estancadas en estado de contaminación, daños en su acueducto, daños y grafitis en las rocas arqueológicas, falta de poda y mantenimiento de espacios verdes, entre otros detrimentos severos y muy graves que han devenido en la afectación del estado de conservación, cuidado y preservación del sitio arqueológico exponiéndolo a un detrimento irreversible e irreparable [...]”*.

3.4 Adujo que el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá desconocieron el valor histórico, arqueológico y ancestral que ostenta el bien, Cojines del Zaque, al omitir el diseño, planificación y ejecución de un proyecto integral de intervención y recuperación que permitiría la garantía, protección y cuidado del sitio arqueológico, omitiendo claros deberes y obligaciones previstas en la Ley 1185 de 2008.

## **Contestaciones de la demanda**

### **Contestación del Departamento de Boyacá**

4. El Departamento de Boyacá adujo que:

*“[...] Me OPONGO a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda; toda vez que, en el presente caso, se cumplen los requisitos de la COSA JUZGADA, pues en sentencia del 31 de enero de 2008, proferida (sic) por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro de la acción popular on (sic) radicado N° 2005-0539, cuyo demandante fue el señor EDILSON ARTURO BERNAL CORREDOR y demandados el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ y el MUICIPIO (sic) DE TUNJA, sentencia que ordenó en el numeral CUARTO, lo siguiente:*

<sup>1</sup> “por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones”.



*“ordénase al Alcalde del Municipio (sic) de Tunja, señor BENIGNO HERNÁN DÍAZ, o a quien haga ss (sic) veces y, al Gobernador del Departamento de Boyacá, señor JORGE EDUARDO LONDONO ULLOA, o a quine (sic) haga sus veces, que solidariamente y dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, adelanten las gestiones administrativas y contractuales tendientes a realizar labores de mantenimiento y seguridad en el lugar denominado "los Cojines del Zaque...”*

*Se cumplen entonces los elemtos (sic) de ésta figura:*

- Identidad de partes, la acción popular está dirigida en contra del Departamento de Boyacá como del Municipio de Tunja y en cuanto los demandantes dentro de las respectivas acciones, por tratarse de derechos colectivos difusos que afectan a la comunidad, ambos actores populares pretenden su defensa; tal y como lo indicó el Consejo de Estado en sentencia del año 2006, anteriormente citada.*

*Identidad de la causa petendi: los hechos de las dos demandas obedecen a la protección de patrimonio cultural, arqueológico e histórico, contemplado en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.*

- Identidad de objeto, en las dos acciones populares es la intervención, recuperación, conservación y cuidado del bien Los Cojines del Zaque; por medio de acciones administrativas y contractuales para garantizar, la conservación, recuperación y mantenimiento del bien Los Cojines del Zaque.*

*Así mismo, en lo respecta a establecer responsabilidad de DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, la acción caree (sic) de fundamento fáctico, constitucional y legal; por la inexistencia de acción u omisión que haya puesto en peligro, amenazado o vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados por el accionante en la formulación de la demanda, NO siendo procedente despachar en forma favorable las pretensiones de la misma; pues si se analizan los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular, a saber:*

*Pues en el caso que nos atañe, dichos supuestos NO se predicán; en primer lugar, porque no existe por parte de ésta (sic) entidad acción u omisión que haya generado un peligro inminente a la comunidad del Municipio de Tunja, al no realizar diseños, planificaciones y ejecutar proyectos para la intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien los cojines del zaque [...]”.*

4.1 Por todo lo anterior, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

## **Contestación del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes**

4.2 El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes<sup>2</sup> -en adelante Ministerio de Cultura- señaló, por un lado, que el sitio denominado Cojines del Zaque, situado en el Municipio de Tunja, no se encuentra en el listado de bienes de interés cultural

---

<sup>2</sup> La Ley 2319 de 29 de agosto de 2023, por medio de la cual se reforma la ley 397 de 1997, se cambia la denominación del ministerio de cultura, se modifica el término de economía naranja y se dictan otras disposiciones, dispuso en su artículo 2 lo siguiente: “[...] **ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 66. Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.** Créase el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes como organismo rector de la cultura, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley; el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la presente ley, el ejercicio de las atribuciones generales que corresponde ejercer a los ministerios, de conformidad con el Decreto 1050 de 1968.

[...]

**PARÁGRAFO.** A partir de su promulgación, todas las leyes y reglamentaciones que se refieran al Ministerio de Cultura, deberá leerse como Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y la ministra o ministro definido en este cargo se le denominará ministra o ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes [...].”





del ámbito nacional; en ese orden de ideas, no tiene una declaratoria de tal naturaleza, lo que hace que el Ministerio de Cultura no tenga competencia para intervenir respecto de él. Y, por el otro, que, no se dio cumplimiento al requisito de procedibilidad de la acción popular en los términos de los artículos 144 y 161 de la Ley 1437, toda vez que el demandante no formuló petición alguna de manera previa, a la presentación de la acción popular.

4.3 Por último, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### **Contestación de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional**

4.4 La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional señaló que:

*“[...] De lo visto en la acción popular, no se evidencia prueba pertinente, conducente, legal, necesaria, útil, ni suficiente en contra de la Institución Policial que acredite que el entorno de vulneración al interés colectivo sobre la protección del derecho a la defensa de patrimonio cultural, arqueológico e histórico de la Nación en el bien constituido como área para la protección del patrimonio cultural urbano, denominado "Cojines del Zaque" haya habido acción, omisión o actuación deficiente o irregular de parte de la Institución Policial; Por el contrario, según lo visto a partir del informe presentado mediante comunicación oficial antes enunciada, y que se allega al proceso como prueba, se observa la aplicación de medidas de prevención, control y puesta a disposición de las autoridades competentes, en ejercicio de los distintos procedimientos realizados por los miembros de la Policía Metropolitana de Tunja, en cuanto a verificación de conductas que atenten contra el orden público, seguridad ciudadana, y afectación de dichas conductas con relación a la preservación del monumento "Cojines del Zaque”.*

*Sustenta aún más la debida y adecuada acción de la Institución Policial en el sector hoy objeto de controversia, el hecho de verificar la actuación judicial allegada a la presente acción popular y que se identifica en la Providencia calendada 29 de marzo de 2017, proferida por el Juzgado 10 Administrativo Oral de Tunja dentro del proceso radicado 2005-0539, siendo accionante Edilson Arturo Bernal y demandados Departamento de Boyacá y Municipio de Tunja, al momento de despachar desfavorablemente (sic) un incidente de desacato en dicha acción popular, donde en el contenido del Proveído se señaló lo siguiente: "De igual manera, aparece acreditado que tanto la Policía Metropolitana de Tunja (desde 2015), como la empresa TECNISEG de COLOMBIA, efectúan rondas o patrullajes por el sector con el propósito de garantizar la seguridad de la zona..." Ello, en aras de afianzar aún más la razón que atiende al cumplimiento, por parte de la Policía Nacional, de su función preventiva y operativa en el bien constituido como área para la protección del patrimonio cultural urbano, denominado "Cojines del Zaque", y en sus zonas aledañas [...].”*

4.5 Adujo que, en el caso *sub examine*, se evidencia una falta de legitimación en la causa por pasiva en relación con la Policía Nacional, toda vez que el predio donde se ubica el bien constituido como área para la protección del patrimonio cultural urbano, denominado “[...] *Cojines del Zaque* [...]”, es de propiedad del Departamento de Boyacá.



### **Contestación de Veolia Aguas de Tunja S.A. E.S.P**

5. Señaló que, de existir algún tipo de responsabilidad presente o futura, esta recae sobre entidades públicas de los diferentes niveles; en ese orden de ideas, Veolia Aguas de Tunja S.A. E.S.P. en el marco del Contrato de Concesión núm. 132 de 1996 suscrito con el Municipio de Tunja, solo es responsable de operar los sistemas de acueducto y alcantarillado sanitario de la ciudad por vía pública, por lo que los aparentes empozamientos que se presentan en el respectivo inmueble privado, son producto no de redes operadas por la empresa sino de aguas lluvias, debido al estado de la infraestructura y a la topografía del lugar.

5.1. Solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **Contestación de Servitunja S.A. E.S.P**

6. Expresó que, presta el servicio de barrido y limpieza de vías públicas en los Cojines del Zaque, asignado a un operario, dentro de la ruta 211A14015, en la que se realiza el “[...] *barrido externo y despápele interno del sector con una frecuencia de 2 días a la semana (lunes y jueves). Para efectos de lo indicado anexamos los Planos de prestación de servicio barrido manual en la zona objeto de la presente acción [...]*”.

7. Manifestó que los hechos y las pretensiones mencionadas por el demandante en su acción popular, nada tienen que ver con la omisión en la prestación del servicio público de aseo por parte de Servitunja S.A. E.S.P teniendo en cuenta que se ha dado pleno cumplimiento al objeto social de la misma y a las normas ambientales establecida para el efecto.

7.1. Adujo que “[...] *en aras de contribuir con el medio ambiente de la ciudad y el embellecimiento ha venido realizando, además de la frecuencia normal de la prestación del servicio en este sector, una serie de campañas informativas, charlas y reuniones con el fin de mantener el sitio en perfectas condiciones de aseo y limpieza para que sea de disfrute de los habitantes cercanos a la zona de los Cojines del Zaque [...]*”.

### **Contestación del Municipio de Tunja**

8. El Municipio de Tunja manifestó que, respecto al alumbrado público, dicho servicio ha sido prestando por el operador Unión Temporal Ciudad de Tunja Alumbrado Público S.A. y que, según Acta núm. 005 de 2005, se evidenció que se



instalaron seis luminarias decorativas de 150 W por los continuos actos vandálicos contra la infraestructura; que, con oficio SD-SP 1.9-2-1-2307 del 27 de septiembre de 2017, se solicitó el mantenimiento en ese sector y el concesionario llevó a cabo la reposición de tres faroles por proyectores LED de 150W; y el 19 de febrero de 2019 se realizó la revisión y se verificó que el alumbrado público se encontrara en funcionamiento.

### **La audiencia de pacto de cumplimiento**

9. La audiencia de pacto de cumplimiento se realizó el 29 de septiembre de 2020, declarándose fallida, toda vez que no se logró ninguna fórmula de proyecto de pacto de cumplimiento.

### **Sentencia proferida, en primera instancia**

10. La Sala de Decisión núm. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la sentencia de 12 de agosto de 2022, resolvió lo siguiente:

*“[...] PRIMERO: DECLARAR PROBADA la excepción de cosa juzgada absoluta, propuesta por el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá, conforme a las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.*

*SEGUNDO: Sin costas en esta instancia [...]”.*

### **Consideraciones del Tribunal**

11. El Tribunal explicó que el problema jurídico consistía en determinar lo siguiente:

*“[...] Corresponde a la Sala definir, si en el presente asunto se configura la violación de los derechos colectivos invocados por el accionante, a la defensa del patrimonio cultural, arqueológico e histórico de la Nación, conforme a lo dispuesto en el literal f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 [...]”.*

12. Consideró que, dentro del marco de las acciones populares la cosa juzgada es absoluta cuando se amparan los derechos colectivos; sin embargo, se torna relativa cuando las pretensiones son desestimadas y, en ese orden de ideas, es posible iniciar otro proceso con nuevas pruebas.

13. El Tribunal, en el caso *sub examine*, analizó si se configuraban los elementos constitutivos de la cosa juzgada en los términos del artículo 303 del Código General del Proceso, esto es: i) identidad jurídica de partes; ii) identidad de objeto; e iii) identidad de causa, para lo cual realizó el presente cuadro:



<b>Proceso</b>	<b>2019-00021-00</b>  <b>En trámite, analizado por esta Corporación</b>	<b>2005-00539</b>  <b>Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja</b>
<b>Partes</b>	Dte: Yesid Figueroa García  Ddo: Municipio de Tunja- Departamento de Boyacá- Ministerio de Cultura- Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH  Vinculados: Policía Metropolitana de Tunja - Urbaser Tunja S.A. E.S.P. - Veolia Aguas De Tunja S.A E.S.P. - Alumbrado Público Ciudad de Tunja	Dte: Edilson Arturo Bernal Corredor  Ddo: Departamento de Boyacá - Municipio de Tunja
<b>Objeto</b>	Se ordene al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja de forma coordinada, armónica y solidaria a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, teniendo como base un estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Se ordene al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja proceda a solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura la gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta. Se ordene al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja procedan a adelantar las actuaciones administrativas, precontractuales, contractuales y presupuestales destinadas al diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado. Se ordene al Ministerio de Cultura y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente, así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado.	Rehabilitación física del monumento arqueológico de los Cojines del Zaque, localizado en el sector occidental de la ciudad de Tunja. El mantenimiento continuo de manera posterior a la rehabilitación con el fin de conservar el monumento en adecuadas condiciones para su disfrute no solo de las generaciones actuales sino futuras. La creación y posterior implementación de un programa de divulgación que permita incentivar en los ciudadanos un sentido de pertenencia e identidad con nuestros ancestros indígenas.
<b>Causa</b>	Que, en el bien conmemorativo hay afectaciones por daños, como en la entrada principal, en las placas conmemorativas; además que el alumbrado público se encuentra afectado, la existencia de desechos y escombros, las rocas arqueológicas tienen grafitis, entre otros aspectos.	Que los artículos 8 y 72 CP y los art. 2 y 5 de la Ley 397 de 1997 ordenan a las autoridades estatales a la protección de los bienes públicos y riquezas culturales, incluyendo el patrimonio arqueológico. Por lo tanto, la responsabilidad de mantener en buen estado el bien cultural Cojines del Zaque, el cual se encuentra en total abandono y que se ha convertido en foco de





		vandalismo e inseguridad para los pobladores aledaños.
Decisión	Proceso en trámite	<p>Primera instancia: negó pretensiones.</p> <p>Segunda instancia: declaró que el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá, vulneraron el derecho colectivo contenido en el literal f) de la Ley 472 de 1998 referente a la defensa del patrimonio cultural. Como consecuencia ordenó al Departamento de Boyacá a que en el término de 2 meses realizara las gestiones administrativas requeridas para la declaratoria como bien de interés cultural de los Cojines del Zaque y que realice las gestiones administrativas para la consecución de los recursos asignados mediante la Ley 609 de 2000 y se adelanten las gestiones administrativas y contractuales tendientes a realizar labores de mantenimiento y seguridad en el lugar denominado como Cojines del Zaque. Que se adelante un programa de divulgación de la cultura indígena asentada en el municipio de Tunja y de aquellos sitios representativos de la misma y en general de educación y conciencia frente al patrimonio cultural. Prevenir al alcalde de Tunja y al Gobernador de Boyacá, para que den pronta ejecución a los planes y proyectos que respecto de los Cojines del Zaque ha realizado.</p>

Proceso	2010-01395-00 Tribunal Administrativo de Boyacá.	2009-00056 Juzgado Once Administrativo del Circuito de Tunja
Partes	<p>Dte: Nidia Francisca Gavilán López</p> <p>Ddo: Municipio de Tunja – Policía Nacional – Proactiva Aguas de Tunja – Servitunja – Empresa de Alumbrado Público de Tunja – Ministerio de Cultura</p>	<p>Dte: Marco Alejo Echeverría Roberto</p> <p>Ddo: Municipio de Tunja – Policía Nacional</p>
Objeto	<p>Que se declare a las accionadas responsables de la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce al ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el goce al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Como consecuencia se ordenara: 1) la instalación de un CAI; 2) a Proactiva Aguas de Tunja a la disposición y mejora del alcantarillado de la parte alta del sector, evitando que las aguas residuales y lluvias se rebosen sobre las viviendas, 3) que el municipio de Tunja y Proactiva dispongan lo necesario para que las aguas provenientes de la parte alta sean encausadas evitando el estancamiento de las mismas; 4) a Servitunja y al Municipio de Tunja a que realicen campañas de aseo y disposición final de las basuras; 5) a la Empresa de Alumbrado Público a la instalación de las luminarias faltantes y su respectivo mantenimiento en el barrio Kennedy y demás barrios circunvecinos y 6) al Ministerio de Cultura a adelantar los trámites pertinentes para la conservación del Monumento Histórico Cojines del Zaque.</p>	<p>Que se declare que el municipio de Tunja, es responsable de violar los derechos colectivos a la seguridad, la integridad y la salubridad pública al omitir tomar medidas que garanticen la tranquilidad de los habitantes del sector ubicado entre la salida a Villa de Leyva y el Barrio la Fuente de la Ciudad de Tunja. Se ordene la instalación de un CAI de Policía permanente al frente de donde funcionaba la Clínica Mega Salud, con mínimo dos patrulleros de policía y 3 auxiliares bachilleres y agentes civiles del cuerpo de seguridad, por considerar que ese sitio es el centro de operaciones delictivas.</p>



<b>Causa</b>	<i>Que en el sector que limita con el monumento histórico de los Cojines del Zaque – Barrio Kennedy, existe índice alto de inseguridad, sin que se hayan tomado las medidas necesarias para su control pese a que se había informado a la SIJIN y al DAS que el sitio en donde está situado el monumento Cojines del Zaque, es refugio de ladrones y foco de drogadicción; que igualmente el sitio es usado para dejar basuras. Que en el tiempo de lluvias las corrientes bajan de la parte alta del barrio, trayendo consigo materiales y aguas residuales, como quiera que no se contaba con servicio de alcantarillado.</i>	<i>Que los residentes de los Barrios Kennedy, Los Cojines, San Lázaro, El Carmen, Altamira, Bello horizonte. La fuente, Altos de la Fuente, Popular entre otros, están afectados por un flagelo que tiene atemorizada la población tanto residente como transeúnte, causado por el alto Índice de inseguridad que se está presentando en el sector de la salida a Villa de Leyva y la Fuente y en especial del semáforo a la Bomba el carare, pues cerca de 10 grupos de individuos utilizan el sector para la comisión de delitos.</i>
<b>Decisión</b>	<i>Mediante fallo proferido el 4 de mayo de 2012, la Sala de Decisión de Descongestión No. 9 del Tribunal Administrativo de Boyacá, resolvió declarar responsables al Municipio de Tunja, a la Empresa Proactiva Aguas de Tunja, a la empresa Servitunja, a la Empresa de Alumbrado Público y a Servigenerales, como vulneradores de los derechos contenidos en los literales a), c), d), e), l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998. Y en tal sentido ordenó, entre otros asuntos: - Al Municipio de Tunja y a Proactiva a efectuar las apropiaciones presupuestales y con ello adelantar las obras de mantenimiento efectivo del sector Cojines del Zaque, Barrio Kennedy y sectores adyacentes, consistente en la iniciación de obras técnicas que se requieran para la disposición y mejora del alcantarillado de la parte alta del sector. - Al Municipio de Tunja a adelantar las gestiones necesarias ante la Empresa de Energía de Boyacá para la implementación de las redes eléctricas del sector. - a la empresa Servitunja a la instalación de las luminarias y alumbrado público en el sector. - al Municipio de Tunja, a la Empresa Servigenerales y a Servitunja a la implementación de canastas en el sector, como puntos estratégicos con suficiente capacidad para el almacenamiento transitorio de basuras y verificar horarios de recolección.  <i>La decisión anterior no fue objeto de apelación, por lo cual quedó en firme.</i></i>	<i>primera instancia: declaró que la Policía Nacional y el Municipio de Tunja vulneraron el derecho colectivo previsto en el literal g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y como consecuencia ordenó a la Policía Nacional y al Municipio de Tunja que solidariamente a través de sus representantes legales tomen las medidas necesarias, consistentes en: - Ubicar un Comando de Atención Inmediata FIJO, en el Sector Occidente de la ciudad Tunja, específicamente, sobre la avenida que conduce de Tunja a Villa de Leyva. -Realizar un estudio previo a la construcción o ubicación del CAI permanente, que determine las circunstancias de modo, tiempo, lugar, presupuesto y demás circunstancias en que se deberá ejecutar la obra, así como la asignación de personal competente para su atención. - Implementar medidas efectivas, que den cubrimiento de seguridad al sector occidente de ciudad de Tunja, garantizando la presencia de agentes calificados, mediante un plan de trabajo detallado que deberá contener la ubicación, el personal, el horario, las funciones y demás información que permita ejercer un control de seguimiento.  <i>Sentencia de segunda instancia: Confirmó la decisión.</i></i>

14. En ese orden de ideas, el Tribunal consideró que, frente a los procesos núm. 2005-00539 y 2009-00056, se evidencia que no hay identidad de partes, toda vez que son diferentes los demandantes y, si bien, en ambos litigios que cursaron ante esta Jurisdicción con antelación, el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja fueron parte de las acciones populares, también lo era que, en el presente caso, el demandante incluyó como entidades demandadas al Ministerio de Cultura y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH; además, dentro del presente trámite se encuentran como vinculados al proceso, por solicitud de las partes y de la Agente del Ministerio Público, la Policía Metropolitana de Tunja,



Urbaser Tunja S.A. E.S.P., Veolia Aguas de Tunja S.A E.S.P. y Alumbrado Público Ciudad de Tunja.

15. Ahora bien, el Tribunal en lo que respecta al proceso con radicado núm. 2010-01395-00, consideró que “[...] se observa que la demanda fue presentada en contra del Municipio de Tunja – Policía Nacional – Proactiva Aguas de Tunja – Servitunja – Empresa de Alumbrado Público de Tunja – Ministerio de Cultura, por lo que se observa que únicamente varían las partes, en cuanto a que en el proceso que cursa en la actualidad se incluyó al Departamento de Boyacá y al ICANH, por ende, frente a este último proceso, es posible la existencia de la identidad de partes; sin embargo, se continua con el estudio de los demás requisitos de la cosa juzgada [...]”.

16. El Tribunal señaló, en relación con la identidad de objeto y causa en relación con los procesos identificado con número de radicado “2009- 00056”, “2005-00539” y “2010-1395-00”, lo siguiente:

*[...] 75. En cuanto a la identidad de objeto, frente al proceso con radicado No. 2009-00056, se observa que el objetivo allí señalado es el de la implementación de un CAI, que ofreciera la seguridad del sector, debido a actos de vandalismo generados, por lo que frente a dicho proceso no existe identidad de objeto.*

*76. En cuanto al proceso con radicación No. 2005-00539, se advierte que se solicitó la protección de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, y para el asunto bajo estudio se solicitó la cesación de la vulneración del derecho a la defensa del patrimonio cultural, arqueológico e histórico de la Nación, conforme lo dispone el literal f) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, ambos procesos encaminados a el estado físico en que presuntamente se encuentra el bien cultural Cojines del Zaque; por lo tanto, existiría identidad de objeto frente al proceso 2005-00539 con el presente asunto.*

*77. Y, en cuanto al proceso 2010-1395-00, se observa que el objeto del mismo versó, entre otros asuntos, i) en la disposición y mejora de la red de alcantarillado que evite el estancamiento de las aguas negras provenientes de la parte alta; ii) la realización de campañas de aseo y disposición final de basuras; iii) la instalación de luminarias y iv) la conservación del bien histórico Cojines del Zaque.*

*78. Finalmente, en cuanto a la identidad de causa se observa que respecto del proceso con radicado 2009-00056, tampoco existe identidad de causa, pues la situación planteada fue la de ubicar en el sector occidental de la Ciudad de Tunja, en la vía que conduce hacia Villa de Leyva, de un Comando de Atención Inmediata, por lo que, sin más verificaciones, dicha petición no comprende las pretensiones de la acción que aquí se analiza, en tal sentido, frente a dicho proceso no existe identidad de causa.*

*79. Por su parte, respecto del proceso 2010-1395-00, se advierte que este se encausó en la inseguridad generada en el sector, a causa de actos delincuenciales, y respecto de la problemática generada por las corrientes de aguas [...] [servidas] y de la disposición de basuras en el sector, por lo tanto, frente a este proceso podría existir identidad de causa, con el proceso que aquí es tramitado, en lo referente a que en el lote de terreno donde se ubica los Cojines del Zaque, es foco de disposición de basuras, desechos y escombros y la presencia de aguas estancadas, sin control aparente y la falta de luminarias; sin embargo, entre uno y otro proceso varía la solicitud actual del demandante, en cuanto a que también hace referencia al detrimento como tal, del bien de interés cultural Cojines del Zaque, consistentes en*



*daños en las placas conmemorativas, inexistencia del cerramiento de la parte oriental del sitio arqueológico, daños y grafitis en las rocas arqueológicas, por lo tanto, no hay identidad de objeto, en lo referente a estos últimos aspectos señalados por el aquí accionante.*

*80. Ahora, en lo que respecta al petitum del proceso que cursara en el Juzgado Décimo Administrativo, bajo el radicado No. 2005-00539, se advierte que dicho proceso y el aquí cursante, parten de la solicitud de rehabilitación física del monumento Cojines del Zaque, y su mantenimiento [...]”.*

17. El Tribunal señaló que, al revisar la providencia que profirió el 31 de enero de 2008, se evidencia que en las consideraciones realizadas para amparar los derechos colectivos invocados, se hizo referencia al estado deplorable en el que se encontraba el bien Cojines del Zaque, de acuerdo con la valoración probatoria de dicho proceso; además, “[...] se hizo énfasis en lo previsto en la Ley 609 de 2000, que en su artículo 7º autorizó una partida de dos mil millones de pesos que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, debía hacer entrega a efectos del rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, para ser invertidos, entre otros bienes culturales, al de los Cojines del Zaque, y que para entonces, no se había adelantado gestión alguna tendiente a la consecución de esos recursos, o si los mismos ya habían sido invertidos [...]”.

18. El Tribunal indicó lo siguiente:

*“[...] Agregó la sentencia de este Tribunal que, a pesar de lo señalado por las entidades territoriales, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, gestionaron lo necesario para procurar la protección y el mantenimiento de sitio, y, si bien se implementaron estudios técnicos y proyectos que contaron con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, para entonces no se había probado ninguna acción verdaderamente efectiva, lo cual denotaba la violación al literal f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998. Conforme a los hallazgos encontrados en dicho trámite, se procedió a dar las órdenes señaladas en el cuadro precedente, de lo cual se destaca que en el numeral segundo se ordenó al Municipio de Tunja y al Departamento de Boyacá a realizar las gestiones administrativas tendientes a la declaratoria de los Cojines del Zaque, como bien de interés cultural, en los numerales tercero y cuarto se ordenó a las accionadas realizar las gestiones administrativas para la consecución de recursos y para adelantar los trámites administrativos y contractuales, tendientes a la realización del mantenimiento e intervención requerida en el sitio, y finalmente el numeral quinto de la decisión, previno al alcalde del Municipio de Tunja y al Gobernador del Departamento de Boyacá a dar pronta ejecución a los planes y proyectos que respecto a los Cojines del Zaque se venían adelantando [...]”.*

19. El Tribunal consideró que, en cumplimiento de la providencia que profirió, dentro del proceso con radicado núm. 2005-0539, se incorporó el bien Cojines del Zaque dentro del POT, como se advierte en el artículo 33 del Decreto 241 de 23 de septiembre de 2014<sup>3</sup> y dando alcance a lo ordenado en el numeral tercero de la respectiva sentencia, se evidencia que su manejo o intervenciones debe ceñirse a

<sup>3</sup> “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Acuerdos Municipales 0014 de 2001 y 0016 de 2014 [...]”.





lo establecido en el artículo 11 de la Ley 397 de 7 de agosto de 1997<sup>4</sup>. En ese orden de ideas, siguiendo el cumplimiento de la decisión judicial dentro del precitado proceso, el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja han adelantado las gestiones administrativas de intervención de dicho monumento.

20. El Tribunal señaló que, de acuerdo a las pretensiones que se invocan en el caso *sub examine*, se observa que hay similitud con las órdenes que se impartieron a través de la sentencia proferida en el proceso núm. 2005-00539, proceso que ya cuenta con sentencia definitiva, la cual se encuentra en firme, y que, reitera, ordenó, entre otros aspectos, por un lado, realizar las gestiones administrativas y contractuales con el fin de realizar labores de mantenimiento y seguridad en el lugar denominado como Cojines del Zaque; y, por el otro, previno al alcalde de Tunja y al Gobernador de Boyacá para que dieran pronta ejecución a los planes y proyectos que respecto de los Cojines del Zaque ha realizado, haciendo referencia a los estudios y proyectos que contaban con certificado de disponibilidad presupuestal.

21. El Tribunal consideró finalmente que, en el caso *sub examine*, se configuró la cosa juzgada absoluta en relación con la sentencia de 21 de enero de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso identificado con el número único de radicación 150002331000200500539-00, toda vez que no existen órdenes suplementarias o adicionales que puedan ser otorgadas, respecto a las pretensiones señaladas por el demandante.

### **Recurso de apelación**

22. El demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con base en los siguientes argumentos:

23. Expresó que contrario a lo señalado por el Tribunal, en el caso *sub examine*, no existió identidad de partes demandadas, ni se evidenció identidad de objeto e identidad de causa, por lo que era procedente estudiar de fondo la acción popular, teniendo en cuenta, además, que con fundamento en el acervo probatorio obrante en el expediente, se acreditó la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

24. La Sala, para efectos metodológicos, expondrá los principales argumentos jurídicos expuestos por el actor en su respectivo recurso de apelación de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> “Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”.



**En relación con la identidad de partes accionadas**

<b>Expediente núm. 150012333000-2019-00021-00</b>	<b>Expediente núm. 15000233100020050053900</b>
Municipio de Tunja, Departamento de Boyacá, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Policía Metropolitana de Tunja, Urbaser Tunja, Veolia Aguas de Tunja y Alumbrado Público de Tunja	Municipio de Tunja y Departamento de Boyacá
<b>Expediente núm. 150012333000-2019-00021-00</b>	<b>Expediente núm. 15001233100320100139500</b>
Municipio de Tunja, Departamento de Boyacá, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Policía Metropolitana de Tunja, Urbaser Tunja, Veolia Aguas de Tunja y Alumbrado Público de Tunja	Municipio de Tunja, Policía Nacional, Proactiva Aguas de Tunja, Servitunja, Alumbrado Público y Ministerio de Cultura
<b>Expediente núm. 150012333000-2019-00021-00</b>	<b>Expediente núm. 15001333101120090005600</b>
Municipio de Tunja, Departamento de Boyacá, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Policía Metropolitana de Tunja, Urbaser Tunja, Veolia Aguas de Tunja y Alumbrado Público de Tunja	Municipio de Tunja, Policía Nacional

25. En ese orden de ideas, el actor adujo que entre el expediente núm. 1500123330002019-00021-00 y en los expedientes núms. 150002331000200500539-00, 150012331003201001395--00 y 150013331011200900056-00 las partes demandadas son diferentes, en donde a pesar de que exista coincidencia frente algunas no se satisface en su totalidad por lo que no se configura la cosa juzgada.

**En relación con la identidad de objeto**

<b>Expediente núm. 150012333000-2019-00021-00</b>	<b>Expediente núm. 15000233100020050053900</b>
Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.  Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Municipio de Tunja de forma coordinada, armónica y solidaria con el Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto	Rehabilitación física del monumento arqueológico de los Cojines del Zaque, localizado en el sector occidental de la ciudad de Tunja. El mantenimiento continuo de manera posterior a la rehabilitación con el fin de conservar el monumento en adecuadas condiciones para su disfrute no solo de las generaciones actuales sino futuras. La creación y posterior implementación de un programa de divulgación que permita incentivar en los ciudadanos un sentido de pertenencia e identidad con nuestros ancestros indígenas.



<p>Colombiano de Antropología Historia, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja proceda a solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura las gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a adelantar las actuaciones administrativas, precontractuales, contractuales y presupuestales destinadas al diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a gestionar, obtener y recibir por parte del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente, así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.</p>	
---	--

26. Al respecto, el actor señaló lo siguiente:

*"[...] Vistos los dos objetos de las acciones, la popular 2005-539, pretendió sobre el monumento Cojines del Zaque, la rehabilitación física del monumento, y su mantenimiento continuo luego de la rehabilitación así como creación e implementación de un programa de divulgación para incentivar la promoción y defensa del sitio, empero, contrario sensu, la acción popular que nos ocupa pretende es el DISEÑO, PLANIFICACION Y EJECUCION DE UN PROYECTO DE INTERVENCION, RECUPERACION, PRESERVACION Y CUIDADO DEL BIEN Y SITIO ARQUEOLOGICO LOS COJINES DEL ZAQUE, que supere los daños y deterioros que ostenta el bien, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique en el proceso, de forma armónica entre el propietario del bien y la entidad territorial donde yace el mismo, la asesoría técnica del Ministerio de Cultura y del Instituto de Antropología e Historia para la ejecución del plan, la ejecución de las gestiones contractuales, administrativas, financieras, y demás para la financiación y ejecución del plan [...]"*

27. En ese orden de ideas, el actor expresó que los dos procesos, pese a versar sobre el sitio arqueológico los Cojines del Zaque, no son los mismos, toda vez que



en el proceso núm. 150002331000200500539-00, buscó la rehabilitación física del mismo, no la ejecución de un plan especial de manejo y protección del bien, lo que, según señala, sí se pretende en el proceso núm. 1500123330002019-00021-00.

Expediente núm. 150012333000201900021-00	Expediente núm. 150012331003201001395-00
<p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Municipio de Tunja de forma coordinada, armónica y solidaria con el Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja proceda a solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura las gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a adelantar las actuaciones administrativas, precontractuales, contractuales y presupuestales destinadas al diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a gestionar, obtener y recibir por parte del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente,</p>	<p>Que se declare a las accionadas responsables de la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce al ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el goce al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p> <p>Como consecuencia se ordenara: 1) la instalación de un CAI; 2) a Proactiva Aguas de Tunja a la disposición y mejora del alcantarillado de la parte alta del sector, evitando que las aguas negras y lluvias se rebosen sobre las viviendas, 3) que el municipio de Tunja y Proactiva dispongan lo necesario para que las aguas provenientes de la parte alta sean encausadas evitando el estancamiento de las mismas; 4) a Servitunja y al Municipio de Tunja a que realicen campañas de aseo y disposición final de las basuras; 5) a la Empresa de Alumbrado Público a la instalación de las luminarias faltantes y su respectivo mantenimiento en el barrio Kennedy y demás barrios circunvecinos y 6) al Ministerio de Cultura a adelantar los trámites pertinentes para la conservación del Monumento Histórico Cojines del Zaque.</p>



así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.	
--	--

28. El actor manifestó que en el proceso núm. 150012331003201001395-00 se pretendió resolver una problemática que se presentó para la mejora del alcantarillado de la parte alta, manejo de aguas lluvias, campañas de aseo, instalación de luminarias y trámites ante el Ministerio de Cultura para la conservación del monumento Cojines del Zaque; por el contrario, en el proceso núm. 150012333000201900021-00 lo que se pretende es el diseño, planificación y ejecución de un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico los Cojines del Zaque, que supere los daños y deterioros que ostenta el bien, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique en el proceso, de forma armónica entre el propietario del bien y la entidad territorial donde yace el mismo, la asesoría técnica del Ministerio de Cultura y del Instituto de Antropología e Historia para la ejecución del plan, la ejecución de las gestiones contractuales, administrativas, financieras, y demás para la financiación y ejecución del plan.

29. Señaló que, pese a que los dos procesos versan sobre el sitio arqueológico los Cojines del Zaque, la “[...] que nos ocupa y parcialmente la 2010-1395, no son los mismos, la primigenia busco resolver problemas de manejo de aguas lluvias y de esorrentía, mantenimiento y limpieza, campañas de aseo, instalación de luminarias, y trámites administrativos para la conservación del bien, lo que conlleva la no configuración del presupuesto o requisito de identidad de objeto [...]”.

Expediente núm. 150012333000201900021-00	Expediente núm. 150013331011200900056-00
<p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Municipio de Tunja de forma coordinada, armónica y solidaria con el Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños detrimentos y deterioros severos y graves que</p>	<p>Que se declare que el municipio de Tunja, es responsable de violar los derechos colectivos a la seguridad, la integridad y la salubridad pública al omitir tomar medidas que garanticen la tranquilidad de los habitantes del sector ubicado entre la salida a Villa de Leyva y el Barrio la Fuente de la Ciudad de Tunja. Se ordene la instalación de un CAI de Policía permanente al frente de donde funcionaba la Clínica Mega Salud, con mínimo dos patrulleros de policía y 3 auxiliares bachilleres y agentes civiles del cuerpo de seguridad, por considerar que ese sitio es el centro de operaciones delictivas.</p>



ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presente acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.

Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja proceda a solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura las gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, fíjese un término para el efecto.

Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a adelantar las actuaciones administrativas, precontractuales, contractuales y presupuestales destinadas al diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.

Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a gestionar, obtener y recibir por parte del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.

Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente, así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.

30. El actor adujo que, en el proceso núm.150013331011200900056-00, se pretendió resolver una problemática de seguridad en un sector que no tiene relación con el monumento Cojines del Zaque; por el contrario, la presente acción popular persiguió el diseño, planificación y ejecución de un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico los Cojines del Zaque, que supere los daños y deterioros que ostenta el bien, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique en el proceso, de forma armónica entre el propietario del bien y la entidad territorial donde yace el mismo, la asesoría técnica del Ministerio de Cultura y del Instituto de Antropología e Historia para la ejecución del plan, la ejecución de las gestiones contractuales, administrativas, financieras, y demás para la financiación y ejecución del plan.



**En relación con la identidad de causa**

<b>Expediente núm. 150012333000201900021-00</b>	<b>Expediente núm. 150002331000200500539-00</b>
<p>SON CERCA DE 17 HECHOS y el a-quo solo reseño UN HECHO</p> <p>Los Cojines del Zaque o conocido como Cojines del Diablo es un bien y espacio público ubicado en la zona occidental del Municipio de Tunja bien reconocido como bien de interés cultural y arqueológico de la nación con características históricas que ostentan para la cultura prehispánica de la región.</p> <p>Que el bien donde está ubicado el sitio arqueológico es de propiedad del Departamento de Boyacá, eludiendo el Municipio de Tunja cualquier tipo de obligación en torno al cuidado, preservación, restauración, y custodia del bien</p> <p>Que el bien de interés cultural y arqueológico los Cojines del Zaque presenta un conjunto de daños ACTUALES Y NUEVOS consistentes en destrucción de la puerta en la entrada principal del bien, destrucción y daños severos en las placas conmemorativas del sitio arqueológico y demás CITADAS EN EL HECHO 3 DE LA DEMANDA – Folio 2 – Archivo 001</p> <p>Que en sede administrativa se solicitó inspección técnica al sitio arqueológico por parte de personal especialista para determinar daños e intervenciones que demanda el sitio arqueológico</p> <p>Que el Municipio de Tunja señala que la responsabilidad del cuidado, protección y custodia del sitio arqueológico le corresponde al Departamento de Boyacá, sin prever que el sitio arqueológico está ubicado en la jurisdicción territorial de la ciudad, siendo inadmisibles eludir deberes y responsabilidades en materia de protección del sitio arqueológico</p> <p>El Municipio de Tunja señala que la gestión del proyecto de intervención integral y estructural del sitio arqueológico se indagará, sin que en sede administrativa se haya adelantado el plan de manejo y protección del bien</p> <p>Que la falta de recursos financieros que señala el Municipio de Tunja no representa una excusa para buscar a nivel nacional las fuentes que permitan la financiación del plan de manejo y protección deprecado en sede administrativa</p> <p>El Departamento de Boyacá en respuesta la reclamación previa no señala que acciones por lo menos a corto mediano plazo ejecutara para la protección del sitio arqueológico, empero, que con la demanda se allegó un registro fílmico por el actor que denotan la negligencia del ente territorial en procurar el cuidado, preservación y protección del bien arqueológico</p> <p>El Departamento de Boyacá en el marco de la Ley 1185 de 2088 ostenta obligaciones en torno al cuidado, resguardo, protección y conservación del bien y además de adelantar intervenciones integrales y estructurales al bien</p> <p>Que la protección y salvaguardo de este tipo de bienes no se satisface con meras declaraciones y publicaciones, sino que los responsables del bien, el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá</p>	<p>Que los artículos 8 y 72 CP y los art. 2 y 5 de la Ley 397 de 1997 ordenan a las autoridades estatales a la protección de los bienes públicos y riquezas culturales, incluyendo el patrimonio arqueológico. Por lo tanto, la responsabilidad de mantener en buen estado el bien cultural Cojines del Zaque, el cual se encuentra en total abandono y que se ha convertido en foco de vandalismo e inseguridad para los pobladores aledaños.</p>



<p>diseñen, planifiquen y ejecuten un plan integral de recuperación, rehabilitación preservación y cuidado de los Cojines del Zaque</p> <p>El Instituto Colombiano de Antropología e Historia señala que la función de la institución es la asesoría técnica y científica y por ende la ejecución del plan de intervención integral corresponde a las entidades territoriales donde está ubicado el bien arqueológico</p> <p>Es claro que las actividades y planes relacionados con la conservación, manejo y cuidado del sitio arqueológico corresponde a las autoridades locales y a su propietario, entidades que no han coordinado armónicamente el diseño, planificación y ejecución de un plan de intervención integral del bien</p> <p>El Instituto Colombiano de Antropología e Historia no ha ejercido las funciones preventivas y sancionatorias respecto del sitio arqueológico los Cojines del Zaque</p> <p>Que los supuestos requerimientos del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ante el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá no garantizaran que el sitio arqueológico sea objeto de un plan integral de recuperación e intervención integral, omitiendo por ende esta entidad sus funciones preventivas y sancionatorias como órgano protector del patrimonio arqueológico de la nación y garante de la conservación, cuidado y divulgación de la excelsa herencia indígena</p> <p>Que la solución estructural que debe ejecutarse sobre el bien arqueológico es el diseño, planificación y ejecución de un plan de intervención integral y la ejecución de las obras, medidas y acciones que del mismo emanen</p> <p>Que el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá desconocen el inmenso valor histórico, arqueológico, y ancestral del sitio arqueológico los Cojines del Zaque al omitir el diseño, planificación y ejecución de un proyecto integral de intervención y recuperación que permita la recuperación del sitio arqueológico</p>	
--	--

31. El actor señaló que los hechos abordados en el expediente núm. 150002331000200500539-00 hacen referencia al total abandono en que se encuentra el sitio arqueológico y el vandalismo que se presentaba para la época de la presentación de la acción popular; sin embargo, indicó que la acción que nos ocupa resalta los valores históricos, culturales y arqueológicos del sitio aborígen o indígena, las obligaciones que ostentan las entidades llamadas a la protección del bien, el estado actual y daños actuales del bien o sitio arqueológico para 2019, las omisiones en que ha incurrido la parte demandada por el estado actual del bien, los requerimientos previos que se hicieron para la ejecución del plan de intervención integral del bien, la necesidad de adelantar no solo las limpiezas sino la concreción de un plan integral de protección.

Expediente núm. 150012333000201900021-00	Expediente núm. 150012331003201001395-00
Los Cojines del Zaque o conocido como Cojines del Diablo es un bien y espacio público ubicado en la zona occidental del Municipio de Tunja bien reconocido como bien de interés cultural y arqueológico de la nación con características	Que en el sector que limita con el monumento histórico de los Cojines del Zaque – Barrio Kennedy, existe índice alto de inseguridad, sin que se hayan tomado las medidas necesarias para su control pese a que se había informado a la SIJIN y al DAS que el



<p>históricas que ostentan para la cultura prehispánica de la región.</p> <p>Que el bien donde está ubicado el sitio arqueológico es de propiedad del Departamento de Boyacá, eludiendo el Municipio de Tunja cualquier tipo de obligación en torno al cuidado, preservación, restauración, y custodia del bien</p> <p>Que el bien de interés cultural y arqueológico los Cojines del Zaque presenta un conjunto de daños ACTUALES Y NUEVOS consistentes en destrucción de la puerta en la entrada principal del bien, destrucción y daños severos en las placas conmemorativas del sitio arqueológico y demás CITADAS EN EL HECHO 3 DE LA DEMANDA – Folio 2 – Archivo 001</p> <p>Que en sede administrativa se solicitó inspección técnica al sitio arqueológico por parte de personal especialista para determinar daños e intervenciones que demanda el sitio arqueológico</p> <p>Que el Municipio de Tunja señala que la responsabilidad del cuidado, protección y custodia del sitio arqueológico le corresponde al Departamento de Boyacá, sin prever que el sitio arqueológico está ubicado en la jurisdicción territorial de la ciudad, siendo inadmisibles eludir deberes y responsabilidades en materia de protección del sitio arqueológico</p> <p>El Municipio de Tunja señala que la gestión del proyecto de intervención integral y estructural del sitio arqueológico se indagara, sin que en sede administrativa se haya adelantado el plan de manejo y protección del bien</p> <p>Que la falta de recursos financieros que señala el Municipio de Tunja no representa una excusa para buscar a nivel nacional las fuentes que permitan la financiación del plan de manejo y protección deprecado en sede administrativa</p> <p>El Departamento de Boyacá en respuesta a la reclamación previa no señala que acciones por lo menos a corto mediano plazo ejecutara para la protección del sitio arqueológico, empero, que con la demanda se allegó un registro fílmico por el actor que denotan la negligencia del ente territorial en procurar el cuidado, preservación y protección del bien arqueológico</p> <p>El Departamento de Boyacá en el marco de la Ley 1185 de 2088 ostenta obligaciones en torno al cuidado, resguardo, protección y conservación del bien y además de adelantar intervenciones integrales y estructurales al bien</p> <p>Que la protección y salvaguardo de este tipo de bienes no se satisface con meras declaraciones y publicaciones, sino que los responsables del bien, el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá diseñen, planifiquen y ejecuten un plan integral de recuperación, rehabilitación preservación y cuidado de los Cojines del Zaque</p> <p>El Instituto Colombiano de Antropología e Historia señala que la función de la institución es la asesoría técnica y científica y por ende la ejecución del plan de intervención integral corresponde a las entidades territoriales donde está ubicado el bien arqueológico</p> <p>Es claro que las actividades y planes relacionados con la conservación, manejo y cuidado del sitio arqueológico corresponde a las autoridades locales y</p>	<p>sitio en donde está situado el monumento Cojines del Zaque, es refugio de ladrones y foco de drogadicción; que igualmente el sitio es usado para dejar basuras. Que en el tiempo de lluvias las corrientes bajan de la parte alta del barrio, trayendo consigo materiales y aguas negras, como quiera que no se contaba con servicio de alcantarillado.</p>
--	--



<p>a su propietario, entidades que no han coordinado armónicamente el diseño, planificación y ejecución de un plan de intervención integral del bien</p> <p>El Instituto Colombiano de Antropología e Historia no ha ejercido las funciones preventivas y sancionatorias respecto del sitio arqueológico los Cojines del Zaque</p> <p>Que los supuestos requerimientos del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ante el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá no garantizaran que el sitio arqueológico sea objeto de un plan integral de recuperación e intervención integral, omitiendo por ende esta entidad sus funciones preventivas y sancionatorias como órgano protector del patrimonio arqueológico de la nación y garante de la conservación, cuidado y divulgación de la excelsa herencia indígena</p> <p>Que la solución estructural que debe ejecutarse sobre el bien arqueológico es el diseño, planificación y ejecución de un plan de intervención integral y la ejecución de las obras, medidas y acciones que del mismo emanen</p> <p>Que el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá desconocen el inmenso valor histórico, arqueológico, y ancestral del sitio arqueológico los Cojines del Zaque al omitir el diseño, planificación y ejecución de un proyecto integral de intervención y recuperación que permita la recuperación del sitio arqueológico</p>	
--	--

32. El actor adujo que los hechos abordados en el expediente núm. 150012331003201001395-00 consisten en dar a conocer de la administración de justicia el alto índice de inseguridad en el sitio los Cojines del Zaque, que es refugio de “[...] ladrones y drogadictos [...]” y problemas de manejo de aguas lluvias y falta de servicios de alcantarillado, no obstante, indicó que la que nos ocupa resalta los valores históricos, culturales y arqueológicos del sitio aborígen o indígena, las obligaciones que ostentan las entidades llamadas a la protección del bien, el estado actual y daños actuales del bien o sitio arqueológico para 2019, las omisiones en que han incurrido las accionadas por el estado actual del bien, los requerimientos previos que se hicieron para la ejecución del plan de intervención integral del bien, la necesidad de adelantar no solo las limpiezas sino la concreción de un plan integral de protección.

Expediente núm. 150012333000201900021-00	Expediente núm. 150013331011200900056-00
<p>Los Cojines del Zaque o conocido como Cojines del Diablo es un bien y espacio público ubicado en la zona occidental del Municipio de Tunja bien reconocido como bien de interés cultural y arqueológico de la nación con características históricas que ostentan para la cultura prehispánica de la región.</p> <p>Que el bien donde está ubicado el sitio arqueológico es de propiedad del Departamento de Boyacá, eludiendo el Municipio de Tunja cualquier tipo de obligación en torno al cuidado, preservación, restauración, y custodia del bien</p> <p>Que el bien de interés cultural y arqueológico los Cojines del Zaque presenta un conjunto de daños</p>	<p>Que los residentes de los Barrios Kennedy, Los Cojines, San Lázaro, El Carmen, Altamira, Bello horizonte. La fuente, Altos de la Fuente, Popular entre otros, están afectados por un flagelo que tiene atemorizada la población tanto residente como transeúnte, causado por el alto índice de inseguridad que se está presentando en el sector de la salida a Villa de Leyva y la Fuente y en especial del semáforo a la Bomba el carare, pues cerca de 10 grupos de individuos utilizan el sector para la comisión de delitos.</p>



ACTUALES Y NUEVOS consistentes en destrucción de la puerta en la entrada principal del bien, destrucción y daños severos en las placas conmemorativas del sitio arqueológico y demás CITADAS EN EL HECHO 3 DE LA DEMANDA – Folio 2 – Archivo 001

Que en sede administrativa se solicitó inspección técnica al sitio arqueológico por parte de personal especialista para determinar daños e intervenciones que demanda el sitio arqueológico

Que el Municipio de Tunja señala que la responsabilidad del cuidado, protección y custodia del sitio arqueológico le corresponde al Departamento de Boyacá, sin prever que el sitio arqueológico está ubicado en la jurisdicción territorial de la ciudad, siendo inadmisibles eludir deberes y responsabilidades en materia de protección del sitio arqueológico

El Municipio de Tunja señala que la gestión del proyecto de intervención integral y estructural del sitio arqueológico se indagará, sin que en sede administrativa se haya adelantado el plan de manejo y protección del bien

Que la falta de recursos financieros que señala el Municipio de Tunja no representa una excusa para buscar a nivel nacional las fuentes que permitan la financiación del plan de manejo y protección deprecado en sede administrativa

El Departamento de Boyacá en respuesta a la reclamación previa no señala que acciones por lo menos a corto mediano plazo ejecutara para la protección del sitio arqueológico, empero, que con la demanda se allegó un registro fílmico por el actor que denotan la negligencia del ente territorial en procurar el cuidado, preservación y protección del bien arqueológico

El Departamento de Boyacá en el marco de la Ley 1185 de 2008 ostenta obligaciones en torno al cuidado, resguardo, protección y conservación del bien y además de adelantar intervenciones integrales y estructurales al bien

Que la protección y salvaguardo de este tipo de bienes no se satisface con meras declaraciones y publicaciones, sino que los responsables del bien, el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá diseñen, planifiquen y ejecuten un plan integral de recuperación, rehabilitación preservación y cuidado de los Cojines del Zaque

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia señala que la función de la institución es la asesoría técnica y científica y por ende la ejecución del plan de intervención integral corresponde a las entidades territoriales donde está ubicado el bien arqueológico

Es claro que las actividades y planes relacionados con la conservación, manejo y cuidado del sitio arqueológico corresponde a las autoridades locales y a su propietario, entidades que no han coordinado armónicamente el diseño, planificación y ejecución de un plan de intervención integral del bien

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia no ha ejercido las funciones preventivas y sancionatorias respecto del sitio arqueológico los Cojines del Zaque

Que los supuestos requerimientos del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ante el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá no





<p>garantizaran que el sitio arqueológico sea objeto de un plan integral de recuperación e intervención integral, omitiendo por ende esta entidad sus funciones preventivas y sancionatorias como órgano protector del patrimonio arqueológico de la nación y garante de la conservación, cuidado y divulgación de la excelsa herencia indígena</p> <p>Que la solución estructural que debe ejecutarse sobre el bien arqueológico es el diseño, planificación y ejecución de un plan de intervención integral y la ejecución de las obras, medidas y acciones que del mismo emanen</p> <p>Que el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá desconocen el inmenso valor histórico, arqueológico, y ancestral del sitio arqueológico los Cojines del Zaque al omitir el diseño, planificación y ejecución de un proyecto integral de intervención y recuperación que permita la recuperación del sitio arqueológico</p>	
--	--

33. Expresó que los hechos abordados en el expediente núm. 150012331003201001395-00 consisten en dar a conocer de la administración de justicia el alto índice de inseguridad que se presenta de forma especial en el semáforo a la Bomba que afecta los sectores de los Barrios Kennedy, Los Cojines, San Lázaro, El Carmen, Altamira y Bello Horizonte; no obstante, indica que la que nos ocupa resalta los valores históricos, culturales y arqueológicos del sitio aborígen o indígena, las obligaciones que ostentan las entidades llamadas a la protección del bien, el estado actual y daños actuales del bien o sitio arqueológico para 2019, las omisiones en que ha incurrido la parte demandada por el estado actual del bien, los requerimientos previos que se hicieron para la ejecución del plan de intervención integral del bien, la necesidad de adelantar no solo las limpiezas sino la concreción de un plan integral de protección.

34. Por último, señaló que el Tribunal al proferir la sentencia de 12 de agosto de 2022 se apartó de la regla jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019 proferida por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado respecto al tema de las costas procesales.

## **Actuaciones en segunda instancia**

35. El Despacho sustanciador, mediante el auto de 15 de noviembre de 2022, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 12 de agosto de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

36. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes:  
i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) marco normativo y



desarrollo jurisprudencial de la acción popular; iv) marco normativo y jurisprudencial de la cosa juzgada; y v) el análisis del caso concreto.

### Competencia de la Sala

37. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>5</sup>, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019<sup>6</sup>, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el 150<sup>7</sup> de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>8</sup>, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

38. Vistos los artículos 320<sup>9</sup> y 328<sup>10</sup> de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>11</sup>, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae el recurso interpuesto por el actor, en el caso concreto.

39. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

### Problemas jurídicos

40. La Sala deberá determinar, con fundamento en el recurso de apelación interpuesto por el actor popular, por un lado, si se encuentra o no probada la cosa juzgada absoluta en relación con la sentencia de 31 de enero de 2008 proferida en el proceso identificado con el número único de radicación 50002331000200500539-00 que, en el Tribunal, se identificó con el número de radicación “2006-3089-01”<sup>12</sup>. En caso contrario, determinar si las autoridades demandadas o vinculadas son

<sup>5</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>6</sup> Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado.

<sup>7</sup> Modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 y por el artículo 26 de la Ley 2080.

<sup>8</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>9</sup> “[...] Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”.

<sup>10</sup> “[...] Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”

<sup>11</sup> “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

<sup>12</sup> En adelante, se identificará como sentencia de 31 de enero de 2008.



responsables o no de la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo al patrimonio cultural de la Nación.

41. Por el otro, se deberá determinar si el Tribunal, al proferir la sentencia de 12 de agosto de 2022, se apartó de la regla jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019 proferida por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado respecto de las costas procesales.

42. En este orden de ideas, la Sala determinará si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 12 de agosto de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en primera instancia.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la acción popular**

43. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.

44. Visto el artículo 2.º de la Ley 472, que define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

45. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

46. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

47. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción



*popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...] ”<sup>13</sup>.*

48. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por “*toda persona*”, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

### **Marco normativo y jurisprudencial de la cosa juzgada**

49. Visto el artículo 303 de la Ley 1564, sobre la cosa juzgada, la sentencia ejecutoriada que se profiera en un proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

50. Atendiendo a la definición legal, el Consejo de Estado ha considerado que la cosa juzgada está compuesta por los elementos objetivo y subjetivo. El primero se refiere al objeto y la causa del proceso judicial y el segundo alude a los sujetos que intervienen en este.

51. Por una parte, el objeto del proceso está relacionado con el derecho o bien objeto del litigio y, generalmente, se encuentra en las pretensiones de la demanda y

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



en la parte resolutive de la sentencia; y, por la otra, la causa está conformada por los fundamentos fácticos y de derecho de la demanda, es decir por la causa *petendi*.

52. El elemento subjetivo de la cosa juzgada está compuesto por las personas que por cualquier causa son parte del proceso; es decir, el demandante, el demandado y los sucesores por causa de muerte, por liquidación de la persona jurídica o por cesión de derechos litigiosos.

53. Ahora bien, la cosa juzgada en las acciones populares está regulada de forma especial en el artículo 35 de la Ley 472, según el cual “[...] **[!]la sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general [...]**” (Resaltado fuera de texto original).

54. En efecto, por una parte, cualquier persona natural o jurídica puede promover las acciones populares, en nombre de la sociedad, según lo dispone el artículo 12 de la Ley 472, y, por la otra, la sentencia que ordena la protección de los derechos e intereses colectivos tiene efectos *erga omnes*, en esta medida es oponible al público en general así no hayan sido parte del juicio.

55. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia proferida el 22 de enero de 2015, hizo referencia a la cosa juzgada en las acciones populares en los siguientes términos<sup>14</sup>:

*“[...] Según el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, la sentencia dictada dentro de un proceso de acción popular tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y el público en general, pero para que adquiera esa connotación debe cumplir con las condiciones señaladas en la propia Ley, esto es, las contenidas en el artículo 332 del C.P.C., el cual señala lo siguiente:*

*“Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, **siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.***

*Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos.*

***La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.***

*Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.*

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2015, C.P Guillermo Vargas Ayala, radicación número: 18001-23-31-000-2011-00256-01.





*En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.*

*La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión.”*

*De esta manera y del contenido de la referida disposición, la Sala observa que la fuerza de cosa juzgada de una sentencia deviene cuando aquella hubiere sido decidida de manera previa, definitiva y de fondo con identidad de partes, de objeto y con igual causa [...]”.*

56. La Corte Constitucional en sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007, al estudiar la constitucionalidad del artículo 35 *ejusdem*, se refirió a la cosa juzgada en las acciones populares en los siguientes términos:

*“[...] El hecho de que a través de las acciones populares se protejan derechos cuya titularidad es difusa, radicados en sectores más o menos amplios de la comunidad, y que los mismos puedan ser representados por cualquier miembro de la colectividad afectada, explica que se haya querido extender los efectos de la sentencia que resuelven acciones populares, tanto a las partes en el proceso, entre las que se cuentan por supuesto al actor popular, como a la comunidad en general, donde ha de incluirse también al colectivo interesado y titular de los derechos en conflicto.*

*En esos términos, es claro que el propósito del legislador al regular la materia, fue entonces el de reconocerle a todas las sentencias que ponen fin a la acción popular efectos erga omnes, es decir, el alcance de cosa juzgada general o absoluta.*

*Según quedó explicado en el apartado anterior, aun cuando la regla general es que las sentencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada relativa, es decir, que sólo producen efectos entre quienes plantearon la litis, es posible que la propia Constitución y la ley le reconozcan a ciertas decisiones efectos de cosa juzgada general o absoluta, lo cual significa que tales decisiones son oponibles no solo a las partes del proceso sino a todas las personas en general.*

*Esto último es entonces lo que ocurre en el caso de la norma acusada, ya que, como se mencionó, la misma le reconoce a las sentencias de acción popular efectos generales, oponibles al conglomerado social sin distingo ninguno [...]”<sup>15</sup>.*

57. La Corte Constitucional, en la sentencia indicada *supra*, precisó que únicamente se configura cosa juzgada con carácter absoluto en las acciones populares cuando la sentencia protege los derechos e intereses colectivos; por lo tanto, en el evento en que el juez niegue las pretensiones de la demanda es posible presentar nuevamente una acción popular con el mismo objeto y con fundamento en la misma causa *petendi* que el anterior proceso cuando surjan nuevas pruebas que puedan variar la decisión.

58. Finalmente, respecto a la parte demandada, se configura cosa juzgada cuando los responsables de la afectación del derecho colectivo son las mismas personas naturales o jurídicas o autoridades públicas.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.



### **Análisis del caso concreto**

59. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

60. La Sala procederá a apreciar y valorar las pruebas, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el caso *sub examine*.

### **Solución a los problemas jurídicos**

61. La Sala procede a realizar el análisis de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, de acuerdo con los problemas jurídicos indicados *supra*, corresponden a determinar, con fundamento en el recurso de apelación interpuesto por el actor popular, por un lado, si se encuentra o no probada la cosa juzgada absoluta en relación con la sentencia de 31 de enero de 2008 proferida en el proceso identificado con el número único de radicación 50002331000200500539-00 que, en el Tribunal, se identificó con el número de radicación “2006-3089-01”. En caso contrario, determinar si las autoridades demandadas o vinculadas son responsables o no de la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo al patrimonio cultural de la Nación.

62. Y, por el otro, si el Tribunal, al proferir la sentencia de 12 de agosto de 2022, se apartó de la regla jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019 proferida por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado respecto de las costas procesales.

### **Análisis de la configuración de la cosa juzgada**

63. En el caso *sub examine*, la Sala encuentra que entre el proceso de la referencia y la acción popular radicada bajo el núm. 150002331000200500539-00 y en la que se profirió sentencia el 31 de enero de 2008 por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso identificado con el número de radicación “2006-3089-01” existe identidad de objeto, causa y de algunas de las partes, tal como se expone a continuación:

**identidad de causa**

<b>Expediente núm.</b> <b>150012333000201900021-00</b>	<b>Expediente núm.</b> <b>150002331000200500539-00 y “2006-3089-01”</b>
Que, en el bien conmemorativo hay afectaciones por daños, como en la entrada principal, en las placas conmemorativas; además que el alumbrado público se encuentra afectado, la existencia de desechos y escombros, las rocas arqueológicas tienen grafitis, entre otros aspectos.	Que los artículos 8 y 72 CP y los art. 2 y 5 de la Ley 397 de 1997 ordenan a las autoridades estatales a la protección de los bienes públicos y riquezas culturales, incluyendo el patrimonio arqueológico. Por lo tanto, la responsabilidad de mantener en buen estado el bien cultural Cojines del Zaque, el cual se encuentra en total abandono y que se ha convertido en foco de vandalismo e inseguridad para los pobladores aledaños.

64. En lo que respecta a la identidad en la causa petendi, entendida como la razón o los motivos por los cuales se demanda, y que dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, por ser ellos los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones, se analizará a continuación si los hechos de los procesos en cotejo son coincidentes.

65. Los hechos que dan lugar a la interposición de la demanda en la acción popular núm. 50002331000200500539-00 son similares a los que originan el ejercicio de la acción popular en el presente caso: el deterioro y la falta de protección del bien Cojines del Zaque reconocido como un bien de interés cultural y arqueológico.

66. En ese orden de ideas, para la Sala se encuentra probado en el caso *sub examine*, la identidad de causa, teniendo en cuenta que en ambos procesos se abordan las mismas situaciones fácticas jurídicamente relevantes, esto es, i) el deterioro y la falta de protección del bien Cojines del Zaque reconocido como un bien de interés cultural y arqueológico; y ii) la omisión por parte del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja en proteger dicho bien, lo que implicó la vulneración del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

**identidad de objeto**

<b>Expediente núm.</b> <b>150012333000201900021-00</b>	<b>Expediente núm.</b> <b>150002331000200500539-00 y “2006-3089-01”</b>
Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud proyecto de intervención, recuperación, preservación y	Rehabilitación física del monumento arqueológico de los Cojines del Zaque, localizado en el sector occidental de la ciudad de Tunja. El mantenimiento continuo de manera posterior a la rehabilitación con



<p>cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Municipio de Tunja de forma coordinada, armónica y solidaria con el Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología Historia, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja proceda a solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de la Cultura las gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a adelantar las actuaciones administrativas, precontractuales, contractuales y presupuestales destinadas al diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.</p> <p>Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan</p>	<p>el fin de conservar el monumento en adecuadas condiciones para su disfrute no solo de las generaciones actuales sino futuras. La creación y posterior implementación de un programa de divulgación que permita incentivar en los ciudadanos un sentido de pertenencia e identidad con nuestros ancestros indígenas.</p>
---	--



a gestionar, obtener y recibir por parte del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.

Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente, así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.

67. Ahora bien, frente a la identidad de objeto, la Sala considera que también se encuentra probada en el caso concreto, teniendo en cuenta que las pretensiones en ambos procesos buscan proteger el bien Cojines del Zaque.

68. En la acción popular radicada bajo el núm. 150002331000200500539-00, en la que se profirió sentencia el 31 de enero de 2008 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, bajo el número de radicación “2006-3089-01”, las pretensiones consistieron en la i) rehabilitación física del monumento arqueológico de los Cojines del Zaque, localizado en el sector occidental de la ciudad de Tunja; ii) el mantenimiento continuo de manera posterior a la rehabilitación con el fin de conservar el monumento en adecuadas condiciones para su disfrute no solo de las generaciones actuales sino futuras; y iii) la creación y posterior implementación de un programa de divulgación que permita incentivar en los ciudadanos un sentido de pertenencia e identidad con nuestros ancestros indígenas.

69. En el presente proceso, las pretensiones planteadas por el actor fueron las siguientes:

*[...] 1. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presente acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.*





2. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Municipio de Tunja de forma coordinada, armónica y solidaria con el Departamento de Boyacá proceda a diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, plan que deberá tener como fundamento el estudio técnico que se practique dentro de la presenta acción constitucional y/o una asesoría técnica y científica especializada por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fíjese un término para el efecto.

3. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja proceda a solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura las gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, fíjese un término para el efecto.

4. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a adelantar las actuaciones administrativas, precontractuales, contractuales y presupuestales destinadas al diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.

5. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a gestionar, obtener y recibir por parte del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.

6. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente, así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto [...]”.

70. En ese orden de ideas, las pretensiones formuladas por el actor popular están orientadas a que tanto el Departamento de Boyacá como el Municipio de Tunja diseñen, planifiquen y ejecuten un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del “[...] bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque [...]”, con el fin de superar los daños y deterioros causados a dicho bien.

71. De igual manera, se solicitó al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja que se adelante ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura las “[...] gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta [...]”.

72. Por último, el actor solicitó lo siguiente:

*“[...] Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a gestionar, obtener y recibir por parte del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.*

*6. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente, así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto [...]”.*

73. El Tribunal al analizar la configuración de la identidad de objeto en el caso *sub examine*, consideró lo siguiente:

*“[...] Al verificar la decisión proferida por la Sala de Decisión No. 2 de esta Corporación, en fecha 31 de enero de 2008, se observa que las consideraciones hechas para amparar los derechos colectivos invocados, se hizo referencia al estado deplorable en el que se encontraba el Bien Cojines del Zaque, de acuerdo con la valoración probatoria de dicho proceso; asimismo, se hizo énfasis en lo previsto en la Ley 609 de 2000, que en su artículo 7º autorizó una partida de dos mil millones de pesos que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, debía hacer entrega a efectos del rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, para ser invertidos, entre otros bienes culturales, al de los Cojines del Zaque, y que para entonces, no se había adelantado gestión alguna tendiente a la consecución de esos recursos, o si los mismos ya habían sido invertidos.*

*82. Agregó la sentencia de este Tribunal que, a pesar de lo señalado por las entidades territoriales, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, gestionaron lo necesario para procurar la protección y el mantenimiento de sitio, y, si bien se implementaron estudios técnicos y proyectos que contaron con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, para entonces no se había probado ninguna acción verdaderamente efectiva, lo cual denotaba la violación al literal f) del artículo 4o de la Ley 472 de 1998. Conforme a los hallazgos encontrados en dicho trámite, se procedió a dar las órdenes señaladas en el cuadro precedente, de lo cual se destaca que en el numeral segundo se ordenó al Municipio de Tunja y al Departamento de Boyacá a realizar las gestiones administrativas tendientes a la declaratoria de los Cojines del Zaque, como bien de interés cultural, en los numerales tercero y cuarto se ordenó a las accionadas realizar las gestiones administrativas para la consecución de recursos y para adelantar los trámites administrativos y contractuales, tendientes a la realización del mantenimiento e intervención requerida en el sitio, y finalmente el numeral quinto de la decisión, previno al alcalde del Municipio de Tunja y al Gobernador del Departamento de Boyacá a dar pronta ejecución a los planes y proyectos que respecto a los Cojines del Zaque se venían adelantando.*

*83. De la decisión anterior se observa, conjuntamente, que en cumplimiento del requerimiento realizado dentro del presente proceso, el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja, allegó el auto del 29 de marzo de 2017 proferida por dicho Despacho, en el que resuelve solicitud de incidente de desacato, propuesto por el aquí accionante Yesid Figueroa García, exponiendo en dicho proveído, que luego de requeridas a las entidades accionadas, se allegaron los correspondientes informes, en los que, por parte del Departamento de Boyacá, se indicó que la*



Dirección de Servicios Administrativos sectorial, que tiene a su cargo la administración y cuidado de los bienes inmuebles del Departamento informó que dentro del Plan de desarrollo Departamental "Creemos en Boyacá, tierra de Paz y Libertad 2016-2019", aprobado mediante Ordenanza No 007 del 31 de mayo de 2016, en el programa 12.2 "Creemos en un Boyacá" que rescata, valora y administra sus bienes y un subprograma 12.21 administración de bienes inmuebles del Departamento, el cual hace referencia como indicador de producto Intervenciones a monumentos realizadas, teniendo como línea base 18 intervenciones a monumentos y metas para el cuatrienio 25 que, de conformidad con el Plan de Desarrollo Departamental Plan Indicativo y Plan de Acción durante dicho periodo, se realizarán 7 intervenciones, dentro de las cuales se encuentra el lote denominado "los Cojines del Zaque".

84. Se adujo en ella, igualmente, que en el Plan Anual de Adquisiciones de la Dirección de Servicios Administrativos para la vigencia 2017, que se encuentra publicado en el SECOP desde el 31 de enero de 2017, con última fecha de actuación "del 9 de marzo de 201" (sic), se encuentra el código 72101507 cuyo objeto es el Mantenimiento, Mejoramiento, Adecuación y Conservación de los inmuebles del Departamento de Boyacá, estando proyectado por esa Dirección el cerramiento del lote Monumento Histórico denominado los Cojines del Zaque cuya etapa de planificación terminaría a más tardar el 30 de diciembre de 2017.

85. Se dijo también, que se han realizado labores de limpieza, mantenimiento y vigilancia al Monumento, lo cual consta en registros fotográficos, y que a través de la empresa Tecniseg de Colombia Ltda, se vienen realizando en forma periódica, rutinas de vigilancia al monumento "Cojines del Zaque"

86. Finalmente, señaló que se encuentran en la etapa de planeación y realización de estudios previos para el mantenimiento del inmueble en comento, en razón a que existe un proyecto global progresivo que incluye el mantenimiento y mejoramiento del inmueble denominado "Cojines del Zaque", donde se incluye una renovación urbana integral del inmueble como del sector.

87. Resaltó el a quo que, en escrito posterior el Departamento de Boyacá, manifestó que mediante Acuerdo Municipal 014-2001 del Plan de Ordenamiento territorial, para el caso del bien denominado "Cojines del Zaque", cuenta con declaratoria municipal de conformidad con la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, pues constituye un elemento arqueológico de valor patrimonial de gran importancia histórica, simbólica y estética al hacer parte de la red de significación ritual y de cosmología muisca.

88. Que, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 763 de 2009 sobre la conservación, preservaciones y uso de las áreas de los inmuebles declaradas como "BIC" el Departamento adelantó el Contrato 1805 del 3 de junio de 2011, cuyo objeto se determinó así "Fase II plan especial de manejo y protección -PEM-del bien de interés cultural -BIC-cojines del zaque y su zona de influencia ubicados en la ciudad de Tunja-Departamento de Boyacá, por valor de \$124.000.900 con plazo de ejecución de 6 meses.

89. Que una vez liquidado el producto final, este fue socializado ante el Consejo Departamental de Patrimonio, bajo el acta No. 18 del 19 de diciembre de 2011 y No 5 del 26 de junio de 2015 quien dio su aprobación al PEMP, posteriormente fue radicado ante el Municipio de Tunja para que fuera incorporado al POT e implementara el PEM una vez fuera expedido como lo establece la Ley.

90. Refirió que, en la contestación al incidente, el Municipio de Tunja allegó escrito del 23 de marzo de 2017, en el que se señaló que para el mantenimiento del inmueble se ha celebrado convenio con SERVITUNJA para podar y asear el lugar lo cual se está realizando 2 veces por semana. Manifestó también, que con la comunidad Muisca de la ciudad, se ha venido adelantando un programa de guianza turística y resignación del territorio como calendario solar, celebración de 2 solsticios y 2 equinoccios, además de permanentes reuniones de la comunidad indígena de





*Bogotá y Cundinamarca y realización de foros con la participación de los Colegios de Tunja; que se informó que se han elaborado plegables y guías turísticas, donde se promueve el patrimonio cultural e histórico de la ciudad y que en convenio con el Ministerio de Cultura Gobernación de Boyacá y Alcaldía de Tunja, se adelanta el trámite para la ejecución de la segunda fase de obras prioritarias contempladas en el plan especial de manejo y protección de dicho monumento.*

*91. Que, adicionalmente se comunicó a ese Despacho, según informe del Jefe de Protección Turismo y al Patrimonio Nacional METUN-POLICIA NACIONAL, en coordinación con la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Cultura y Turismo y Secretaría de Protección Social de la alcaldía de Tunja, en pro de la recuperación de los Cojines del Zaque, que se ha realizado vigilancia permanente a través del cuadrante del sector de la Policía, a fin de realizar patrullajes constantes con el objeto de garantizar la seguridad de residentes del barrio y visitantes. Que se han efectuado acciones de prevención en el casco histórico de la ciudad y en los "Cojines del Zaque", con la finalidad de prevenir el detrimento de este patrimonio histórico y cultural, destacando que no hay antecedentes ni registros delictivos.*

*92. Que, se han adelantado actividades de recuperación, ornato y embellecimiento con las entidades comprometidas en las mesas de trabajo y campañas sobre turismo ecológico y patrimonio cultural en el alto de san Lázaro a Cojines del Zaque, y pozo de Donato. Agregó que se han realizado campañas de sensibilización para la protección de la riqueza patrimonial que hace parte de la oferta turística del país, incentivando a la comunidad sobre el cuidado y la preservación de los bienes culturales y patrimoniales que posee la ciudad de Tunja.*

*93. Señaló a su vez, que en coordinación con la Secretaría de Cultura y Turismo, se han instalado stands de información con el fin de promover e integrar a los diferentes turistas, sobre los atractivos culturales y turísticos que posee la ciudad entre ellos los Cojines del Zaque y que se han ejercido actividades de prevención y control a los prestadores de servicios turísticos, como residencias hoteles, hospedajes y similares, con la finalidad de verificar condiciones de legalidad salubridad y seguridad [...]."*

74. El Tribunal expresó que, en cumplimiento de su decisión proferida dentro del proceso con radicado núm. 2005-0539, se incorporó el bien Cojines del Zaque dentro del POT, como se advierte en el artículo 33 del Decreto 241 de 23 de septiembre de 2014<sup>16</sup>, dando alcance a lo ordenado en el numeral tercero de la respectiva sentencia, advirtió que su manejo o intervenciones debe ceñirse a lo previsto en el artículo 11 de la Ley 397 de 7 de agosto de 1997<sup>17</sup> y, en ese orden de ideas, siguiendo el cumplimiento de la decisión judicial dentro del precitado proceso, el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja, consideró que han adelantado las gestiones administrativas de intervención de dicho monumento, "[...] que según fuera referido por el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja, en el auto citado en extenso, de los informes entregados por las accionadas: "el Departamento adelantó el Contrato 1805 del 3 de junio de 2011, cuyo objeto se determinó así "Fase II plan especial de manejo y protección – PEM-del bien de interés cultural -BIC-

<sup>16</sup> "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Acuerdos Municipales 0014 de 2001 y 0016 de 2014".

<sup>17</sup> "Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias".



*cojines del zaque y su zona de influencia ubicados en la ciudad de Tunja- Departamento de Boyacá, por valor de \$124.000.900 con plazo de ejecución de 6 meses [...].”*

75. La Sala comparte lo expuesto por el Tribunal, al evidenciar que las pretensiones planteadas por el actor, en el presente proceso, fueron satisfechas y estudiadas en la sentencia de 31 de enero de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, bajo el número de radicación “2006-3089-01”, y cuyo trámite se identificó, en primera instancia bajo el NUR. 150002331000200500539-00, en donde se ordenó realizar las gestiones administrativas para la consecución de los recursos asignados en los términos de la Ley 609, a llevar a cabo las gestiones administrativas para la declaratoria como bien de interés cultural y se adelantaran las gestiones administrativas y contractuales tendientes a realizar labores de mantenimiento y seguridad en el lugar denominado como Cojines del Zaque. Asimismo, en cuanto previno al Alcalde de Tunja y al Gobernador de Boyacá para que dieran pronta ejecución a los planes y proyectos que, respecto de los Cojines del Zaque, han realizado, haciendo referencia a los estudios y proyectos que contaban con certificado de disponibilidad presupuestal.

76. En ese orden de ideas, como lo consideró el Tribunal, y teniendo en cuenta que en este proceso se solicitó por el actor popular la elaboración de un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien arqueológico Cojines del Zaque, que supere los daños, detrimentos y deterioros que presuntamente ostenta dicho bien, permite concluir “[...] *que se acompasa, una parte de las pretensiones con las órdenes [...] [impartidas] en sentencia proferida dentro del proceso con radicado No. 2010-1395 y otra parte, con la decisión asumida en el proceso radicado No. 2005-00539, sin que nada nuevo se invoque en el presente asunto, pues si bien aquí se hace referencia al deterioro de las piedras por daños externos, causados por la mano del hombre, se logra advertir que dentro de las acciones populares atrás referidas, se ordenaron las apropiaciones presupuestales y las gestiones administrativas y contractuales para adelantar las obras de mantenimiento del Bien Cojines del Zaque [...].”* lo cual implica indefectiblemente la adopción de medidas para contrarrestar el deterioro de las piedras por daños externos, causados por factores antrópicos.

77. Para la Sala teniendo en cuenta lo anterior y, en especial, el contenido y alcance de la sentencia de 31 de enero de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, se evidencia que la pretensión del actor, en el proceso de la referencia, consistente en diseñar, planificar y ejecutar a plenitud un proyecto de





intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, fue abordada y estudiada por el Tribunal en dicha providencia judicial y, en consecuencia, se encuentra probada la identidad de objeto.

### **Identidad de partes**

<b>Expediente</b> <b>150012333000201900021-00</b>	<b>núm.</b>	<b>Expediente</b> <b>150002331000200500539-00</b> y <b>“2006-3089-01”</b>	<b>núm.</b>
Municipio de Tunja, Departamento de Boyacá, Ministerio de Cultura e Instituto Colombiano de Antropología e Historia.		Municipio de Tunja y Departamento de Boyacá	
Vinculadas, a saber: la Policía Metropolitana de Tunja, Servitunja S.A. E.S.P, Veolia Aguas de Tunja S.A. E.S.P; y el Alumbrado Público Ciudad de Tunja			

78. Por último, respecto a la identidad de partes, la Sala considera que, frente a la acción popular radicada bajo el núm. 150002331000200500539-00 en la que se profirió sentencia el 31 de enero de 2008 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, bajo el número de radicación “2006-3089-01”, y en el presente proceso, aparecen como parte demandada el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja.

79. Sin embargo, no ocurre así en relación con la Nación - Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y las entidades vinculadas, a saber: la Policía Metropolitana de Tunja, Servitunja S.A. E.S.P, Veolia Aguas de Tunja S.A. E.S.P; y el Alumbrado Público Ciudad de Tunja. Por lo tanto, los efectos de la decisión no le son exigibles.

80. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que la sentencia de 31 de enero de 2008 indicada *supra*, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, hizo tránsito a cosa juzgada relativa en relación con el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja.

81. En consecuencia, teniendo en cuenta que en este proceso se demandaron otras entidades y se ordenó la vinculación de otras, se procederá al estudio de responsabilidad con el objeto de determinar si la Nación - Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, la Policía Metropolitana de Tunja, Servitunja S.A. E.S.P, Veolia Aguas de Tunja S.A. E.S.P; y el Alumbrado Público Ciudad de Tunja son responsables o no de la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, en el caso concreto.



82. Para el efecto, la Sala procederá a resolver el caso concreto teniendo en cuenta que, conforme con el artículo 167 de la Ley 1564, “[...] [i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen [...]”. Asimismo, que conforme con el artículo 30 de la Ley 472, “[...] [l]a carga de la prueba corresponderá al demandante [...]”, sin perjuicio de la posibilidad para el juez de impartir órdenes para suplir las deficiencias probatorias y, de ser el caso, obtener los elementos probatorios indispensables para proferir sentencia de mérito.

83. Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>18</sup>, en diferentes pronunciamientos, ha referido y defendido la importancia de la carga probatoria en las acciones de esta naturaleza. Por ejemplo, en sentencia proferida por la Sección Primera, consideró lo siguiente:

**“[...] Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone que:**

**“La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.**

**En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior [...], el juez podrá ordenar su práctica con cargo al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos.”**

**En ese orden de ideas, es claro que el actor tiene la carga de probar los hechos que expone en la demanda con el fin de que prosperen las pretensiones. Por lo anterior, la Sala considera que en el presente asunto no se vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, como lo estima la actora, como quiera que no probó dicha vulneración [...]”<sup>19</sup> (Destacado fuera de texto).**

84. Así las cosas, la Sala considera que, en las acciones populares, por regla general, la carga de la prueba corresponde al demandante o al actor popular; obligación de la cual solo puede sustraerse por razones de orden económico o técnico expresamente advertidas y acreditadas en el proceso, sin perjuicio de la facultad probatoria que le asiste al juez popular, por mandato de los artículos 28 y

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de junio de 2010, exp. No. 15001-23-31-000-2005-01867-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, exp. No. 25000-23-25-000-2005-01345-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009, exp. No. 68001-23-15-000-2003-00521-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, exp. No. 68001-23-15-000-2003-01472-01(AP), C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Sección Tercera, sentencia de 31 de julio de 2008, exp. No. 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, entre otras.

<sup>19</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de julio de 2010, exp. núm. 41001-23-31-000-2004-01275-01(AP): C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



30 de la Ley 472 y a la regla general de índole probatorio, prevista en el artículo 167 de la Ley 1564, anteriormente indicada. En este mismo sentido, se pronunció esta Sala de Decisión en sentencia de 23 de enero de 2020<sup>20</sup>.

85. En ese orden de ideas, la Sala considera que la prosperidad de la acción popular depende de la verificación de tres supuestos, a saber: “[...] **a) una acción u omisión de la parte demandada** [o de la vinculada]; **b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana**; y, por último, **c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada [...]**”.

86. Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a analizar la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Cultura, del Instituto Colombiano de Antropología e Historia y posteriormente de las demás entidades vinculadas.

#### ***La responsabilidad de la Nación - Ministerio de Cultura, en el caso concreto***

87. La Sala, al revisar el escrito de la demanda, evidencia que el actor popular no argumentó a través de qué acción u omisión el Ministerio de Cultura amenazó o vulneró el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, ni mucho menos le expuso al juez popular medios probatorios que demostraran dicha circunstancia.

88. La Sala debe hacer énfasis en que el actor popular no indicó cómo la falta de mantenimiento de los Cojines del Zaque le es imputable por acción u omisión al Ministerio de Cultura.

89. Ahora bien, en sus pretensiones, el actor popular solicitó en relación con el Ministerio de Cultura, lo siguiente:

***“[...] Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja proceda a solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura las gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque, que permita la superación de los daños, detrimentos y deterioros severos y graves que ostenta, fíjese un término para el efecto [...]***

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de enero de 2020, expediente con radicado número: 15001-23-33-000-2015-00316-01(AP), C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.



Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del Departamento de Boyacá y del Municipio de Tunja procedan a **gestionar, obtener y recibir por parte del Ministerio de Cultura** y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia **los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto.**

6. Ordene al Representante Legal o quienes hagan sus veces del **Ministerio de Cultura** y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, **brinden la asesoría científica y técnica necesaria y suficiente, así como la gestión, disposición y entrega de los recursos presupuestales al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja o su defecto facilitar y asesorar la entrega de recursos indispensables para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque solicitado, fíjese un término para el efecto [...]** (Destacado fuera de texto).

90. Para la Sala, en relación con el Ministerio de Cultura, es claro que el demandante no menciona ninguna acción u omisión que vulnere o amenace el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, más allá de presentar solicitudes para que se ordene el apoyo, asesoría y financiación a las entidades que el actor considera responsables, como ya se indicó *supra*.

91. El artículo 8 de la Ley 397 de 7 de agosto de 1997<sup>21</sup> prevé lo siguiente:

**[...] El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional.**

**A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, a través de las alcaldías municipales y las gobernaciones respectivas, y de los territorios indígenas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan, o en su defecto por la entidad delegada por el Ministerio de Cultura.**

*Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los bienes antes mencionados puedan ser declarados bienes de interés cultural de carácter nacional.*

**Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas.**

*Los planes de desarrollo de las entidades territoriales tendrán en cuenta los recursos para la conservación y la recuperación del patrimonio cultural [...]* (Destacado fuera de texto).

92. De igual manera, respecto a las funciones del Ministerio de Cultura el artículo 2 del Decreto núm. 2120 de 15 de noviembre de 2018<sup>22</sup> señala lo siguiente:

<sup>21</sup> "Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias".

<sup>22</sup> "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Cultura".



*“[...] **Funciones generales del Ministerio de Cultura.** Son funciones generales del Ministerio de Cultura además de las dispuestas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y la Ley 397 de 1997, las siguientes:*

- 1. Proteger, conservar, rehabilitar y divulgar el Patrimonio Cultural de la Nación como testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.*
- 2. Fomentar y preservar la pluralidad y diversidad cultural de la Nación.*
- 3. Promover el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía.*
- 4. Fomentar y estimular la creación, la investigación, la actividad artística y cultural y el fortalecimiento de las expresiones culturales en todos los niveles territoriales.*
- 5. Orientar, planear y promover la industria cinematográfica colombiana.*
- 6. Determinar la programación de la televisión cultural a su cargo en coordinación con la programadora oficial.*
- 7. Formular la política integral de la economía cultural y creativa (economía naranja) y liderar las acciones para su implementación con los otros sectores que la integran.*
- 8. Las demás que le determine la ley. [...].”*

93. En ese orden de ideas, el Ministerio de Cultura tiene como funciones entre otras, i) conservar, proteger, rehabilitar y divulgar el Patrimonio Cultural de la Nación, ii) fomentar y preservar la pluralidad y diversidad cultural de la Nación; y iii) es el responsable de la declaratoria y del manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional.

94. A su turno, el artículo 4 de la Ley 397, sobre integración del patrimonio cultural de la Nación, establece en lo pertinente, por un lado, que *“[...] [l]a 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; [...]”* y, por el otro, que *“[...] [s]e consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, **los bienes materiales declarados como monumentos**, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, **hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial [...]**”* (Destacado fuera de texto).

95. Ahora bien, se encuentra probado que los Cojines del Zaque es un bien que tiene declaratoria de interés cultural, de conformidad con el artículo 33 del Decreto





Municipal núm. 241<sup>23</sup> de 23 de septiembre de 2014<sup>24</sup>, expedido por el Alcalde de Tunja, por medio del cual se dispuso que los Cojines del Zaque están sujetos a “[...] *Conservación Monumental y otras categorías de conservación histórica, externas al Centro Histórico* [...]”.

96. En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas expuestas por el Tribunal Administrativo de Boyacá en la sentencia de 12 de agosto de 2022<sup>25</sup>, la Sala considera que las medidas presupuestales, de recuperación, preservación y cuidado de un bien de interés cultural del orden territorial como los Cojines del Zaque son competencia de los respectivos entes territoriales y no del Ministerio de Cultura, toda vez que el sitio denominado Cojines del Zaque no se encuentra en el listado de bienes de interés cultural del ámbito nacional y, al no tener una declaratoria de dicha naturaleza, implica que, en principio, la adopción de medidas en torno a este bien corresponde a los entes territoriales y no al Ministerio.

97. Ahora bien, en lo relativo a la pretensión orientada a que el Ministerio preste asesoría a los entes territoriales, la Sala considera que, si bien, conforme con el artículo 8<sup>26</sup> de la Ley 397, sobre procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural, “[...] *en la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas* [...]”, por un lado, no se encuentra probado en este caso que los entes territoriales hubieran solicitado el apoyo y asesoría del Ministerio en relación con la declaratoria y manejo del bien de interés

<sup>23</sup> El artículo 1° del Decreto Municipal núm. 241 de 2014 prevé lo siguiente “[...] Este decreto compila las normas de los Acuerdos Municipales N°0014 de 2001 y N° 0016 de 2014, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Tunja. Para efectos metodológicos, al final de cada artículo se indican las fuentes de las normas municipales compiladas [...]”.

<sup>24</sup> “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Acuerdos Municipales 0014 de 2001 y 0016 de 2014”.

<sup>25</sup> El Tribunal Administrativo de Boyacá consideró lo siguiente:

“[...] Al verificar la decisión proferida por la Sala de Decisión No. 2 de esta Corporación, en fecha 31 de enero de 2008, se observa que las consideraciones hechas para amparar los derechos colectivos invocados, se hizo referencia al estado deplorable en el que se encontraba el Bien Cojines del Zaque, de acuerdo con la valoración probatoria de dicho proceso; asimismo, se hizo énfasis en lo previsto en la Ley 609 de 2000, que en su artículo 7° autorizó una partida de dos mil millones de pesos que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, debía hacer entrega a efectos del rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, para ser invertidos, entre otros bienes culturales, al de los Cojines del Zaque, y que para entonces, no se había adelantado gestión alguna tendiente a la consecución de esos recursos, o si los mismos ya habían sido invertidos.

82. Agregó la sentencia de este Tribunal que, a pesar de lo señalado por las entidades territoriales, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, gestionaron lo necesario para procurar la protección y el mantenimiento de sitio, y, si bien se implementaron estudios técnicos y proyectos que contaron con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, para entonces no se había probado ninguna acción verdaderamente efectiva, lo cual denotaba la violación al literal f) del artículo 4o de la Ley 472 de 1998. Conforme a los hallazgos encontrados en dicho trámite, se procedió a dar las órdenes señaladas en el cuadro precedente, de lo cual se destaca que en el numeral segundo se ordenó al Municipio de Tunja y al Departamento de Boyacá a realizar las gestiones administrativas tendientes a la declaratoria de los Cojines del Zaque, como bien de interés cultural, en los numerales tercero y cuarto se ordenó a las accionadas realizar las gestiones administrativas para la consecución de recursos y para adelantar los trámites administrativos y contractuales, tendientes a la realización del mantenimiento e intervención requerida en el sitio, y finalmente el numeral quinto de la decisión, previno al alcalde del Municipio de Tunja y al Gobernador del Departamento de Boyacá a dar pronta ejecución a los planes y proyectos que respectivamente a los Cojines del Zaque se venían adelantando [...]”.

<sup>26</sup> Modificado por el artículo 5 de la Ley 1185



cultural de los Cojines del Zaque. Por el contrario, está probada la declaratoria como bien de conservación monumental y de otras categorías de conservación histórica del Municipio, en los términos expuestos *supra*;

97.1. Y, por el otro, no está probada la necesidad de que esta autoridad del orden nacional deba intervenir en el marco de funciones de asesoramiento al Municipio y al Departamento, en relación con asuntos científicos o de diseño y ejecución de estudios de impacto sobre los Cojines del Zaque.

98. En orden a lo anterior, la Sala considera que en este caso y conforme con las pruebas, no solamente no se encuentra probada la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo por parte del Ministerio, sino que no resulta necesaria para la protección del derecho e interés colectivo que se impartan órdenes para que esta entidad apoye o asesore al Municipio de Tunja y al Departamento de Boyacá en torno al manejo de los Cojines del Zaque; ello sin perjuicio de que, con posterioridad, las entidades territoriales, en el marco de sus competencias y autonomía, soliciten el apoyo del Ministerio, evento en el cual corresponderá a esta última resolver sobre lo de su competencia.

***La responsabilidad del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, en el caso concreto***

99. La Sala, al revisar el escrito de la demanda, evidencia que el demandante no argumentó mediante qué acción u omisión el Instituto Colombiano de Antropología e Historia amenazó o vulneró el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, ni mucho menos aportó los medios probatorios que demostraran dicha amenaza o vulneración.

100. Ahora bien, el actor popular formuló entre otras, como pretensiones, que se ordene al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja proceda a: i) solicitar y adelantar ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia las gestiones necesarias para recibir la asesoría técnica y científica para el diseño, planificación y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque; y ii) a obtener y recibir por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia los recursos presupuestales necesarios para la ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado del bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque.



101. En los términos de los artículos 1, 3 y 4 del Decreto núm. 021 de 13 de enero de 2022<sup>27</sup> el Instituto Colombiano de Antropología e Historia es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Cultura, dotado de personería jurídica, con patrimonio independiente, autonomía administrativa y financiera y de carácter científico. Asimismo, el objeto de esta entidad es aportar al desarrollo de lineamientos de política pública a través de la investigación, generación y divulgación del conocimiento técnico y científico en los campos de antropología, arqueología e historia, siendo la máxima autoridad en materia de patrimonio arqueológico de la Nación.

102. Ahora bien, el artículo 4 del precitado Decreto se establecen las funciones generales del Instituto, en los siguientes términos:

*“[...] **Artículo 4. Funciones Generales.** El Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) cumplirá las siguientes funciones generales:*

- 1. Actuar como la institución competente en el territorio nacional respecto del manejo del patrimonio arqueológico de la Nación.*
- 2. Establecer los criterios científicos y técnicos y planificar el desarrollo de la investigación en los campos de la antropología social, arqueología, bioantropología, historia colonial, ethnohistoria y patrimonio arqueológico y etnográfico colombiano.*
- 3. Promover y realizar programas de investigación de las culturas indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que contribuyan a la preservación y desarrollo de la identidad cultural de sus comunidades.*
- 4. Fomentar, asesorar y apoyar las investigaciones en las áreas afines al Instituto que efectúen instituciones e investigadores nacionales y extranjeros de carácter público o privado.*
- 5. Establecer vínculos e intercambios con personas, organizaciones, instituciones u organismos nacionales e internacionales dedicados al estudio e investigación de las culturas, en particular la afroamericana y africana.*
- 6. Implementar los mecanismos necesarios para la efectiva presencia institucional e investigativa, en las regiones habitadas por las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.*
- 7. Promover, desarrollar y divulgar la investigación científica sobre los trabajos realizados por la Expedición Botánica del Nuevo Reino de Granada.*
- 8. Establecer los requisitos para las intervenciones de investigación arqueológica y aprobar las solicitudes que se presenten para dicho fin.*
- 9. Difundir y publicar los resultados de las investigaciones realizadas acorde con el objetivo y funciones del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).*
- 10. Asesorar a las entidades del orden nacional, regional y local, que así lo soliciten, en el diseño e implementación de planes y proyectos de desarrollo cultural y social, para las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.***
- 11. Emitir concepto acerca de los bienes que deban ser considerados como patrimonio arqueológico y antropológico de la Nación.*
- 12. Declarar áreas protegidas en las que existan bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico de la Nación.*
- 13. Mantener actualizado el registro del patrimonio arqueológico y etnográfico Nacional.*
- 14. Autorizar la exportación temporal de bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico, con el único fin de ser exhibidos al público o estudiados científicamente.*

<sup>27</sup> “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.”



15. *Reglamentar parámetros para evaluar la idoneidad de los profesionales, así como los requisitos documentales y aspectos técnicos necesarios, para solicitar y expedir las autorizaciones de intervención sobre el patrimonio arqueológico.*
16. *Determinar, en caso de duda y/o controversia, la pertenencia de un bien mueble o inmueble al patrimonio arqueológico de la Nación, de acuerdo con criterios técnicos y científicos establecidos por la Entidad.*
17. *Certificar la réplica, copia o imitación de bienes integrantes del patrimonio arqueológico de la Nación.*
18. *Establecer los requisitos para las intervenciones en desarrollo de proyectos o actividades que no requieren licencia ambiental.*
19. *Establecer los requisitos para las intervenciones de preservación, conservación o restauración del patrimonio arqueológico o el patrimonio cultural de la Nación y aprobar las solicitudes que se presenten para dicho fin.*
20. *Decomisar material de bienes integrantes del patrimonio arqueológico de acuerdo con lo establecido en las disposiciones y normatividad vigente sobre la materia.*
21. *Autorizar la exportación temporal de bienes arqueológicos de propiedad de diplomáticos acreditados por Colombia en el exterior o aquellos con destino a sedes diplomáticas del país en el exterior.*
22. *Adelantar los procesos técnicos de las bibliotecas Cervantes y de Antropología y prestar el servicio al público en los temas de su especialidad.*
23. *Dirigir la conservación y el mantenimiento de los parques arqueológicos cuya custodia le sea encargada, como espacios depositarios de bienes de interés cultural.*
24. *Identificar y declarar las áreas de potencial arqueológico en el territorio nacional y establecer las obligaciones diferenciadas en el marco del Programa de Arqueología Preventiva.*
25. *Aprobar y hacer seguimiento a los Planes de Manejo Arqueológico, así como a los informes parciales y finales, aprobados en el marco de los Programas de Arqueología Preventiva o Áreas Arqueológicas Protegidas conforme a los requisitos y disposiciones legales vigentes.*
26. *Aprobar o negar las solicitudes de intervención en bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico o cultural sumergido de la Nación.*
27. *Establecer los requisitos para las intervenciones y aprobar las solicitudes de apertura, cierre o cesión, las medidas de manejo y demás trámites relacionados con los Programas de Arqueología Preventiva que deberán ser aplicadas para intervenir cualquier bien perteneciente' al patrimonio arqueológico o patrimonio cultural sumergido de la Nación.*
28. *Conocer los informes y definir las medidas aplicables para una adecuada protección de los bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico o al patrimonio cultural sumergido en caso de hallazgos fortuitos.*
29. *Autorizar a las personas naturales o jurídicas para ejercer la tenencia de los bienes del patrimonio arqueológico o cultural sumergido, siempre que estas cumplan con las obligaciones de registro, manejo y seguridad de dichos bienes que determine el Instituto.*
30. *Adelantar los procedimientos administrativos, correctivos y sancionatorios con respecto a las faltas contra el patrimonio arqueológico y patrimonio cultural sumergido de la Nación o por comportamientos contrarios a su protección y conservación de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.*
31. *Registrar y mantener un inventario de los bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico y al patrimonio cultural sumergido de la Nación.*
32. *Autorizar los comodatos con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad' o celebrar con éstas convenios o contratos respecto de bienes arqueológicos.*
33. *Adoptar las medidas técnicas necesarias para la preservación de los bienes hallados, recuperados o extraídos pertenecientes al patrimonio cultural sumergido.*
34. *Adoptar las medidas previstas en la ley con el concurso inmediato, si fuera necesario de la Fuerza Pública y demás autoridades, para proteger los hallazgos de bienes pertenecientes al patrimonio cultural sumergido.*
35. *Manejar las imágenes generadas en el proceso de intervención del patrimonio cultural sumergido, así como otorgar autorizaciones o la cesión de derechos.*
36. *Conceptuar sobre asociaciones público-privadas de iniciativa privada para proyectos de patrimonio cultural sumergido en etapa de prefactibilidad.*





37. *Presentar solicitudes ante el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, de manera conjunta con el Ministerio de Cultura, sobre la inclusión de manifestaciones en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, y sobre el Plan de Salvaguardia propuesto para el respectivo caso.*
38. *Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con su naturaleza [...]”.*

103. Conforme se indicó anteriormente, los Cojines del Zaque son competencia de las respectivas entidades territoriales, que no son objeto de pronunciamiento en esta sentencia; ahora, si bien el Instituto Colombiano de Antropología e Historia tiene la función de fomentar, asesorar y apoyar en torno a áreas afines al Instituto y a la implementación de planes y proyectos de desarrollo cultural y social y, en especial, en torno a la investigación, conservación y protección de los sitios y objetos arqueológicos de la Nación<sup>28</sup>; no se encuentra probado en este caso la necesidad de que esta autoridad del orden nacional tenga que asesorar al municipio y al departamento en relación con asuntos científicos o de diseño y ejecución de estudios de impacto cultural, arqueológico y antropológico sobre los Cojines del Zaque, teniendo en cuenta, no solamente que no se encuentra probada la necesidad de ello o la existencia de alguna solicitud sobre el particular, realizada por los entes territoriales, sino que se encuentra probada la declaratoria de interés cultural del orden Municipal de los Cojines del Zaque, en los términos del Decreto núm. 241 de 2014.

104. En ese orden de ideas, la Sala considera que en este caso y conforme con las pruebas, no se encuentra probada la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Tampoco resulta necesario que se impartan órdenes para que esta entidad apoye o asesore a las autoridades locales, relacionados con los Cojines del Zaque; ello sin perjuicio de que, con posterioridad, las entidades territoriales, en el marco de sus competencias y autonomía, soliciten el apoyo de ese Instituto, evento en el cual corresponderá a esta última autoridad resolver sobre lo de su competencia.

#### ***La responsabilidad de la Policía Metropolitana de Tunja, en el caso concreto***

105. El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sede de primera instancia, mediante providencia de 27 de septiembre de 2019, resolvió vincular al presente proceso a la Policía Metropolitana de Tunja, por solicitud que hiciera el Ministerio Público, al considerar que “[...] dentro de los argumentos expuestos en el acápite de hechos se manifestó la falta de seguridad de la que es objeto el monumento Cojines del Zaque [...]”.

<sup>28</sup> Ver artículo 16 del Decreto 21 de 2022, sobre funciones de la Subdirección de Gestión del Patrimonio.





106. Ahora bien, para la Sala, la Policía Metropolitana de Tunja no es responsable de la vulneración al derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, toda vez que no se encuentra probado dentro del proceso que haya incurrido en alguna acción u omisión que haya traído como consecuencia afectación o daños al bien y sitio arqueológico Cojines del Zaque.

107. Por el contrario, se evidencia que ha cumplido con sus funciones legales y constitucionales en torno a garantizar la seguridad y, al respecto, se aportó al proceso la comunicación núm. S-2019-059079 METUN COMAN 1.10 de 13 de noviembre de 2019, suscrita por la Coronel María Emma Caro Robles, Comandante de la Policía Metropolitana de Tunja, donde se rinde informe en el sentido de certificar que en el sector se han realizando órdenes de comparendos, tanto en el sector del Barrio San Lázaro como en el bien constituido como área para la protección del patrimonio cultural, denominado Cojines del Zaque y que fuera incluido dentro del plan de ordenamiento territorial del Municipio de Tunja.

108. De igual manera, la Comandante de la Policía Metropolitana de Tunja en su respectivo informe, señaló que en el sector en que se encuentra ubicado los Cojines del Zaque y zonas aledañas, en un trabajo mancomunado con la Estación de Policía de Tunja, se han llevado a cabo: i) campañas de prevención y educación ciudadana; ii) reactivación de frentes de seguridad; y iii) reuniones comunitarias y encuentros comunitarios; todo ello, con el fin de garantizar la seguridad del sector y contribuir de esta forma al mantenimiento y conservación de los Cojines del Zaque.

109. Por lo anterior, la Sala considera que, al no encontrar probada la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo por parte de la Policía Metropolitana de Tunja, en este caso no es necesario impartir ordenes en relación con esta entidad.

***La responsabilidad de Servitunja S.A. E.S.P, Veolia Aguas de Tunja y el Alumbrado Público de Tunja, en el caso concreto***

110. El Tribunal Administrativo de Boyacá en la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 23 de agosto de 2009, resolvió vincular al proceso a: i) Servitunja S.A. E.S.P, ii) Veolia Aguas de Tunja S.A E.S.P; y iii) Alumbrado Público de Tunja, por solicitud que hiciera el Municipio de Tunja, para efectos de establecer la vulneración o no del derecho e interés colectivo indicado *supra*.

111. Servitunja S.A. E.S.P es una empresa que presta el servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Tunja, especialmente el servicio de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.



112. Los artículos 2 y 66 del Decreto núm. 2981 de 20 de diciembre de 2013<sup>29</sup> prevén lo siguiente:

*“[...] **Artículo 2°. Definiciones.** Para los efectos de este decreto, se adoptan las siguientes definiciones:*

*[...]*

***Barrido y limpieza de vías y áreas públicas:** Es la actividad del servicio público de aseo que consiste en el conjunto de acciones tendientes a dejar las áreas y las vías públicas libres de todo residuo sólido, esparcido o acumulado, de manera que dichas áreas queden libres de papeles, hojas, arenilla y similares y de cualquier otro objeto o material susceptible de ser removido manualmente o mediante el uso de equipos mecánicos.*

*[...]*

***Artículo 66. Alcance del lavado de áreas públicas.** La actividad de lavado de áreas públicas dentro del servicio de aseo comprende el lavado de puentes peatonales y de aquellas áreas públicas cuya condición de limpieza se deteriora por un uso inadecuado de tales áreas constituyéndose en puntos críticos sanitarios [...]”.*

113. Veolia Aguas de Tunja S.A E.S.P. es una empresa que presta el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, la cual manifestó que no cuenta con redes de acueducto dentro del lugar donde se encuentra ubicado el bien objeto de esta acción popular.

114. Para la Sala, en relación con Servitunja S.A. E.S.P., se encuentra probado que esta ha prestado el servicio de barrido y limpieza de vías y áreas públicas cercanas a los Cojines del Zaque, asignando a un operario, dentro de la ruta 211A14015, en la que se realizan actividades de barrido externo y despápele interno del sector, con una frecuencia de 2 días a la semana -lunes y jueves-, como se evidencia en los respectivos registros fotográficos aportados por la empresa<sup>30</sup>.

115. Respecto a Veolia Aguas de Tunja S.A E.S.P, la Sala destaca que no se encuentra probada responsabilidad alguna por acción u omisión, toda vez que en los términos del contrato de Concesión núm. 132 de 1996, celebrado entre la empresa y el Municipio de Tunja, solo es responsable de operar los sistemas de acueducto y alcantarillado sanitario de la ciudad por vía pública; en ese orden de ideas, se encuentra probado que los empozamientos que se presentan en el predio donde se encuentran los Cojines del Zaque, son producto no de la operación de las redes a cargo de la empresa, sino de la canalización de aguas lluvias, debido al estado de la infraestructura y a la topografía del lugar, lo cual deberá ser objeto de las medidas de protección por las autoridades competentes.

<sup>29</sup> Compilado en el Decreto 1077 de 2015.

<sup>30</sup> Cfr. Cuaderno principal, fl 15.



116. Por último, el apoderado de Alumbrado Público Ciudad de Tunja señaló que “[...] [e]n el proceso se practicaron todas las etapas procesales, sin que la parte demandante hubiese logrado probar o sustentar sus pretensiones y menos los hechos relacionados con los supuestos perjuicios recibidos [...]”. De igual manera, afirmó que “[...] la lesión o puesta en peligro de los Derechos Colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda [...]”.

117. Para la Sala no se evidencia responsabilidad alguna por parte de Veolia Aguas de Tunja S.A E.S.P ni de Alumbrado Público Ciudad de Tunja toda vez que, por un lado, el actor popular no argumentó mediante qué acción u omisión estas entidades vulneraron o amenazaron el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, ni mucho menos aportó los medios probatorios que lo demostrarán. Por el contrario, la responsabilidad en torno a las labores de mantenimiento de este bien fue objeto de estudio por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá, en la sentencia de 31 de enero de 2008, en la que se consideró con carácter de cosa juzgada que dicha labor correspondía al Municipio de Tunja y al Departamento de Boyacá y, para el efecto, se consideró lo siguiente:

***“[...] Advierte la Sala que, según se desprende del documento que obra al folio 18 del expediente, al que se adjuntó copia simple del folio de matrícula inmobiliaria No. 070 - 133468, el bien inmueble denominado como "Los Cojines del Zaque" es de propiedad del Departamento de Boyacá, situación que de por sí lo vincula a los deberes de su mantenimiento y protección, y que si dicho sea de paso, no goza de la declaratoria de que trata la Ley 397 de 1997, al tenor del oficio No. 0854 del 13 de junio de 2005, suscrito por el Coordinador del Grupo de Arqueología y Patrimonio del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (fl. 141), sí resulta claro que, dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tunja, artículo 35 del Acuerdo No. 014 de 2001, "Los Cojines del Zaque" constituyen área para la protección del patrimonio cultural urbano, cuya clasificación corresponde a la de un monumento prehispánico con tratamiento de conservación monumental. A su turno, el Art. 140 ibídem contempla la construcción de un parque en ese lugar de indiscutible valor histórico.***

*Ahora bien, de la lectura del Acuerdo No. 016 de 2004, contentivo del Plan de Desarrollo Municipal 2004 - 2007, en el acápite denominado "Raíces Culturales", que trata acerca de las acciones tendientes a proteger el patrimonio histórico y cultural de Tunja, una de las metas que se persiguen es la de gestionar la declaratoria de "Los Cojines del Zaque" como monumento histórico, tal y como lo confirma el oficio DCT - 133 de fecha 18 de noviembre de 2004, expedido por la Dirección de Cultura y Turismo de la Alcaldía Municipal (fl. 6).*

*De otra parte, y según se desprende del documento que obra a los folios 62-64, mediante oficio 00213 de fecha 28 de abril de 2005, el Director del Departamento Administrativo de Planeación informa a la Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento de Boyacá acerca de las gestiones adelantadas para la formulación de un proyecto para rescatar "Los Cojines del Zaque", al que se adjunta el escrito original presentado por la Junta de Acción Comunal del Barrio "Los Cojines" (fl. 68). un folleto denominado "Tunja, Cofre de la historia colombiana" y una lista de firmantes que solicitan el mejoramiento del mencionado sitio (fls. 69-81). Posteriormente, se allegaron por parte*



del Departamento de Boyacá varios documentos (fls. 246 - 282), que no pueden ser tenidos en cuenta por no reunir los requisitos de autenticidad de que trata el Art. 254 del C. de P. C.

*El fundamento constitucional que obliga a los municipios a propender por la promoción de la cultura se encuentra en los artículos 311 y 313 numeral 9 superiores. Así mismo, los departamentos tienen la obligación de fomentar la actividad cultural y, en aplicación del principio de complementariedad de la acción municipal de que trata el Art. 298 y de la que le ha sido asignada a su representante legal en el artículo 305 - 6 Superior, permiten concluir que las entidades territoriales están llamadas a cumplir con la protección de la totalidad de los bienes que conforman el patrimonio cultural, sin que la respectiva declaratoria de ser parte de dicho patrimonio constituya un fin en sí mismo, sino más bien el medio para llevarla a cabo.*

[...]

***En el sublite observa la Sala que, mediante Ley 609 de 2000, se autorizó una partida de dos mil millones de pesos (\$2.000'000.000) para el rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, del cual hacen parte "Los Cojines del Zaque", sitio que aún no ha sido declarado como monumento nacional ni como bien de interés cultural, pese al gran número de proyectos que no han logrado hasta la fecha materializarse, y de la recomendación hecha en su oportunidad por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (fl. 141). Vale la pena señalar que al informativo no se allegó prueba alguna acerca de las gestiones realizadas por las entidades accionadas en orden a la consecución de tales recursos, o si los mismos ya fueron invertidos. De lo que sí no cabe duda alguna es de las deplorables condiciones en que se encuentra el lugar, tal como lo corroboran los registros fotográficos allegados al informativo (fls. 7-11 y 302-303), y del valor histórico que representa, no solo para los tunjanos, sino para la Nación entera, y de la necesidad de conservar este patrimonio, muy a pesar de que no goce aún de la condición especial de bien de interés cultural, por lo que ha de ser objeto de la protección debida por parte de las autoridades competentes.***

[...]

*En orden a la protección del derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, se ordenará al Gobernador del Departamento de Boyacá que, dentro del término de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, realice las gestiones administrativas requeridas para la declaratoria como bien de interés cultural de "Los Cojines del Zaque". Así mismo, y dentro de un plazo no mayor a los cinco (5) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, realice las gestiones administrativas requeridas para la consecución de los recursos asignados mediante la Ley 609 de 2000.*

***Igualmente, se ordenará al Alcalde del Municipio de Tunja y al Gobernador del Departamento de Boyacá que, solidariamente, y dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, adelanten las gestiones administrativas y contractuales tendientes a realizar labores de mantenimiento y seguridad en el lugar denominado como "Los Cojines del Zaque" y, dentro del mes (1) siguiente a la ejecutoria del fallo, adelanten un programa de divulgación de la cultura indígena asentada en el municipio de Tunja y de aquellos sitios representativos de la misma y, en general, de educación y conciencia frente al patrimonio cultural. Finalmente, se prevendrá al Alcalde del Municipio de Tunja y al Gobernador del Departamento de Boyacá, para que den pronta ejecución a los planes y proyectos que respecto del sitio "Los Cojines del Zaque" han realizado [...]"*** (Destacado fuera de texto).

118. En ese orden de ideas, para la Sala no se encuentra probado que Servitunja S.A. E.S.P, Veolia Aguas de Tunja S.A E.S.P; o el Alumbrado Público Ciudad de Tunja haya amenazado o vulnerado el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, ni mucho menos se aportaron al proceso medios





probatorios que lo demostraran; en ese orden de ideas, no es necesario impartir ordenes en relación con estas entidades.

***Análisis en relación con el desconocimiento del precedente judicial fijado en la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019 proferida por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado respecto al tema de las costas procesales***

119. El demandante en su recurso de apelación señaló que el Tribunal Administrativo de Boyacá al proferir la sentencia de 12 de agosto de 2022 desconoció el precedente judicial fijado en la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019, proferida por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado, respecto al tema de las costas procesales.

120. En ese orden de ideas, expresó lo siguiente:

*“[...] Ahora bien, reseñados con precisión los cargos elevados contra el proveído de primera instancia, debo poner en conocimiento una situación que estimo es muy grave está sucediendo en el Tribunal Administrativo de Boyacá, en relación con el desconocimiento e irrespeto dantesco por parte del acá Magistrado Ponente JOSE ASCENCION FERNADEZ (sic) OSORIO, de la SENTENCIA DE UNIFICACION del 6 de Agosto de 2019 que decanta la correcta interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, y fija un conjunto de reglas, que en los términos de los artículo 10 y 102 del CPACA, deben aplicarla inveteradamente (sic) dado su efecto vinculante y obligatorio, entre estas reglas, el MAXIMO ORGANO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, fijo la Regla 2.6, que nos indica lo siguiente:*

*“Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez TENDRA EN CUENTA, ADEMÁS, LAS NATURALEZA, CALIDAD Y DURACION DE LA GESTION REALIZADA POR EL ACTOR, con independencia de si actuo (sic) directamente, o mediante, apoderado judicial, u otras circunstancias especiales, sin que se pueda exceder el máximos de dichas tarifas” (subrayado y negrilla fuera del texto original)*

*Regla que fue objeto de motivación en el fallo Unificador al decantar:*

*“169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión (sic) protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración (sic) que efectúe el fallador en atención (sic) a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código (sic) General del Proceso, es decir, en atención (sic) a la naturaleza, CALIDAD Y DURACION (sic) del asunto, o a CUALQUIER OTRA CIRCUNSTANCIA ESPECIAL que resulte relevante para tal efecto” (subrayado y negrilla fuera del texto original) [...]”.*

121. Ahora bien, la Sala considera relevante para resolver el caso concreto, el análisis y estudio de la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019 proferida por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado.

122. Los problemas jurídicos que tenía que resolver la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado consistieron en determinar si: i) el Tribunal





Administrativo de Boyacá desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a las costas procesales dentro del marco de las acciones populares, al indicar que en esta clase de procesos hay lugar a reconocerlas frente a los gastos, costos y honorarios de auxiliares de la justicia, pero no en relación con las agencias en derecho, teniendo en cuenta que no lo prevé el artículo 38 de la Ley 472; y ii) es procedente unificar la jurisprudencia de la Corporación, referente al alcance interpretativo del artículo 38 de la Ley 472 y su armonización con las disposiciones del Código General del Proceso, para determinar si en las acciones populares hay lugar o no al reconocimiento de las agencias en derecho.

123. La Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado al resolver los anteriores problemas jurídicos fijó las siguientes reglas de unificación:

*“[...] PRIMERO: Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así:*

***2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.***

***2.2 También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.***

*2.3 Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.*

*2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.*

*2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.*



*2.6 Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas [...]” (Destacado fuera de texto).*

124. Atendiendo lo anterior, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Boyacá al proferir la sentencia de 12 de agosto de 2022 aplicó las reglas jurisprudenciales fijadas en la sentencia de unificación proferida por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado, al indicar que no era procedente en el caso *sub examine*, reconocer las costas procesales toda vez que, por un lado, se resolvieron de manera desfavorable las pretensiones de la demanda, por encontrarse configurado la cosa juzgada; y, por el otro, no se evidenció actuación de mala fe por la parte vencida, por lo que no era procedente la condena en costas.

125. En ese orden de ideas, para la Sala en el caso *sub examine*, no era procedente reconocer a favor del demandante las costas procesales, teniendo en cuenta que no se accedió a las pretensiones de la demanda, al haberse configurado la cosa juzgada, por lo que el Tribunal Administrativo de Boyacá al proferir la sentencia de 12 de agosto de 2022, aplicó las reglas de unificación fijadas por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado en la sentencia de 6 de agosto de 2019.

126. En consecuencia, la Sala considera que la sentencia proferida por el Tribunal, en primera instancia, debe ser confirmada en ese aspecto, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

127. Por las razones expuestas, los argumentos de la apelación estudiados no tienen vocación de prosperidad.

128. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala instará al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, como miembros del Sistema Nacional de Cultura; y a la Policía Metropolitana de Tunja, para que en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, apoyen y asesoren al Municipio de Tunja y al Departamento de Boyacá, en caso de que así lo soliciten, en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia de 31 de enero de 2008 proferida por la Sala de Decisión núm. 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá.



## Conclusiones de la Sala

129. En suma, la Sala concluye que, en el caso *sub examine*, se configuró la existencia de la cosa juzgada en relación con el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá en virtud de la sentencia el 31 de enero de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, razón por la cual se modificará la sentencia de 12 de agosto de 2022, en cuanto declaró probada la “*cosa juzgada absoluta*”.

130. Consecuencialmente, teniendo en cuenta que no está probada la existencia de una vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación por parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, de la Policía Metropolitana de Tunja, de Servitunja S.A. E.S.P, de Veolia Aguas de Tunja S.A. E.S.P; y de Alumbrado Público Ciudad de Tunja, se modificará la sentencia de 12 de agosto de 2022 en el sentido de negar las demás pretensiones de la demanda.

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

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: MODIFICAR** el ordinal primero de la sentencia de 12 de agosto de 2022 proferida por la Sala de Decisión núm. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así

“**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de cosa juzgada en relación con el Municipio de Tunja y el Departamento de Boyacá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia; y **NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia”.

**SEGUNDO: INSTAR** al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, como miembros del Sistema Nacional de Cultura; y a la Policía Metropolitana de Tunja, para que en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, apoyen y asesoren al Municipio de Tunja y al Departamento de Boyacá, en caso de que así lo soliciten, en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia de 31 de enero de 2008 proferida por la Sala de Decisión núm. 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.



**TERCERO:** Ejecutoriada esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de Boyacá, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día.

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.