

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 2

Tunja, 27 de mayo de 2020

Acción : **Popular**  
Demandante : **Yesid Figueroa García**  
Demandado : **Municipio de Tunja- Ministerio de Cultura**  
Expediente : **15001-33-33-006-2017-00030-01**

Magistrado Ponente: **Luis Ernesto Arciniegas Triana**

Se ocupa la Sala de resolver los recursos de apelación interpuestos por el demandante y el Municipio de Tunja en contra de la sentencia proferida, el 7 de febrero de 2019, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

### I- ANTECEDENTES

El señor Yesid Figueroa García presenta acción popular en contra del municipio de Tunja y el Ministerio de Cultura en procura de que se protejan los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, su utilización y defensa, el patrimonio público, y el patrimonio arqueológico, arquitectónico y cultural de la Nación, en razón al “estado de destrucción y deterioro de la Columna de la Libertad o de los Mártires erguida en 1913 en honor a nuestros próceres patrios, ubicada en el parque de San Laureano del Centro Histórico de Tunja, y se acceda a lo siguiente:

**“3. Ordene** al Representante legal del Municipio de Tunja que dentro de un término perentorio y breve, proceda a la recuperación, mantenimiento, preservación, restauración y cuidado del Obelisco de los Mártires (...) respecto de todos los daños que representa y de que adolece, llevando a cabo a lo suyo todas y cada una de las acciones y gestiones administrativas y contractuales necesarias con dicho fin, en

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

2

estricta sujeción a las recomendaciones que den los técnicos y especialistas en el área de conocimiento.

**4. Ordene** a los Representantes Legales... del Ministerio de la Cultura procedan dentro de un término perentorio y breve, en el marco de las competencias que les atribuye la ley a la recuperación, mantenimiento, preservación, restauración y cuidado del obelisco de los mártires..., coadyuvando en todas las gestiones y actuaciones administrativas, contractuales y técnicas pertinentes e indispensables al municipio de Tunja respecto de lo pedido.

**5. Ordene** al Municipio de Tunja... y el Ministerio de la Cultura la realización de un plan interinstitucional de recuperación, mantenimiento y cuidado del Obelisco... y de un cronograma precisó para su ejecución.

**6. Ordene** al Municipio de Tunja... y al Ministerio de Cultura rindan informe de cumplimiento dentro de un término perentorio y breve de las órdenes precisas vertidas a través de la providencia que ponga fin al presente proceso so pena de iniciar incidente de desacato en su contra y acarrear las sanciones legales a que haya lugar.

7. Condene en costas procesales y agencias en derecho a las accionadas.

8. Las demás que de oficio su despacho considere necesarias de conformidad con el caso concreto y los medios de prueba obrantes en el plenario”

## II- TRÁMITE DE LA ACCIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

1. La demanda fue admitida mediante auto de 6 de octubre de 2017 (f.121 vto.) en contra del municipio de Tunja, notificada por correo electrónico el 10 de octubre de 2017 (f.122)

Con posterioridad, el *a quo* mediante providencia de 24 de noviembre de 2017 ordenó vincular a la acción de la referencia al Ministerio de Cultura como litis consorte necesario en el extremo pasivo (f.156). Y mediante proveído del 15 de diciembre de 2017 dispuso notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme al artículo 199 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 612 del C.G.P.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

3

2. Dentro del término para contestar la demanda se pronunciaron el municipio de Tunja (f. 129) y el Ministerio de Cultura (f. 173 y 204).

3. Audiencia pública de pacto de cumplimiento. Mediante auto de 22 de febrero de 2018 se programó para el 15 de marzo de 2018 la realización de la diligencia de pacto de cumplimiento (f. 241), sin embargo, mediante providencia del 22 de marzo de 2018, se reprogramó la fecha para la realización de la audiencia, para el 10 de abril de 2018.

En la fecha indicada se celebró audiencia de pacto de cumplimiento, a la que asistió el actor popular, el apoderado del Municipio de Tunja y el Ministerio Público, dejándose constancia de que la apoderada del Ministerio de Cultura allegó excusa a través de la cual justifica su inasistencia, junto con el acta del comité de conciliación, en la que se indica que no hay ánimo para conciliar, por lo que fue declarada fracasada, es decir, por la ausencia de ánimo de pacto (f.267- 268 vto.).

4. Período probatorio. Declarado fallido el pacto de cumplimiento, mediante auto del 10 de mayo de 2018, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, el despacho procedió a pronunciarse sobre las pruebas solicitadas por las partes (fs. 275 a 276).

5. Alegatos de conclusión. Con auto de 6 de diciembre de 2018 (f.324) se corrió traslado para alegar de conclusión, oportunidad en la que el municipio de Tunja se pronunció (fs.326- 329), posteriormente se pronunció el actor popular (f. 330- 332).

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

4

### III- EL FALLO RECURRIDO

En sentencia proferida el 7 de febrero de 2019 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, encontró vulnerados los derechos colectivos al goce del espacio público y su utilización, la defensa del patrimonio público y la protección del patrimonio arqueológico, arquitectónico y cultural de la Nación, con motivo del estado de deterioro y descuido del bien inmueble denominado “*Columna de los Mártires u Obelisco de las Jornadas Independentistas o de la Libertad*”.

En consecuencia, ordenó en el ordinal tercero “... *al Municipio de Tunja que a través de su representante legal o quien haga de sus veces, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, proceda a realizar y garantizar todas las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales a que haya lugar, para efectos de que mediante el personal técnico e idóneo para el caso, esto es, un Ingeniero Civil con experiencia en estructuras, un Arquitecto Restaurador con énfasis en Patrimonio Cultural y un Restaurador y Conservador de Bienes Muebles, sin perjuicio de que se considere pertinente incluir a otros profesionales, proceda a realizar el estudio técnico a profundidad, con el fin de establecer un diagnóstico claro, completo, concreto, preciso y certero, de la situación actual del bien inmueble de interés cultural del ámbito nacional denominado Columna de los Mártires u Obelisco de las Jornadas Independentistas o de la libertad, ubicado en la plazoleta de San Laureano del Centro Histórico de la ciudad de Tunja, y con fundamento en los resultados del estudio, se determinen las intervenciones y procedimientos técnicos que requiere el bien inmueble en mención, con el fin de garantizar su restauración, preservación, conservación y protección, así como el respectivo cronograma o programación para la realización de dichas intervenciones sobre el bien mueble, respectivamente*”.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

5

En el ordinal cuarto se dispuso que el mencionado estudio técnico y propuesta de intervención deben cumplir los requisitos y exigencias allí consignados, y que el “*Municipio de Tunja, a través de su representante legal o quien haga sus veces, deberá solicitar ante el Ministerio de Cultura- Dirección de Patrimonio, el acompañamiento, asistencia y asesoría técnica necesaria, teniendo en cuenta que se trata de un bien mueble de interés cultural del ámbito nacional*”.

En el ordinal séptimo ordenó que “*...una vez preferida y notificada la resolución de autorización de intervención del bien mueble de interés cultural, denominado columna de los mártires u obelisco de las jornadas independentistas o de la libertad, el municipio de Tunja, a través de su representante legal o quién haga sus veces, deberán proceder a realizar las gestiones administrativas, contractuales, y presupuestales, a que haya lugar, necesarias a fin de materializar y ejecutar la propuesta de intervención que fuera aprobada por el Ministerio de cultura, dentro de los tiempos y términos técnicamente establecidos y determinados en el cronograma y programación de dicha propuesta de intervención, para efectos de su mantenimiento, restauración, conservación y preservación*”.

Por último, en el ordinal décimo condenó en costas al municipio de Tunja y al Ministerio de Cultura, siguiendo lo establecido en el numeral 8° del artículo 365 del CGP y en el artículo 366 del Estatuto procesal, en cuanto a su liquidación.

A dicha decisión llegó al considerar que la columna de los mártires, obelisco de las jornadas independentistas de La Libertad, localizado en el parque San Laureano del centro histórico de Tunja, ostenta el carácter de bien mueble cultural de interés nacional.

Sostiene que la naturaleza del bien es relevante para realizar las intervenciones, con el propósito de realizar la restauración, conservación y protección del

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

6

mismo, supeditadas a la autorización de la autoridad competente, que, en este caso, es el Ministerio de Cultura, luego de la realización de un trámite especial dispuesto normativamente para tal efecto.

Señala que en principio el llamado a realizar las actuaciones tendientes a la protección, conservación y restauración del bien mueble, objeto de la demanda, sería el municipio de Tunja, pues es en el que recae la titularidad del mismo, habida cuenta de su ubicación geográfica.

Que una de las grandes conclusiones por parte de los profesionales que rindieron el dictamen pericial, es la necesidad de realizar estudios técnicos especializados a profundidad, por ejemplo, en el tema estructural, geotécnico, y estabilidad, para poder determinar las causas exactas de los deterioros del bien, así como las condiciones del terreno, que fueron observados en la visita y consecuentemente, las acciones propuestas e intervenciones que el mismo requiere para su mejoramiento.

Indica que en la visita se evidenció respecto del bien mueble, y de manera externa, entre otras cosas, algunas piezas faltantes, otras partidas, fracturadas, o quebradas, también se observó una separación y desprendimiento de piezas y losas de mármol, posiblemente por movimientos de asentamiento diferencial o tema estructural, situaciones de corrosión y manchas, así como posibles accesos de humedad y de contaminantes al interior del monumento, que pueden acelerar los desprendimientos.

Asimismo, expresa la falta de mantenimiento y biodeterioro por escorrentías y acciones vandálicas, como, por ejemplo, grafitis en el bien, señalándose que no pudo determinarse a ciencia cierta, cómo se encontraba el bien internamente, su estructura, como tal, pues ello no puede identificarse con una inspección ocular, sino que para ello se requiere la realización de estudios.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

7

Indica como características históricas, arquitectónicas y esculturales del bien mueble, que es un bien de interés cultural del ámbito nacional, declarado como tal mediante Resolución 396 de 2006.

Estima que la utilidad de llevar a cabo los estudios sobre el obelisco radica, por una parte, en que por ser un bien declarado de interés cultural del ámbito nacional, en el evento de decidir su intervención, requiere autorización por parte el Ministerio de Cultura, siendo un requisito de ley para efectos de garantizar que las intervenciones sean adecuadas y técnicamente bien realizadas, y por otro lado, es útil para efectos de llegar a una propuesta técnica de intervención, en la cual se determinará qué está sucediendo con él bien mueble y qué necesita y bajo qué condiciones puede hacerse.

Manifiesta que, de no hacerse el mantenimiento y la intervención respectiva en el bien mueble a corto plazo, continuará el desprendimiento y afectación de las piezas, a mediano plazo se pueden generar asentamientos mayores que comprometan zona de espacio público, y a largo plazo el posible colapso.

Expone que para determinar el tipo de intervención que debe llevarse a cabo en el bien mueble, se requiere previamente tener el resultado de los estudios técnicos, para poder determinar las obras a aplicar, pues a simple vista, según los peritos, lo que se puede hacer es una restauración y un reforzamiento estructural, no obstante, también insisten en que deben tenerse los estudios técnicos para determinar si esas son realmente las intervenciones que se requiere, o si se necesitan otras adicionales.

En cuanto al tiempo de duración de la intervención, arguye que no hay certeza, pues ello depende de lo que arroje el estudio que se haga, porque dependiendo del grado de intervención que requiera el bien, así mismo, se va a determinar los tiempos. En cuanto a los estudios, aduce que, conforme a lo dicho por los

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

8

peritos, estos pueden demorar más o menos, entre tres o cuatro meses, pero respecto al tiempo que tarde la intervención, enfatiza en que depende de uno de los productos que deben entregarse con el estudio, el cronograma o la programación de la intervención, el cual se determina de acuerdo al daño que se haya encontrado y la solución que requiera el bien.

Advierte que el municipio de Tunja puede gestionar ante el Ministerio de Cultura los recursos para efectos del proyecto o las intervenciones que se requieran hacer sobre el bien mueble, recursos que provienen del impuesto al consumo de la telefonía móvil principalmente, y que son muy prácticos para este tipo de intervenciones, para lo cual, debe realizarse el trámite respectivo ante dicha cartera ministerial.

Que el tiempo que demora usualmente la evaluación y autorización de los proyectos de intervención por parte del Ministerio de cultura, es aproximadamente de 60 días hábiles, desde el momento en que se radica la solicitud de autorización, tiempos que pueden ser menores, si la propuesta está completa y cuenta con el visto bueno, o no requiere de alguna complementación que deba hacerse.

Estima que resulta necesaria la intervención y mantenimiento del bien mueble, pues actualmente se encuentran en estado de deterioro y descuido que hace pertinente tomar medidas a fin de su preservación, conservación y protección.

Luego, considera que para efectos de llevar a cabo dicha intervención es necesario, previamente, la realización de estudios técnicos preliminares a profundidad, por personal idóneo en la materia, a fin de determinar con certeza y tener un diagnóstico claro del estado de conservación del bien mueble, su estructura y composición y con fundamento en ello determinar las medidas que el mismo requiere, con el propósito de su recuperación, así como el cronograma



Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

9

de ejecución de dichas medidas a realizar, y en fin los demás requisitos establecidos normativamente a fin de que ellos se condensen en un documento que hará las veces de propuesta de intervención del bien mueble, la cual debe ser radicada por el municipio de Tunja ante el Ministerio de Cultura.

Precisa que la vulneración en principio es imputable al municipio de Tunja, ente territorial que, al ostentar la condición de titular del bien mueble, es el primer llamado a efectuar las gestiones y actuaciones tendientes a su cuidado, protección, preservación y conservación que se echan de menos en este caso, por cuanto como se aprecia en el material probatorio, se logró observar el estado actual de descuido y deterioro en que el bien mueble se encuentra actualmente y la necesaria intervención y mantenimiento que requiere.

En cuanto a la condena en costas, dice que como en el presente asunto se ventiló un interés público, como lo fue la protección de los derechos e intereses colectivos alegados por el actor, en principio sería del caso abstenerse de condenar en costas, de conformidad con el artículo 188 del CPACA, sin embargo, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 se encuentra vigente y es norma especial en materia de acciones populares y de grupo.

Por ende, señala que está acreditado que el accionante incurrió en gastos dentro de la presente acción, razón por la que se condena en costas al municipio de Tunja y al Ministerio de Cultura, sin la inclusión de agencias en derecho, las que serán liquidadas por la Secretaría, siguiendo lo establecido en el numeral 8 del artículo 365 del CGP y el artículo 366 del estatuto procesal.

#### IV- SUSTENTACIÓN DE LA APELACIÓN

La sentencia de primera instancia fue apelada por el actor y por el municipio de Tunja y los motivos de inconformidad expuestos por aquellos, se contraen a los siguientes aspectos:

##### **-Yesid Figueroa García – Actor Popular (f. 628)**

Los reparos que formula en contra de la decisión adoptada en primera instancia son parciales y se circunscriben:

(i) Al desconocimiento del precedente vertical fijado por esta Corporación respecto a la publicación de la parte resolutive de la providencia que proteja los derechos invocados por el actor, en virtud del principio de publicidad, contenida en la sentencia del 22 de agosto de 2018, expediente:150013333007-2017-000-36-01; MP. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

Señala que el *a quo* desconoció el precedente vertical respecto a la publicación de las sentencias que accedan a las pretensiones del actor, tutelen los derechos colectivos invocados e impartan órdenes de protección, por parte de la entidad vulneradora del derecho en un diario de amplia circulación nacional en aplicación del principio de publicidad (Art. 5 ley 472 de 1998), pese a que el proceso no termine con pacto de cumplimiento, esto porque “*en primer lugar por la naturaleza intrínseca y propia de la acción y en segundo lugar porque la misma tiene incidencia directa en la realidad de la colectividad*”.

(ii) El desconocimiento de la jurisprudencia reiterada por parte del Consejo de Estado, en relación con el reconocimiento de las agencias en derecho, en el medio de control de la referencia.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

11

Refuta que solo se haya condenado en costas procesales y no en agencias en derecho al municipio de Tunja y al Ministerio de Cultura, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

En consecuencia, pide que se modifique el numeral décimo del resuelve de la sentencia de 7 de febrero de 2019, “...*en el sentido que aunado a los gastos en que haya incurrido la parte actora y que se acrediten en el plenario se condene al municipio de Tunja y al Ministerio de Cultura a agencias en derecho (conforme al precedente reiterado por las secciones primera, tercera y quinta del Consejo de Estado citadas en el recurso de apelación) en aplicación de lo establecido en el numeral 4 del artículo 366 del CGP*”.

También pide que se modifique la sentencia, en el sentido que se ordene al municipio de Tunja y al Ministerio de la Cultura que publique en un medio de amplia circulación nacional la parte resolutive de la sentencia en aplicación del precedente vertical mentado.

#### **-El municipio de Tunja (f.451)**

Ataca el numeral tercero de la sentencia proferida en primera instancia y solicita:

(i) Que se prorrogue el termino señalado para el inicio de las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales para la realización del estudio técnico del estado actual del bien de interés cultural y al respecto sostiene que no cuenta con el personal idóneo para la realización de los estudios respectivos, pues tal y como lo indicó el *a quo*, se requiere de personal técnico para el caso, esto es, “*un ingeniero civil con experiencia en estructuras, un arquitecto restaurador con énfasis en patrimonio cultural y un restaurador y conservador*”

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

12

*de bienes muebles; lo que impide la realización de las órdenes impartidas en el término indicado por el señor juez de primera instancia”.*

En primera medida señala que, para establecer el presupuesto necesario para proceder a realizar el estudio técnico, debe analizarse el sector, es decir, el mercado relativo al objeto del proceso de contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo.

Que el análisis del sector se encuentra discriminado en la guía que emite Colombia Compra Eficiente, que permite establecer el contexto del proceso de contratación, identificar algunos riesgos, determinar los “*requisitos habilitantes y la forma de evaluar las ofertas*”.

Indica que realizado lo anterior, se puede determinar la cuantía y si la necesidad se enfoca a una consultoría que sugiere la contratación por concurso de méritos, se debe tener en cuenta el Decreto 1082 de 2015.

Por lo expuesto, pide que se tengan en cuenta los términos y procedimientos tanto técnicos como administrativos, que debe realizar la administración para proceder a la recuperación física del bien objeto del presente proceso.

Luego, afirma que las gestiones administrativas y contractuales tomarían un tiempo aproximado de siete meses, pues el otorgado por el *a quo*, en su sentir, resulta insuficiente para dar cumplimiento a la primera etapa que se requiere para la posterior intervención, esto es, “*hacer la respectiva contratación de los estudios técnicos, el termino que se necesita para ejecutar el respectivo contrato y realizar la propuesta para que sea autorizada por el Ministerio de Cultura*”.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

13

Agrega que además de todas y cada una de las etapas precontractuales y contractuales, se debe tener en cuenta el tiempo que se requiere para lograr tener las partidas presupuestales.

ii) Solicita que se ordene la realización del convenio interadministrativo entre el municipio de Tunja y el Ministerio de Cultura, para gestionar los recursos para “*la intervención y mantenimiento*” del bien de interés cultural, con fundamento en el artículo 355 superior y la Ley 489 de 1998.

Pide que se tenga en cuenta lo manifestado por el Ministerio de Cultura, visible a folio 302, y en audiencia de objeción del dictamen, esto es, gestionar los recursos con fundamento en el impuesto nacional al consumo de la telefonía móvil, que se deben tramitar presentando un proyecto a la convocatoria realizada por la Gobernación de Boyacá, que tiene un tiempo promedio de un mes y medio de revisión y aprobación, posteriormente los proyectos son revisados por dicha cartera, que tiene un mes y medio para su revisión, considerando que se debe tener en cuenta dicho tiempo, es decir, tres meses en el fallo de segunda instancia.

## **V- TRÁMITE ANTE LA SEGUNDA INSTANCIA**

Los anteriores recursos fueron concedidos en el efecto suspensivo por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Tunja para ante esta Corporación (f.458) y admitidos por el Tribunal Administrativo de Boyacá mediante auto de 21 de marzo de 2019 (fs. 463). Finalmente, se corrió traslado para alegar de conclusión (f. 483- 485).

Dentro del término concedido se pronunció el actor popular (f. 475) y el municipio de Tunja (f. 479), reiteran lo expuesto en las apelaciones.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

14

## VI. CONSIDERACION

### 1. Competencia

Conforme a lo dispuesto en el artículo 153 del CPCA este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

### 2. Problemas jurídicos

Atendiendo los reparos concretos formulados por los apelantes, se examinará la cuestión decidida resolviendo los siguientes cuestionamientos:

- i) Si el actor popular tiene derecho al reconocimiento de agencias en derecho.
  
- ii) Si el *a quo* debió ordenar al municipio de Tunja, al Ministerio de Cultura la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un medio de amplia circulación nacional.
  
- iii) Si es procedente la ampliación del término de cuatro meses, establecido en el ordinal tercero de la parte resolutive del fallo apelado, para que el municipio de Tunja proceda a realizar todas las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales, a que haya lugar, para realizar el estudio técnico, con el fin de establecer el diagnóstico y situación actual del bien mueble de interés cultural.
  
- iv) Si hay lugar a ordenar al Ministerio de Cultura y al Municipio de Tunja, en el marco de sus competencias, que celebren un convenio interadministrativo

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

15

para gestionar los recursos para “*la intervención y mantenimiento*” del citado bien de interés cultural, con fundamento en el artículo 355 superior y la Ley 489 de 1998.

Con la finalidad de despejar los mencionados problemas jurídicos, previamente se abordará la exposición de los siguientes temas, i) el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, su naturaleza y la carga de la prueba; ii) la normativa que regula la protección especial que tiene el patrimonio público y cultural de la Nación; iii) las costas procesales y agencias en derecho en las acciones populares; y por último; iv) la publicación de las sentencias en el marco del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos; y v) la solución del caso concreto.

### **3. El medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, su naturaleza y la carga de la prueba**

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 señala el carácter público de la acción popular, pues autoriza a cualquier persona a ejercerla, sin necesidad de demostrar un interés particular y concreto. En efecto, “*el interés público que se presume al instaurar la acción popular resulta congruente con la defensa de los derechos e intereses colectivos, toda vez que, por su propia naturaleza, estos involucran intereses de toda la colectividad que no se radican ni se predicen*”

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

16

*de una persona en concreto. De otro lado, porque contrario a lo dispuesto para la acción de tutela, la reglamentación constitucional y legal de la acción popular no limita su procedencia cuando las pretensiones que buscan amparar un derecho o un interés colectivo pueden alegarse por intermedio de otros recursos de defensa judicial. En consecuencia, la acción popular no debe entenderse como un medio judicial subsidiario o residual sino como un instrumento procesal principal para la defensa de los derechos o intereses colectivos<sup>1</sup>*” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: “a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la **relación de causalidad** entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser **demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.** (...) En efecto, es evidente que no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones”<sup>2</sup> (subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, en principio<sup>3</sup>, “la carga de la prueba corresponderá al demandante”, es decir, que es deber del actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Quinta, Sentencia de 6 de mayo de 2004, C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Expediente. 13001-23-31-000-2001-90059-01(AP)

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera, Sentencia de 18 de abril de 2007, CP.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp.: 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP)

<sup>3</sup> No obstante, como lo dispone esa misma norma, “... si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiese 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”, además, en el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva en virtud de lo antes establecido “el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”.



Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

17

constituyen la causa de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama con la demanda. Y se afirma que, en principio, porque por razones de orden técnico o económico, si no puede cumplir con dicha carga, le corresponde al juez impartir las órdenes necesarias para suplir esa deficiencia, para lo cual puede acudir a las entidades públicas cuyo objeto esté referido al tema de debate.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el Consejo de Estado ha señalado:

“(…) la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro **evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba**<sup>4</sup> (negrilla fuera de texto).

Entonces, para que la acción popular **proceda** se requiere que: *“de los hechos de la demanda se pueda al menos deducir una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra la persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo y, - por tanto este último requisito supone que la actuación (acción u omisión) sea probada por el actor, o que del*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AP-1499 de 2005.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

18

**expediente el juez la pueda deducir, de lo contrario, el juzgador no podrá ordenar nada en su sentencia**”<sup>5</sup>.

Por último, con arreglo a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 la sentencia que acoja las pretensiones de la acción popular debe contener órdenes lo suficientemente precisas y claras, exigiendo la realización de las actuaciones que se consideren necesarias para, en lo posible retornar al *statu quo* o restablecer el derecho colectivo vulnerado.

#### **4. Normatividad que regula la protección especial que tiene el patrimonio público y cultural de la Nación**

Sobre el particular, en nuestra Constitución, el artículo 8 establece que “*Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”; el artículo 71 dispone que “*Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura*”.

El artículo 72 impone al Estado la protección del patrimonio cultural de la Nación e indica que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional “*pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica*”; y la protección de los recursos culturales

---

<sup>5</sup>Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera, Sentencia de 18 de abril de 2007, CP.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp.: 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP)

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

19

no sólo es una responsabilidad a cargo del Estado, sino que también es un deber de los ciudadanos, en los términos previstos en el artículo 95, numeral 8°.

Sobre el contenido y alcance del concepto de patrimonio cultural de la Nación y de bienes de interés cultural, establecido en el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, la Corte Constitucional en sentencia C-742 de 2006 precisó lo siguiente:

“(…) el inciso segundo y el párrafo del artículo 4° de la Ley 397 de 1997, señalaron que las disposiciones de la ley de la cultura solamente se aplicarán a los bienes y categorías de bienes que sean declarados como de interés cultural. Dicho de otro modo, dentro de la categoría de bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, existirá otra: la de los bienes de interés cultural, que surge en virtud de la declaración expresa del Ministerio de la Cultura, para que sean los destinatarios de la Ley 397 de 1997 y de sus normas reglamentarias. Entonces, los bienes de interés cultural son aquellos que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, pero que, en consideración con la declaratoria gubernamental como tal, se rigen por lo dispuesto en la ley de la cultura y en sus normas reglamentarias” (subrayado fuera de texto).

La jurisprudencia ha dicho que el concepto de patrimonio cultural de la Nación *“es general y el de interés cultural es especial, de ahí que los bienes que hacen parte de la primera categoría no siempre pertenezcan a la segunda, pero los que adquieren el carácter especial de interés cultural, dada su declaratoria, siempre hacen parte del patrimonio cultural de la Nación; la segunda, que la declaratoria de bienes de interés cultural no quiere decir que se excluye la protección de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, simplemente significa que aquellos gozan de la protección especial que otorga la Ley 397 de 1997; y la tercera, que al aplicar la ley general de la cultura y las normas que la reglamentan únicamente a los bienes que han sido declarados de interés cultural, evidentemente se establecen restricciones y garantías solamente para esos bienes, excluyéndose, de esta forma, los bienes*

*que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación que no han sido declarados de interés cultural<sup>6</sup>”.*

En desarrollo de las citadas disposiciones constitucionales, el Congreso de la República expidió la Ley 397 de 1997 “*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*”, la cual fue modificada por la Ley 1185 de 2008 en la que se precisa el ámbito de aplicación de la Ley 397 de 1997, así:

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

**La declaratoria de un bien material como de interés cultural**, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley.

...

Se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera, Sentencia de 26 de octubre de 2006, C.P.: Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta. Expediente. 25000-23-24-000-2002-02786-01 (AP)

**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".

La Ley 1185 de 2008 que modificó en su artículo 1 el artículo 4 de la ley 397 de 1997, estableció los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, así:

“todos los **bienes materiales**, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los **bienes materiales de naturaleza mueble** e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial **interés histórico**, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.”

Por su parte, en los artículos 4° y 5° se consagra lo siguiente:

“ARTÍCULO 4o. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 397 de 1997 el cual quedará así:

“Artículo 7°. Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. A partir de la vigencia de la presente ley, el Consejo de Monumentos Nacionales se denominará Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, y será el órgano encargado de asesorar al Gobierno Nacional en cuanto a la salvaguardia, protección y manejo del patrimonio cultural de la Nación.

...

El Gobierno Nacional establecerá las funciones del Consejo Nacional de Patrimonio...;

b) Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural. Créanse los Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural en cada uno de los departamentos, los cuales cumplirán respecto del patrimonio cultural del ámbito territorial y de los

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

22

bienes de interés cultural del ámbito departamental, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, funciones análogas al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural;

...

ARTÍCULO 5o. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 397 de 1997 el cual quedará así:

**“Artículo 8. Procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural.**

a) Al Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, le corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.

Son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional;

b) A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.

Son bienes de interés cultural del ámbito de la respectiva jurisdicción territorial los declarados como tales por las autoridades departamentales, distritales, municipales, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, en el ámbito de sus competencias, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en una división territorial determinada.

Los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

23

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**, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

### Procedimiento

La declaratoria de los bienes de interés cultural atenderá el siguiente procedimiento, tanto en el orden nacional como territorial:

1. El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.
2. Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.
3. Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere.
4. Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere...” (Subrayado fuera de texto)

En relación con los bienes de interés cultural, el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008, que modificó el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, dispone que están sometidos a un régimen especial de protección, así:

“1. Plan Especial de Manejo y Protección. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

24

Para bienes inmuebles se establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

Para bienes muebles se indicará el bien o conjunto de bienes, las características del espacio donde están ubicados, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.

El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional el contenido y requisitos de los Planes Especiales de Manejo y Protección y señalará, en dicha reglamentación, qué bienes de interés cultural de la Nación, de los declarados previamente a la expedición de la presente ley, requieren de adopción del mencionado Plan y el plazo para hacerlo” (subrayado fuera de texto).

En la mencionada disposición jurídica se dispone que los Planes Especiales de Manejo y Protección relativos a bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial.

También se consigna que las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles de interés cultural constituyen normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos.

Finalmente, se define el concepto de intervención, como “...*todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido*”<sup>7</sup> (subrayado fuera de texto).

---

<sup>7</sup> Artículo 7 Ley 1185 de 2008



Para realizar la intervención de un bien de interés cultural se requiere: i) del ámbito nacional contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, según el caso; ii) del ámbito territorial deberá contar con la autorización de la entidad territorial que haya efectuado dicha declaratoria; iii) solo podrá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente registrados o acreditados ante la respectiva autoridad; iv) la autorización de intervención no puede sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística.

Así pues, de conformidad con lo establecido en la Ley 397 de 1997 y en el Decreto 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Cultura, la declaración de un bien como de interés cultural – integrante del patrimonio cultural de la Nación, lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad e imposición de cargas para sus propietarios, para efectos de su conservación, protección y mantenimiento<sup>8</sup>.

En ese sentido el párrafo del artículo 2.3.1.1. *ibídem*, establece respecto a los bienes de interés cultural de naturaleza inmueble y mueble, que los propietarios de bienes de interés cultural, además de las disposiciones generales referentes al patrimonio cultural deberán cumplir las siguientes obligaciones:

- “1. Realizar el mantenimiento adecuado y periódico del bien con el fin de asegurar su conservación.
2. Asegurar que el bien cuente con un uso que no represente riesgo o limitación para su conservación ni vaya en detrimento de sus valores.
3. Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y la sostenibilidad de los bienes.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2000

4. Solicitar la autorización de intervención ante la autoridad competente que haya efectuado la declaratoria. (Modificado por el Art. 1 del Decreto 2358 de 2019)-  
(Decreto 763 de 2009, Artículo 2)”.

En cuando a la solicitud de autorización, el artículo 2.4.1.4.6 ibídem dispone que debe presentarse para intervenir un BIC, ante la autoridad competente, por su propietario o representante legal o por el profesional debidamente autorizado por el propietario, según requisitos que señale el Ministerio de Cultura.

La autorización constará en resolución motivada, en la cual se señalará el tipo de intervención aprobada.

Por otro lado, se debe decir que los bienes muebles declarados como bienes de interés cultural, para efectos de la adopción del PEMP se clasifican como se indica a continuación, sin perjuicio de otros que por vía general reglamente el Ministerio de Cultura:

“...

2. Monumentos en espacio público: se refiere a los monumentos ubicados en espacios públicos como vías, plazas y parques.

...”<sup>9</sup>.

-Respecto a los recursos para realizar la intervención de bienes de interés cultural, en la Resolución n°. 1939 del de 2018 “*por la cual se generan los lineamientos para la ejecución de los recursos del Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, Internet y navegación móvil para el sector cultura*”, se dispone lo siguiente:

“Artículo 1°. Distribución de los recursos. Los recursos del Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil para cultura, tendrán la siguiente distribución:

b) Para destinarlo a programas de fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana, en el Distrito Capital y a los departamentos

---

<sup>9</sup> Decreto 2358 de 2019 del artículo 2.4.1.3.2.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

27

dándole aplicación a la Ley 397 de 1997, modificada parcialmente por la Ley 1185 de 2008; y se distribuirá atendiendo los criterios del Sistema General de Participaciones”.

El artículo 2 establece los lineamientos de inversión específicos en los que se destinarán los recursos del literal b del artículo 1 *ejusdem*, así:

“**Línea 3.** Apoyar la formulación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) de bienes inmuebles de interés cultural del grupo urbano y de monumentos en espacio público, así como de aquellos del grupo arquitectónico y de colecciones de bienes muebles de interés cultural.

...

**Línea 5.** Desarrollar actividades relacionadas con la conservación, el mantenimiento periódico y la intervención de Bienes de Interés Cultural, dando prioridad a los del ámbito Nacional y a aquellos Bienes de Interés Cultural que se encuentren en riesgo o en situación de emergencia.

Parágrafo 1°. Para la formulación y ejecución de los proyectos se deberán tener en cuenta los lineamientos y procedimientos establecidos por la ley, así como las directrices y metodologías generadas por el Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas, según sea el caso. Especialmente se deberá dar cumplimiento a los procedimientos de autorización de intervención de Bienes de Interés Cultural, procesos de inclusión de manifestaciones en listas representativas de patrimonio cultural y elaboración de Planes Especiales de Salvaguardia, procesos de registro y manejo de bienes arqueológicos, registro de grupos de Vigías ante el Ministerio de Cultura y otros que se establezcan por la autoridad competente. De igual manera, se deberá cumplir con lo establecido en las normas de carácter departamental, municipal o distrital que regulen la materia.

**Parágrafo 2°. Para la presentación de proyectos para la intervención en bienes declarados como de interés cultural del ámbito Nacional, se deben surtir previamente los requisitos de autorización de intervención, establecidos por el Ministerio de Cultura de conformidad con la normatividad vigente.**

Para la intervención de Bienes de Interés Cultural del ámbito municipal, departamental o distrital, se deberá seguir el mismo procedimiento ante la entidad territorial competente que realizó la respectiva declaratoria.

...

PAR. 5°—Para la inversión de los recursos en las líneas enunciadas en el presente artículo, así como el registro de la información en el aplicativo dispuesto para tal fin, se deberán seguir los lineamientos establecidos por el Ministerio de Cultura en el Manual General de Ejecución de recursos del Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil para cultura.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

28

Corresponde a los departamentos abrir convocatoria pública a todos los municipios, para que presenten proyectos enmarcados en las líneas establecidas en el artículo 2º de dicha resolución. Esta convocatoria debe fijar los criterios de presentación de proyectos y los criterios de evaluación de los mismos. Las fechas de apertura y cierre de dicha convocatoria deberán ser informadas al Ministerio de Cultura, quien podrá publicar la convocatoria en la página web del ministerio.

En cuanto a la viabilidad de los proyectos, el artículo 6º ibídem, dispone que los departamentos deberán realizar revisión documental y evaluación técnica y financiera de los proyectos presentados por los municipios, de conformidad con los términos establecidos en la convocatoria.

Los proyectos que cumplan los términos establecidos en la convocatoria deberán ser puestos a consideración del Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, el cual emitirá el concepto sobre la pertinencia de los mismos, hecho que deberá plasmarse en el acta de la sesión correspondiente.

Los proyectos viabilizados por el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, se priorizarán por el departamento, teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo de Patrimonio respectivo, las cuales deberán corresponder a las necesidades del departamento en materia de patrimonio cultural y al Plan de Desarrollo territorial.

Una vez viabilizados y priorizados los proyectos, se deben registrar en el aplicativo dispuesto por el Ministerio de Cultura para tal efecto y se remitirán al Ministerio de Cultura para emitir concepto de manera integral sobre su viabilidad.

Respecto a la ejecución de los recursos, el artículo 7° *ibídem*, dispone que, para su ejecución, los departamentos deberán suscribir convenios exclusivamente con aquellos municipios y/o distritos cuyos proyectos hayan sido debidamente viabilizados y conceptuados favorablemente por el Ministerio de Cultura.

## **5. Las costas procesales y las agencias en derecho en las acciones populares**

La norma que regula lo relacionado con las costas procesales y agencias en derecho en las acciones populares es el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que consagra lo siguiente:

**“Artículo 38°.- Costas.** El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar” (Subrayado fuera de texto)

El precitado artículo remite en este tema al CPC, hoy el CGP, el cual en su artículo 365 determina las reglas a las que debe sujetarse la condena en costas, de la siguiente manera:

**“CONDENA EN COSTAS.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prosperare parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción” (subrayado fuera de texto).

En desarrollo de este precepto constitucional se tiene que establecer que las costas conciernen a *“aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial”*, las cuales son conformadas a su vez por las expensas y las agencias en derecho, las primeras se ajustan a *“los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintos al pago de apoderados”*, por otra parte las agencias en derecho se refieren *“a la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió*

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

31

*la parte vencedora, aun cuando pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho”<sup>10</sup>*

El Consejo de Estado mediante sentencia del 6 de agosto de 2019 unificó la jurisprudencia respecto de las costas procesales y agencias en derecho, estableciendo las siguientes reglas de unificación:

**“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 resulte favorable a sus 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.**

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 temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.

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.

**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.**

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 089 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

32

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.**

Para el efecto, **se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectuó el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.**

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” (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

- Este fallo subrayó que las reglas de unificación constituyen precedente vinculante en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, para todos los procesos de acciones populares que se encuentran en curso en esta jurisdicción y los que a futuro se inicien ante ella.

Para la Sala, dichos parámetros de unificación establecen la procedencia de la condena en costas según los resultados del proceso: a favor de la parte actora y a cargo de la entidad accionada cuando se acceda a sus pretensiones, mientras que lo será a favor de la parte demandada y a cargo de la parte actora en caso de una decisión de negatoria a las súplicas de la demanda; costas que comprenderán expensas y gastos procesales como las agencias en derecho.



Así mismo que, en torno a la expensas y gastos procesales, excluidas agencias en derecho, se impone un criterio subjetivo y valorativo, en tanto que se obliga al juez su examen de cara al plenario respecto a su efectiva causación, mientras que en tratándose de agencias en derecho para el actor popular, las mismas son procedentes, toda vez que se imponen a su favor, actúe o no a través de profesional del derecho.

De igual modo que en el caso de las costas a cargo de la entidad demandada, el fallador debe analizar si la parte actora, llamada a asumir su costo actuó con temeridad y mala fe; y en ambos casos, es decir, a cargo de cualquiera de los dos extremos procesales que resulten vencidos en la Litis, y por interpretación integral con las normas procesales civiles contenidas en el Código General del Proceso, específicamente en su artículo 365, la condena a su pago resulta procedente si se prueba su causación.

Y, de cualquier forma, como se indicó anteriormente, procede el reconocimiento de las agencias en derecho a cargo de la parte actora cuando resultó vencedora, haya actuado directamente o no mediante apoderado, para lo cual el juez deber analizar la naturaleza, calidad y duración de la gestión y acudir a las regulaciones que en la materia establezca mediante Acuerdo el Consejo Superior de la Judicatura.

Por último, no se pierde de vista que, en esta materia, resultan aplicables las reglas previstas en el CGP artículo 365 que, en cuanto hace a la segunda instancia, dispone que habrá lugar a la condena en costas "3. *En la providencia que confirme en todas sus partes la de primera instancia...*".

-El acuerdo No. PSSA16- 10554 del cinco (5) de agosto de 2016 estableció las tarifas de agencias en derecho, aplicable según el artículo<sup>11</sup> primero, a la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Menciona en su artículo segundo, que son criterios tenidos en cuenta por el juzgador al momento de fijar agencias en derecho: (i) El rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por el acuerdo *ejusdem* (ii) La naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente (iii) la cuantía del proceso (iv) las demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites.

En el artículo tercero se indica que cuando las pretensiones no sean de índole pecuniario, como aquellas en las que se solicita la simple declaración de hacer o no hacer, licencias, designaciones, declaración de situaciones, autorizaciones, correcciones o solicitudes semejantes<sup>12</sup>, las agencias en derecho deben ser establecidas en salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Ahora bien, para el caso de las acciones populares que tienen una naturaleza declarativa, las agencias en derecho se fijarán de acuerdo a lo establecido en el acuerdo PSSA16-10554, cuyo artículo quinto dispone:

#### **“PROCESOS DECLARTIVOS EN GENERAL**

...

---

<sup>11</sup> ARTÍCULO 1°. Objeto y alcance. El presente acuerdo regula las tarifas para efectos de la fijación de agencias en derecho y se aplica a los procesos que se tramiten en las especialidades civil, familia, laboral y penal de la jurisdicción ordinaria y a los de la jurisdicción de lo contencioso administrativo

<sup>12</sup> Parágrafo 1, artículo 3 del acuerdo PSSA16-10554

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

35

En primera instancia a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.

**b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.**

Segunda Instancia **Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”**

Respecto a su liquidación, el artículo 366 del CGP, dispone que las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso, o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

- “1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.
2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.
3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado. Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.
4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquéllas establecen solamente un mínimo, o éste y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.
5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho sólo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

36

6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso”.

## **6. La publicación de las sentencias en el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos**

En la norma especial sobre la materia, el legislador previó la publicación -en medios de amplia circulación nacional- de los acuerdos conciliatorios que se alcancen en las diligencias de pacto de cumplimiento de la siguiente manera:

"Artículo 27°.- Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio. La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas. El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto" (subrayado fuera de texto).

Si bien esta orden de publicación se consigna en la norma que regula el pacto de cumplimiento, no es menos cierto que el pacto es aprobado mediante sentencia, en consecuencia, “...considera esta Sala que toda sentencia dictada como consecuencia de una acción popular debe ser publicada en su parte resolutive, lo cual resulta consecuente con el tipo de acción pues ella, en realidad afecta o beneficia a toda la colectividad, cumple así con un fin que responde al interés de la sociedad”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia de 16 de agosto de 2018. MP: Clara Elisa Cifuentes Ortiz, Demandado: Municipio de Tunja Expediente: 15001 3333 007 2017 00036 01.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

37

Desde el punto de vista de su alcance y exigibilidad, el principio de publicidad se realiza de dos maneras. De un lado, a través de la notificación a las personas involucradas en una actuación judicial o administrativa de las decisiones que allí se adopten. De otro lado, el principio de publicidad se realiza también mediante el reconocimiento del derecho que le asiste a la comunidad en general, de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, de exigir que las mismas se surtan con total apego a la ley. Se trata en este caso, del deber impuesto a las autoridades de divulgar a la opinión pública el contenido y efecto de sus decisiones, salvo en los casos en los que exista reserva legal.

El carácter público de las acciones populares, implica que su ejercicio supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos. La publicidad de la sentencia entonces, asegura la efectividad del principio del Estado social de derecho y en particular, uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, favorece a toda la comunidad y también a la administración de justicia, pues evita que ésta se desgaste con un nuevo proceso por los mismos hechos y contra las mismas personas.

## **7. La solución del caso concreto**

Descendiendo al fondo del asunto, a la Sala le corresponde determinar i) si el actor popular tiene derecho al reconocimiento de agencias en derecho; ii) si el *a quo* debía ordenar al municipio de Tunja, al Ministerio de Cultura la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un medio de amplia circulación nacional; iii) si es procedente la ampliación del término de cuatro meses, establecido en el ordinal tercero de la parte resolutive del fallo apelado,

para que el municipio de Tunja realice el estudio técnico, con el fin de establecer el diagnóstico y situación actual del bien mueble de interés cultural; y iv) si hay lugar a ordenar al Ministerio de Cultura y al Municipio de Tunja, en el marco de sus competencias, que celebren un convenio interadministrativo para gestionar los recursos para “*la intervención y mantenimiento*” del citado bien de interés cultural, con fundamento en el artículo 355 superior y la Ley 489 de 1998.

7.1 -En primer lugar, se deberá establecer si el *a quo* debía ordenar al municipio de Tunja y al Ministerio de Cultura la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un medio de amplia circulación nacional.

La parte actora señala que, a pesar de que el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 se refiere al “*pacto de cumplimiento*”, de todas formas “*cuando el asunto no se finiquita a través de un acuerdo de este tipo necesariamente debe resolverse a través de una sentencia que debe ser objeto de publicación por la parte infractora como mecanismo de reconocimiento a la labor desarrollada por el actor popular*”.

Sobre este punto, como ya se explicó en las consideraciones generales de la presente providencia, existe razón suficiente para acceder a esta adición de la sentencia, tal y como de indicará en la parte resolutive.

7.2-En segundo lugar, se determinará, si es procedente la ampliación del término de cuatro meses, establecido en el ordinal tercero de la parte resolutive del fallo apelado, para que el municipio de Tunja proceda a realizar el estudio técnico, con el fin de establecer el diagnóstico, y situación actual del bien mueble de interés cultural

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

39

Revisado el ordinal tercero del fallo impugnado, advierte la Sala que el *a-quo* concedió al municipio de Tunja el **término de 4 meses** siguientes a la ejecutoria de la sentencia, para “realizar y garantizar todas las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales a que haya lugar, para efectos de que mediante el personal técnico e idóneo para el caso, esto es, un Ingeniero Civil con experiencia en estructuras, un Arquitecto Restaurador con énfasis en Patrimonio Cultural y un Restaurador y Conservador de Bienes Muebles, sin perjuicio de que se considere pertinente incluir a otros profesionales, proceda a realizar el estudio técnico a profundidad, con el fin de establecer un diagnóstico claro, completo, concreto, preciso y certero, de la situación actual del bien inmueble de interés cultural del ámbito nacional denominado Columna de los Mártires u Obelisco de las Jornadas Independentistas o de la libertad, ubicado en la plazoleta de San Laureano del Centro Histórico de la ciudad de Tunja, y con fundamento en los resultados del estudio, se determinen las intervenciones y procedimientos técnicos que requiere el bien inmueble en mención, con el fin de garantizar su restauración, preservación, conservación y protección, así como el respectivo cronograma o programación para la realización de dichas intervenciones sobre el bien mueble, respectivamente”.

Efectivamente, el municipio de Tunja sostiene en el recurso de apelación, que i) no cuenta con el personal idóneo para la realización de los estudios respectivos; ii) que debe establecer el presupuesto necesario para proceder a realizar el estudio técnico; iii) establecer el contexto del proceso de contratación, la cuantía y si la necesidad se enfoca a una consultoría que sugiere la contratación por concurso de méritos, caso en el cual se debe tener en cuenta el Decreto 1082 de 2015; iv) que las gestiones administrativas y contractuales tomarían un tiempo aproximado de siete meses, para “*hacer la respectiva contratación de los estudios técnicos... ejecutar el respectivo contrato y realizar la propuesta para que sea autorizada por el Ministerio de Cultura*”; más v) el tiempo que se requiere para lograr tener las partidas presupuestales.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

40

De acuerdo con el dictamen pericial rendido por el Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura, el 11 de junio de 2018, sobre el Obelisco de los Mártires o Libertad de la ciudad de Tunja, el presupuesto para realizar los estudios técnicos preliminares para el citado monumento, en consideración con el aportado por el área de patrimonio cultural de la Secretaría de Cultura y Turismo de la alcaldía de Tunja (f. 301), que arroja un total de \$27.600.000 pesos, se incrementaría en **\$31.609.200 pesos**, de acuerdo con el acercamiento al estado de conservación, pues requiere los siguientes ajustes (f. 209):

“Para poder conocer la materialidad de la estructura interna del Monumento, la capacidad portante de la estructura que soporta las láminas de mármol y la columna, así como valorar metodologías para fijación de los enchapes existentes que presentan desprendimientos y desfases. Así mismo se calculan los costos indirectos que debe tener en cuenta esta consultoría...”.

Luego, no es cierto que esté pendiente por establecer el presupuesto necesario para proceder a realizar el estudio técnico.

También se observa en los alegatos rendidos en primera instancia por el municipio de Tunja (f. 326), que en los mismos se indican los tiempos que les llevaría realizar el citado *estudio técnico*, que debe radicar junto con los documentos jurídicos establecidos para el caso, en la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, con la finalidad de que dicha autoridad los analice y si es del caso, autorice la intervención del BIC, así:

**1. Realizar estudios técnicos y propuesta de intervención:**

**Trámites precontractuales:**

- 1) Realizar análisis del sector
- 2) Realizar estudios previos
- 3) Análisis y corrección del proceso

**Tiempo:** 30 días en promedio



Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

41

**-Trámites contractuales:**

- 1) Convocatoria
  - 2) Observaciones al proyecto pliego de condiciones
  - 3) Respuesta a las observaciones al proyecto de pliegos.
  - 4) Resolución de apertura y pliegos de condiciones definitivo
  - 5) Adendas
  - 6) Fecha de cierre y entrega de propuestas
  - 7) Verificación de los requisitos habilitantes.
  - 8) Traslado de informe de evaluación y término de subsanación.
  - 9) Revisión y adjudicación.
  - 10) Firma del contrato
- Tiempo:** 20 días hábiles en promedio”.

De acuerdo con lo anterior el municipio de Tunja afirma que el tiempo que se tomaría para realizar los estudios técnicos y la propuesta de intervención, es de 50 días, es decir, casi dos (2) meses, por lo que el tiempo concedido por el *a quo* es bastante amplio (4 meses), no siendo necesario su ampliación.

El municipio también precisa el tiempo que tomaría el trámite posterior, es decir, el procedimiento de la solicitud de intervención de un BIC ante el Ministerio de Cultura, la gestión de recursos para llevar a cabo la intervención y la ejecución de la misma, que no es el cuestionado por el municipio de Tunja en la apelación, así:

**-Solicitud de intervención Ministerio de Cultura**

Después de haber realizado el estudio técnico y la propuesta de intervención del bien, se inicia el trámite ante la entidad competente, Ministerio de Cultura, con el fin de solicitar la autorización siguiendo los lineamientos estipulados por la entidad nacional mediante los artículos 30 y 32 de la Resolución 0983 de 2010.

De acuerdo a la revisión e indicaciones de la entidad nacional, se realizarán las correcciones y demás actividades por parte de la administración municipal, de acuerdo a las recomendaciones y observaciones que defina el evaluador del Ministerio de Cultura, quien determinará la aprobación del proyecto por medio de resolución ministerial.

**Tiempo:** 2 a 3 meses en promedio

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

42

Lo anterior concuerda con el procedimiento de autorización de intervención de los BIC, visible online<sup>14</sup>, en el que se indica lo siguiente:

“el interesado en realizar una intervención, bien sea persona natural o jurídica, debe radicar los estudios preliminares del bien a intervenir y los documentos jurídicos establecidos para el caso, en la oficina de correspondencia del Ministerio de Cultura dirigidos a la Dirección de Patrimonio. El Grupo correspondiente de evaluar el caso, verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos y si la información está completa procederá a dar inicio al trámite, el cual tiene una **duración aproximada de 60 días calendario**. En caso que se presente documentación incompleta, el Director de Patrimonio remitirá una comunicación solicitando la información complementaria. El trámite iniciará solo cuando la documentación entregada cumpla con todos los requisitos...”.

Términos que coinciden con los concedidos por el *a quo* en el ordinal sexto de la sentencia apelada.

#### **-Intervención**

Esta acción depende de lo que arroje el estudio y propuesta de intervención aprobados por la entidad competente. La demora de su ejecución se relaciona con la complejidad de la intervención.

**Tiempo:** 4 meses promedio” (f. 321).

El *a quo* en este caso, en el ordinal séptimo del fallo apelado, condicionó su cumplimiento a los tiempos y términos técnicos establecidos y determinados en el cronograma y programación de la propuesta de intervención, previamente aprobada por el Ministerio de Cultura.

Visto lo anterior, la Sala aprecia que el tiempo cuya ampliación pide el municipio de Tunja que se extienda, es el previsto en el ordinal 3° de la parte resolutive de la sentencia apelada, es decir, los **4 meses** concedidos por el *a quo* para realizar el **estudio técnico**, con el fin de establecer el diagnóstico de la situación actual del BIC denominado Columna de los Mártires, así como el respectivo cronograma o programación, para la realización de dichas

---

<sup>14</sup><https://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/preguntas-frecuentes/Documents/Procedimiento%20autorizaci%C3%B3n%20intervenci%C3%B3n%20BICNaI-sept2013.pdf>

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

43

intervenciones sobre el bien mueble, es decir, el mencionado plazo se refiere es al trámite previo a radicar la solicitud de intervención ante el Ministerio de Cultura, que de acuerdo al municipio de Tunja le tomará un plazo de 50 días, es decir, casi dos (2) meses, por lo que se considera que el tiempo concedido por el *a quo* es bastante amplio (4 meses), razón por la que no se accederá a la prórroga solicitada.

7.3-En tercer lugar, se determinará si hay lugar a ordenar al Ministerio de Cultura y al Municipio de Tunja, en el marco de sus competencias, que celebren un convenio interadministrativo para gestionar los recursos para “la intervención y mantenimiento” del citado bien de interés cultural, con fundamento en el artículo 355 superior y la Ley 489 de 1998.

La Sala estima que no es procedente dar dicha orden, ya que hay un trámite para gestionar los recursos para realizar la intervención de bienes de interés cultural, que está previsto en la Resolución 1939 del de 2018 “*por la cual se generan los lineamientos para la ejecución de los recursos del Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, Internet y navegación móvil para el sector cultura*”.

Procedimiento que es además es conocido por el municipio de Tunja, tal y como se observa en los alegatos de conclusión rendidos en primera instancia, en los que afirman respecto a la gestión de recursos, lo siguiente:

“Al tener la aprobación del Ministerio de Cultura se inicia la gestión de recursos para llevar a cabo la intervención, ya sea gestión interna o externa.

Si se realiza gestión externa por medio de los recursos sugeridos por el Ministerio de Cultura del Impuesto Nacional al consumo de la telefonía móvil, se deberá presentar el **proyecto a la convocatoria realizada por la Gobernación de Boyacá**, que tiene un tiempo promedio de un mes y medio de revisión y aprobación, posteriormente los proyectos son revisados por el Ministerio de Cultura, quien tiene un mes y medio para su revisión”.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

44

En esa gestión, les corresponde a los departamentos abrir convocatoria pública a todos los municipios, para que presenten proyectos, por ejemplo, para la intervención de Bienes de Interés Cultural, en el que se da prioridad a los del ámbito Nacional, como el del presente caso.

En todo caso, los departamentos deberán suscribir convenios exclusivamente con aquellos municipios, cuyos proyectos hayan sido debidamente viabilizados y conceptuados favorablemente por el Ministerio de Cultura.

Por lo expuesto, se negará dicha pretensión.

7.4-Y finalmente, se determinará si el actor popular tiene derecho al reconocimiento de agencias en derecho.

El actor popular señaló que, contrario a lo que concluyó el *a-quo*, resulta procedente la condena en agencias en derecho a su favor, de conformidad con la interpretación que sobre dicha figura procesal, en sede de esta acción constitucional, hiciera reiterada y pacíficamente las secciones primera, tercera y quinta del Consejo de Estado.

Advierte la Sala que la sentencia impugnada condenó en costas al municipio de Tunja y al Ministerio de Cultura, sin la inclusión de agencias en derecho, las que serán liquidadas por la Secretaría, siguiendo lo establecido en el numeral 8 del artículo 365 el CGP y el artículo 366 del estatuto procesal.

Como se precisó en el marco jurídico de esta providencia, la sentencia de unificación jurisprudencial en la materia, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, del 6 de agosto de 2019, torna procedente la condena en costas y agencias en derecho para el actor popular cuyas pretensiones hayan salido avantes; en el caso de las costas, una vez estas

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

45

resulten probadas y para las agencias en derecho, independientemente haya actuado a través de profesional del derecho.

En consecuencia, se adicionará el ordinal décimo de la parte resolutive del fallo impugnado, en el sentido de condenar también en agencias en derecho, para lo cual el *a quo* al liquidarlas deberá tener en cuenta la naturaleza, la calidad y duración del asunto, o cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto, en los términos del artículo 365 del CGP.

## **8. De las costas en segunda instancia**

En aplicación a lo dispuesto en la pluricitada sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019, en este caso, comoquiera que la sentencia fue confirmada en su integridad, se condenará al municipio de Tunja en las costas de esta instancia.

Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que conoció del proceso en primera instancia, una vez notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, siguiendo lo dispuesto en el artículo 366 *ibídem*.

## **9. Conclusión**

Por lo anterior se confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, el 7 de febrero de 2019, por las razones expuestas, la que además, se adicionará en relación con la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un medio de amplia circulación nacional, y se modificará el ordinal décimo de la parte resolutive del fallo impugnado, en el sentido de condenar también en agencias en derecho, para lo cual el *a quo* deberá tener en cuenta la naturaleza, la calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto, en los términos del artículo 365 del CGP.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

46

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, el 7 de febrero de 2019, por las razones expuestas, salvo el ordinal décimo de la parte resolutive del fallo impugnado, que se **MODIFICA** en el sentido de condenar también en agencias en derecho a la parte demandada, para lo cual el *a quo* deberá tener en cuenta la naturaleza, la calidad y duración del asunto, o cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto, en los términos del artículo 365 del CGP.

**SEGUNDO. ADICIONAR** la sentencia apelada en el sentido de ordenar al municipio de Tunja y al Ministerio de Cultura que publiquen por una vez en un diario de amplia circulación, la parte resolutive de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en este proceso.

**TERCERO. CONDENAR** en costas en esta instancia, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**CUARTO.** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo -Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

**QUINTO:** Envíese el expediente al despacho de origen.

Acción : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja- Ministerio de  
Cultura  
Expediente : 15001-33-33-006-2017-00030-01

47

Notifíquese y cúmplase,

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala VIRTUAL de decisión No.  
2 de la fecha.

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**Magistrado**

**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**

**Magistrada**

**JOSE ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

**Magistrado**