

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹

correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co Error! Hyperlink reference not valid.

Bogotá, D.C., diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL
ASUNTO: *Repone – Revoca suspensión provisional de los efectos del acto demandado*

Procede el Despacho a tomar la decisión que corresponda, con respecto a los recursos de reposición y de apelación interpuestos en contra del auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución 331 de 8 de mayo de 2019, “Por la cual se resuelve una solicitud de intervención para el predio ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá”.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. La señora Karen Irina Kuhfeldt Salazar instauró demanda en contra del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, en ejercicio del medio de control de nulidad, a través de la cual pretende la declaratoria de nulidad la Resolución No. 331 de 8 de mayo de 2019, “Por la cual se resuelve una solicitud de intervención para el predio ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá”.
- 1.2. En general, la demandante alega que el acto administrativo demandado desconoció lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011 y, en consecuencia, también los artículos 6º y 29 de la Constitución Política, por (i) Omisión de la comunicación a terceros del procedimiento administrativo y (ii) Falta de competencia del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para iniciar y tramitar la solicitud de intervención que culminó con la Resolución 331 de 2019.
- 1.3. Como medida cautelar, la demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 331 de 2019. En resumen, como sustento de la solicitud, señaló lo siguiente:
 - La Resolución 331 autoriza la intervención en un predio contiguo a un BIC distrital (Casa Echavarría). En tal virtud **legítima al beneficiario para radicar y tramitar válidamente una solicitud de licencia de construcción ante las curadurías urbanas, pues el permiso otorgado**

¹ Para evitar posibles reprocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

por la autoridad a cargo de la protección patrimonial es requisito previo para el trámite de una licencia de construcción, como lo ordenan el numeral 2 del artículo 7° de la Ley 1185 de 2008, que modificó el artículo 11 de la Ley 397/97, el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura 1050/15 y lo corrobora el artículo el artículo 2.2.6.1.1.9. del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda.

- En ausencia de un procedimiento específico que regule la autorización de intervención en bienes contiguos a los bienes de interés cultural del ámbito distrital, el IDPC debía tramitar la solicitud de intervención en el predio contiguo, y así lo hizo, de conformidad con el procedimiento común regulado en el título III de la parte primera de la Ley 1437/11.
- El IDPC omitió dar cumplimiento al artículo 37 del CPACA, que ordena comunicar a los terceros determinados e indeterminados las actuaciones administrativas de contenido particular y concreto con las que puedan verse directamente afectados.
- Ni siquiera aparece que se haya surtido la comunicación en relación con los propietarios del BIC Casa Echavarría. Aunque la sociedad solicitante del trámite ante el IDPC es propietaria tanto del BIC como del predio contiguo, por lo menos formalmente debía haberse surtido la comunicación.
- No se comunicó a los vecinos el trámite administrativo, a pesar de que el predio para el cual se solicitó la habilitación ha sido considerado el jardín posterior de la Casa Echavarría -un pequeño bosque de 230 árboles- y **que hace parte de los valores patrimoniales por los cuales se declaró el carácter de interés cultural del inmueble**, ni se comunicó a terceros indeterminados, en tanto la protección del patrimonio cultural es tanto un deber ciudadano como un **derecho colectivo**.
- El derecho al patrimonio cultural como derecho colectivo que trasciende los derechos del propietario se puede encontrar en riesgo, en tanto la autorización que concedió irregularmente el IDPC ha dado lugar a la expedición de una licencia de construcción en el predio contiguo, sin que se hayan podido aportar pruebas ni argumentos en su trámite, que pudieran haber controvertido o eventualmente **anulado la pretensión de los propietarios de los dos predios de realizar una construcción que puede afectar los valores patrimoniales del BIC.**

1.4. Por auto del 13 de mayo de 2022, el Despacho admitió la demanda en contra del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, y se ordenó vincular como tercero interesado a la Sociedad Rosales S.A.².

² Archivo14AutoAdmiteDemandaNulidad202000302

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFIELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

- 1.5. En auto separado de 14 de mayo de 2021, el Despacho corrió traslado de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado³.
- 1.6. El Instituto Distrital de Patrimonio Cultural se opuso a la solicitud de suspensión de los efectos del acto demandado. Argumentó que en su expedición se había cumplido con el debido proceso.

Resaltó que la sola aprobación del anteproyecto de intervención no facultaba al titular para realizar las intervenciones en el inmueble colindante, toda vez que para ese fin debía obtenerse previamente la licencia urbanística correspondiente y para el trámite de la expedición de la licencia urbanística y sus modificaciones, la norma si preveía el cumplimiento de la citación a los vecinos colindantes, según lo señalado en el artículo 2.2.6.1.2.2.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015.

Señaló que el trámite se surtía ante el IDPC como un anteproyecto, y correspondía a uno de los requisitos señalados como documentos adicionales que debían presentar los interesados para el trámite de licenciamiento ante la Curaduría Urbana.

Enfatizó en la falta de prueba de la posible causación de un perjuicio irremediable. Particularmente, la ausencia de demostración de que resulte más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, o de que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Manifestó que el acto administrativo objeto de control fue debidamente notificado a las partes intervinientes, y no fue objeto de recursos.

Destacó que ningún predio colindante o “tercero afectado” ha interpuesto algún tipo de queja y/o demanda frente a dicho acto administrativo y/o frente al procedimiento que se adelanta ante la curaduría o frente a las obras que se aprueben, pues el IDPC solo aprueba el anteproyecto de la intervención.

Por el contrario, alegó que con la declaratoria de nulidad o la suspensión provisional del acto atacado, se podrían ver en riesgo derechos subjetivos de quien se beneficiaba con la expedición del acto administrativo particular.

- 1.7. La Sociedad Rosales S.A., vinculada en calidad de tercera, se opuso a la medida cautelar, con fundamento en los siguientes argumentos⁴:
 - La demandante no prueba cual es la afectación causada y el derecho particular que no puede hacer valer por no haber sido convocada al trámite.

³ Carpeta medidas cautelares, Archivo 02AutoTrasladoMedida202000302

⁴ Archivo54RespuestaMedidaCautelarTerceroVinculado.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFIELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

- A través de un trámite de un anteproyecto de intervención no se discuten los valores patrimoniales de un predio colindante con un bien de interés cultural, pues las normas para el desarrollo de los predios colindantes ya están definidas por la reglamentación vigente.
- La solicitud de medida cautelar es improcedente por que no se ajusta a lo previsto en la ley 1437 de 2011 C.P.A.C.A.

1.8. Mediante auto de 15 de febrero de 2022, el Despacho suspendió los efectos jurídicos de la Resolución No. 331 de 8 de mayo de 2019, con la advertencia de que la decisión tenía plenos efectos dentro del proceso de licencia de construcción que adelantaba la Sociedad Rosales S.A. La decisión fue notificada por estado de 16 de febrero de 2022⁵.

1.9. El 21 de febrero de 2022, el apoderado del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural interpuso recursos de reposición y, en subsidio, apelación en contra del auto de 15 de febrero de 2022⁶.

1.10. De igual manera, el 21 de febrero de 2022, el apoderado de la Sociedad Rosales S.A. interpuso recurso de apelación en contra del auto de 15 de febrero de 2022⁷.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Recursos interpuestos

El recurso de reposición tiene por finalidad que el mismo Juez que dictó la decisión impugnada, la revoque o la enmiende, dictando en su lugar una nueva para subsanar los agravios que en aquella pudo haber incurrido. Así, para la viabilidad del recurso hay que analizar, en primer lugar, la procedencia del recurso de reposición contra el auto enjuiciado y, en segundo lugar, que se haya interpuesto en el término que establece la ley.

El artículo 242 del C.P.A.C.A. establece que el recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, señala que se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso, y el artículo 318 de este Estatuto prevé que “...cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia, el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto”.

Por su parte, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior califique la actuación del funcionario de primera instancia, con el fin de terminar si la decisión se encuentra ajustada a o no a derecho.

⁵ Archivo60AutoDecretaMedidaCautelar.

⁶ Archivo61CapturaRecibeRecursoYPoder y Archivo62RecursoDeReposiciónYApelacion.

⁷ Archivo64Capturadepantalla y Archivo65RecursoMedidaCautelarNulidadRosales.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFFELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

En el numeral 5 del artículo 243 del C.P.A.C.A. se establece que es apelable el auto que **decrete, deniegue o modifique** una medida cautelar⁸.

El artículo 244 ídem establece que el recurso de apelación podrá interponerse como subsidiario del recurso de reposición, dentro de los 3 días siguientes a la notificación⁹.

El auto de 15 de febrero de 2022 fue notificado por estado del 16 de febrero de 2022, luego el término para interponer los recursos de reposición y/o apelación directamente o en subsidio de la reposición, era de tres días siguientes a la notificación, para el caso, hasta el 21 de febrero de 2022.

Tanto el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural como la Sociedad Rosales S.A. presentaron los recursos de reposición y apelación el 21 de febrero de 2022, esto es, dentro del término de ley.

Debido a que es procedente el recurso de reposición interpuesto por el instituto Distrital de Patrimonio Cultural, el Despacho procederá a su estudio.

El recurso de apelación también es procedente, teniendo en cuenta que la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado fue decretada, y este supuesto está previsto en el artículo 243 del C.P.A.C.A. como decisión susceptible de la alzada.

Por lo anterior, de no prosperar el recurso de reposición interpuesto por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, se concederá el recurso de apelación interpuesto subsidiariamente, así como el recurso de apelación presentado por la Sociedad Rosales S.A.

2.2 La decisión impugnada

El Despacho dispuso suspender provisionalmente los efectos jurídicos de la Resolución No. 331 del 8 de mayo de 2019, con la precisión de que la decisión tenía plenos efectos dentro del proceso de licencia de construcción que adelanta la Sociedad Rosales S.A., respecto del predio ubicado en la Calle 86 A # 11A – 53 de Bogotá, con folio de matrícula inmobiliaria 50C-442014.

En resumen, en la decisión se expuso que como garantía del principio de publicidad consagrado en los artículos 2º y 74 de la Constitución Política y 3º del C.P.A.C.A., era obligación del Instituto dar a conocer a todos los predios colindantes o a quienes tuvieran interés en proteger el bien, la actuación administrativa que tenía como fin aprobar la intervención de un predio colindante a un bien de interés cultural.

Destacó que el artículo 3, numeral 9 del C.P.A.C.A. señala que deben realizarse las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordena la ley. En el caso específico, el mandato de publicación estaba en el artículo 37 del C.P.A.C.A., puesto que era necesario comunicar la actuación particular y concreta a terceras personas directamente afectadas.

⁸ Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

⁹ Modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

En cuanto al interés que podía lesionarse con la actuación administrativa a personas determinadas e indeterminadas, el Despacho mencionó lo siguiente:

- El interés de proteger bienes de interés cultural recae sobre personas indeterminadas.
- Debe tenerse en cuenta la mayor relevancia que cobran las actuaciones administrativas cuando se trata de bienes de interés cultural, entendiendo que estos tienen un régimen especial de protección.
- Del artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, que modificó el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, se deduce que la intervención cercana al predio que ostente el reconocimiento de interés cultural requiere un procedimiento administrativo que autorice la intervención.
- La finalidad del procedimiento administrativo es garantizar los principios fundamentales, y en numeral 5 del artículo 1 de la Ley 397 de 1997 se establece que es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación¹⁰.
- La obligación e intervención de las personas en los procedimientos administrativos nace del derecho - deber que se le impone para participar en los procedimientos administrativos.
- La participación de los administrados comprende la citación, independientemente de su concurrencia efectiva, por lo que acorde con los principios de publicidad, es necesario que en la aplicación de los artículos 2, 209 de la Constitución, 3 y 37 del CPACA, los procedimientos administrativos estén encaminados a garantizar la participación real y efectiva en lo relacionado con los bienes que conforman el interés cultural.
- La citación respecto de los predios colindantes y a los indeterminados para el procedimiento administrativo con miras a la autorización de intervención del predio Calle 86 A # 11 A -53 de Bogotá, con folio de matrícula inmobiliaria 50C-442014, objeto del acto administrativo enjuiciado, requería de la aplicabilidad del artículo 37 del CPACA, de acuerdo con el marco constitucional y, en especial, a lo establecido en los artículos 1ª y 11 de la Ley 397 de 1997.
- La protección del interés cultural no puede limitarse de manera única y exclusiva a los colindantes de un predio con la denominación de un predio con la denominación de bien de interés cultural, sino que involucra una participación colectiva que parte del derecho y del deber de protección a la que puede

¹⁰ Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71, 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 Agricultura y se trasladan algunas dependencias.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

concurrir el propio Estado a través de sus instituciones como los particulares, con el único propósito de evitar el riesgo y deterioro de los bienes culturales.

- La vinculación a la actuación administrativa comprende a personas determinadas e indeterminadas, en la medida que el bien que se pretende proteger no es de contenido meramente individual.

De otra parte, en la providencia se consideró que debía imponerse la medida de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, debido a que ni en la oposición presentada por la demandada a la medida cautelar, ni en los documentos aportados al expediente, era posible establecer el cumplimiento del principio de publicidad; por el contrario, uno de los argumentos de defensa era que no era procedente la vinculación de otras personas como directamente interesados.

2.3 Recurso de reposición presentado por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.

Los argumentos de la impugnación se contraen a lo siguiente:

- La autorización de la intervención que confiere el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural no es un acto definitivo, ni se equipara a una licencia de construcción. **El acto administrativo corresponde a un anteproyecto de intervención que no faculta al titular para realizar intervenciones en el inmueble colindante, porque para ese fin se debe obtener la licencia urbanística correspondiente** (artículos 27 del Decreto Distrital 560 de 2018 y 2.2.6.1.2.1.11 del Decreto 1077 de 2015).

Luego entonces, la Resolución No. 0331 de 8 de mayo de 2019 podía ser cuestionada por el curador o la ciudadanía dentro del trámite de la licencia de construcción del respectivo predio, como en efecto sucedió.

- El artículo 2.2.6.1.1.9 del Decreto Nacional 1077 del 26 de mayo de 2015 ratifica el carácter previo que tiene el anteproyecto o autorización de intervención de bienes colindantes, pues es un aspecto que se debate dentro de la solicitud licencia de construcción por parte del curador y la ciudadanía.
- En el parágrafo 3 del artículo 1 de la Resolución No. 0331 del 8 de mayo de 2019 del IDPC se dejó establecido que “Corresponde al/ a la Curador/a Urbano/a ante la cual se tramite la licencia urbanística verificar el cumplimiento de las normas sobre manejo de alturas, ocupación, Volumetría y usos de conformidad con lo estipulado en el Decreto Distrital 190 de 2004 y sus demás normas reglamentarias, así como las condiciones de los estudios basados en la Norma Colombiana de Sismo resistencia NSR-10, que fueron las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el trámite objeto de la presente resolución”.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFIELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

- El principio de publicidad fue acatado en el trámite de la licencia urbanística, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 2.2.6.1.2.2.1. del Decreto 1077 de 2015. Los ciudadanos conocieron el contenido de la Resolución No. 0331 de 8 de mayo de 2019, a través de la instalación de la valla por parte de la solicitante de la licencia, y de la publicación realizada el 20 de diciembre de 2019 y el 8 de junio de 2020 en el periódico de circulación nacional “El Nuevo Siglo”, donde se registraron las condiciones generales de la licencia de construcción.
- La participación ciudadana fue garantizada en el trámite de la licencia de construcción ante la Curaduría Urbana Tercera de Bogotá D.C. De ahí, que se interpusieron recursos en contra de la licencia de construcción LC 11001-3-20-0693 del 12 de mayo de 2020, bajo el argumento de que el bien objeto de la intervención hacía parte de un bien de interés cultural y que había una inconsistencia en sus cabidas y linderos, en los siguientes términos:

“(…) para el año 2001, época de la declaratoria (como Bien de Interés Cultural del ámbito distrital) así como para el año 2002, en el cual se realizó la notificación, en el predio sobre el cual se asentaba la Casa Echavarría era uno solo, con una única matrícula inmobiliaria”

“Si bien el IDPC en su resolución indica que el bien patrimonial es el identificado con el lote donde se ubica la construcción y el lote a desarrollar es un lote contiguo, dicho acto administrativo no aborda, ni resuelve el problema que se genera con la declaratorio de un predio englobado de mayor dimensión que supera el definido catastralmente – a la sazón subsumido en un predio de mayor tamaño. Y también omite analizar la afectación de los valores patrimoniales que fundamentaron su declaratoria”

- Mediante la Resolución 11001-3-20-1167 del 29 de julio de 2020, la Curaduría Urbana Tercera de Bogotá D.C. resolvió el recurso de reposición, con las siguientes consideraciones:

“(…) Se puede concluir que el predio con el folio No. 50C-442014 nunca fue declarado como Bien de Interés Cultural por la administración distrital porque la anotación 8a fue ordenada por la SDP para la casa esquinera y no sobre ambos inmuebles. Igualmente, desde el punto de vista urbanístico, los predios se plantean individualizado en los planos de la UPZ 88/97 – El Refugio y Chicó Lago, e igualmente en la cartografía que se consulta en el SINUPOT (página de información urbanística de la SDP). Catastralmente también corresponden a predios individualizados como figura en el plano de manzana catastral 830910 del 27 de enero de 1976 que reposa en el expediente.

“Como se puede ver, el aislamiento posterior de la Casa Echavarría en la intervención aprobada por el IDPC tiene el mismo trazado del aislamiento actualizado de la UAECD esto es, el mismo que se puede apreciar en los planos de la licencia

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFFELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

de Construcción No LC 11001-3-20-0693 del 12 de mayo de 2020".

- El IDPC solicitó la modificación del proyecto inicial relacionado con el retroceso de su fachada oriental, para plantear la doble altura en los dos primeros pisos en materiales permeables y una serie de vacíos a modo de terraza que resalta los valores al Bien de Interés Cultural. Así mismo se valoraron los aislamientos respectivos.
- En este sentido, se evidencia que el IDPC realizó el respectivo análisis de impacto del proyecto en el predio colindante sobre el Bien de Interés Cultural, lo cual hace parte integral del expediente que cursó ante la Curaduría Tercera de Bogotá, y que hasta el momento no se ha presentado alguna objeción técnica al concepto emitido por esta entidad.
- El supuesto perjuicio que argumenta la demandante se enfoca a considerar el predio colindante como integral de la Casa Echavarría, sin embargo, no existe prueba en el proceso que confirme lo expuesto por la parte actora. Por el contrario, en los documentos aportados al proceso se encuentran certificaciones de entidades públicas que coinciden en afirmar que dichos predios son considerados individualmente y desvirtúan lo manifestado por la demandante.
- No se cumplen con los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado. En primer término, no hay prueba de la afectación a terceras personas, ni al bien de interés cultural. De otra parte, no se cumplió con el estudio de ponderación y sus principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
- En las autorizaciones de los anteproyectos emitidas por el IDPC nunca se discuten los valores patrimoniales que sustentan la declaratoria de bienes o las normas de los predios colindantes, toda vez que esto se encuentra en las normas urbanísticas distritales que hicieron la declaratoria del BIC (Anexo 1 del Decreto Distrital 606 de 2001 recogido por el Decreto 560 de 2018) y que definieron las normas aplicables a los predios colindantes (Decreto Distrital 059 de 2007).
- Si se aceptara que en el trámite de aprobación del anteproyecto de intervención específico es donde se discute la protección de los derechos colectivos, el Ministerio de Cultura, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, entre otras entidades, estarían en la obligación de convocar a toda la ciudadanía para discutir cada proyecto de intervención. Esto no es procedente teniendo en cuenta que la participación ciudadana se concreta en la expedición de las normas urbanísticas de que trata la Ley 388 de 1997.
- En suma, en la aprobación del anteproyecto de intervención no se debe convocar a terceros para discutir los valores patrimoniales

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFIELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

del predio colindante con el inmueble de interés cultural, pues esto ya está hecho y consignado en la ficha de valoración patrimonial que sustenta la declaratoria, por lo cual no se dan los presupuestos requeridos en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011.

2.4 Resolución del recurso de reposición

2.4.1. Marco normativo de la medida cautelar de suspensión de los efectos de un acto administrativo.

El artículo 229 del C.P.A.C.A. señala que las medidas cautelares tienen como objeto proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia y que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es una medida cautelar de origen constitucional –artículo 238 de la C.P.-, prevista en el numeral 3º del artículo 230 del C.P.A.C.A.

Los requisitos para su procedencia se extraen de lo preceptuado en el artículo 231 del C.P.A.C.A.:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos (...).”

Del artículo citado se colige que para que proceda la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se requiere: (i) La violación prima facie, de las normas que el actor aduce como violadas en la demanda; (ii) Que dicha violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores que el accionante considera violadas o del estudio de las pruebas allegadas, y (iii) Que se pruebe sumariamente la existencia de los perjuicios reclamados.

El estudio de procedencia de la suspensión de los efectos de los actos administrativos tiene un amplio margen de discrecionalidad, pero exige del juez una valoración de: (i) La necesidad de la medida cautelar; (ii) La distinción entre el objeto del proceso y el objeto de la medida cautelar; (iii) El impacto de la medida cautelar en los derechos de quienes pueden verse afectados y (iv) La garantía del debido proceso de la parte contra quien se solicita la medida cautelar.

También deben demostrarse los criterios de *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho) y *periculum in mora* (peligro en la mora), al ser parte de la esencia de las medidas cautelares para garantizar la tutela judicial efectiva.

2.4.2. Caso concreto

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFIELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

En la providencia impugnada, el Despacho ordenó la suspensión provisional de la Resolución No. 331 de 8 de mayo de 2019, expedida por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, “Por la cual se resuelve una solicitud de intervención para el predio ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá”, por violación del principio de publicidad, específicamente, por incumplimiento del deber de comunicar la actuación administrativa a terceras personas que pudieran resultar directamente afectadas.

El apoderado del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural solicita la revocatoria de la suspensión provisional del acto demandado, porque considera que en la actuación administrativa que dio origen a la Resolución No. 331 de 8 de mayo de 2019, no era exigible la comunicación a terceros con interés directo en los términos del artículo 37 del C.P.A.C.A.

Alega que no se trata de un acto administrativo definitivo, sino de un acto previo, al ser un anteproyecto que se integra al trámite de la licencia de construcción y, por lo tanto, puede ser cuestionado por el Curador Urbano encargado de la expedición y por los ciudadanos.

Esgrime que la publicidad del acto demandado fue cumplida en el trámite de la expedición de la licencia de construcción, tal y como se evidencia con la interposición de los recursos en contra de la decisión que concedió la licencia.

Señala que el análisis del impacto de la intervención el predio colindante sobre el Bien de Interés Cultural realizado por IDPC, fue incluido en el expediente del trámite de la licencia de construcción que cursó ante la Curaduría Tercera de Bogotá, y que no presentaron objeciones técnicas en su contra.

Alega que los valores patrimoniales que sustentan la declaratoria de bienes y las normas de los predios colindantes, no se discuten en el trámite de autorización de los anteproyectos ante el IDPC.

Finalmente, destaca la falta de demostración de afectación a terceros y, propiamente, la afectación al bien de interés cultural.

El Despacho advierte que los argumentos del recurso de reposición colocan de presente la existencia de un acto administrativo mediante el cual la Curaduría Tercera de Bogotá otorgó la licencia de construcción del proyecto por el cual se solicitó la intervención en el bien colindante al bien de interés cultural.

Es decir, que con apoyo en la Resolución demandada (a través de la cual se aprobó la intervención en el predio colindante al bien de interés cultural), se expidió otro acto administrativo que concedió la licencia de la construcción que **materializa el proyecto de intervención aprobado**.

Así las cosas, es necesario examinar la relación entre el acto demandado y el acto que habría concedido la licencia de construcción, con el fin de dilucidar si en esta etapa existen elementos de juicio suficientes para suspender los efectos del acto administrativo demandado (aparición de

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

buen derecho) o, por el contrario, existen aspectos procesales, probatorios y sustanciales que deben ser aclarados para deducir la violación de las disposiciones normativas invocadas en la demanda y en la solicitud de medida cautelar.

La parte demandada señala que el acto administrativo demandado no es un acto definitivo, sino un acto previo, por lo cual no podía exigirse que para su expedición se cumpliera con el deber de comunicación a terceros señalado en el artículo 37 del C.P.A.C.A.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 del CPACA *“son actos definitivos los que decidan directa e indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación”*.

Por su parte, en el artículo 75 del C.P.A.C.A. se mencionan los actos de trámite y preparatorios, para indicar que contra estos no proceden recurso.

La doctrina ha definido que el acto preparatorio sirve para preparar la decisión final; el acto de trámite impulsa el proceso para proferir la decisión final, y la decisión final se distingue de los anteriores porque decide de fondo el asunto¹¹.

De otra parte, los actos administrativos se clasifican según el número de órganos o personas que intervienen en su expedición o formación. En oposición a los actos simples (en su emisión interviene un solo órgano), se encuentra la categoría de los actos complejos (aquellos que se forman con la fusión de voluntades de varios órganos).

Las principales características del acto complejo son la competencia compartida, la fusión de voluntades de dos o más órganos, la unidad de contenido, la unidad de fin, la interdependencia de las voluntades de los órganos que intervienen en su formación, y la inexistencia del acto si no se da la fusión de las voluntades que exige la ley para que se tipifique la complejidad.

Sin embargo, no debe confundirse el acto complejo, de los actos conexos. Los actos conexos son autónomos, aunque entre ellos existe una interdependencia que conduce a que la pretensión de nulidad de uno se complemente con la pretensión de nulidad del otro.

Las características de los actos conexos son la unidad de materia, la unidad de fin, la autonomía de cada acto y la necesidad de que se demanden de manera simultánea.

En este caso, el acto demandado resuelve una solicitud de intervención para el predio ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá.

¹¹ PENAGOS Gustavo, El acto administrativo, Tomo II, Parte Especial, Novena Edición, Página 105.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFFELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

El artículo 7 de la Ley 1185 de 2008¹², modificó el artículo 11 de la Ley 397 de 1997¹³. La disposición normativa trata sobre el régimen especial de protección de los bienes de interés cultural, y con respecto a la intervención de bienes de interés cultural se establece lo siguiente:

*“2. Intervención. Por intervención **se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido.***

La intervención de un bien de interés cultural del ámbito nacional deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, según el caso. Para el patrimonio arqueológico, esta autorización compete al Instituto Colombiano de Antropología e Historia de conformidad con el Plan de Manejo Arqueológico.

*Asimismo, **la intervención de un bien de interés cultural del ámbito territorial deberá contar con la autorización de la entidad territorial que haya efectuado dicha declaratoria.***

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

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

*Quien pretenda realizar una obra en inmuebles ubicados en el área de influencia o que sean colindantes con un bien inmueble declarado de interés cultural, deberá **comunicarlo previamente** a la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria. De acuerdo con la **naturaleza de las obras y el impacto** que pueda tener en el bien inmueble de interés cultural, la autoridad correspondiente **aprobará su realización** o, si es el caso, **podrá solicitar que las mismas se ajusten al Plan Especial de Manejo y Protección que hubiera sido aprobado para dicho inmueble.***

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

De la disposición normativa citada se advierte la relación entre las autorizaciones de intervención en el bien de interés cultural o los colindantes y/o el Plan Especial de Manejo y Protección del BIC como condiciones para la expedición de las licencias. De ahí, que quien pretenda obtener una

¹² Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

¹³ 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.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFFELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

licencia de construcción debe cumplir con los presupuestos legales que garantizan la no afectación del BIC dentro del trámite administrativo.

Ahora bien, la decisión en torno a la aprobación de las obras sobre el inmueble colindante al BIC tiene un contenido decisorio y no de mero trámite, puesto que expresa la voluntad aprobatoria de la intervención. De otra parte, no solo prepara o impulsa el proceso para la expedición de una licencia de construcción, sino que garantiza la protección del BIC y con ello los derechos colectivos implícitos en la existencia de ese patrimonio.

En el artículo 2.2.6.1.1.9. ibídem, que trata sobre la autorización de actuaciones urbanísticas en predios con declaratoria de bienes de interés cultural y bienes dentro de su área o zona de influencia, se establece que:

“Sin perjuicio de la presentación del respectivo anteproyecto o **autorización de intervención, cuando se haya adoptado** el Plan Especial de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente, las solicitudes de licencias urbanísticas sobre bienes de interés cultural y sobre los inmuebles localizados al interior de su zona de influencia, **se resolverán con sujeción a las normas urbanísticas y de edificación que se adopten en el mismo.**

En caso **de no haberse adoptado** el Plan Especial de Manejo y Protección al momento de la solicitud, **las licencias se podrán expedir con base** en el anteproyecto o **autorización de intervención del bien de interés cultural aprobado por parte de la autoridad que efectuó la respectiva declaratoria,** en el cuál se señalará los usos específicos autorizados”

A partir de lo establecido en la disposición normativa citada, se reafirma que la autorización previa de la intervención es condición de la licencia de construcción.

Así las cosas, para la expedición de la licencia de construcción sobre el bien colindante al bien de interés cultural Casa Echavarría, concurre la voluntad del Instituto Distrital de Patrimonio Distrital -quien autorizó la intervención- y de la Curaduría Tercera Urbana de Bogotá, que al revisar las restantes condiciones legales expidió la licencia de construcción¹⁴.

En suma, está probada la relación de interdependencia entre la licencia de construcción (con la que se adquiere el derecho de construcción y

¹⁴ ARTÍCULO 2.2.6.1.2.2.3 del Decreto 1077 de 2015. De la revisión del proyecto. El curador urbano o la autoridad municipal o distrital encargada de estudiar, tramitar y expedir las Licencias deberá revisar el proyecto objeto de la solicitud desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico y estructural, incluyendo la revisión del cumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 y la norma que lo adicione, modifique o sustituya; los diseños estructurales, estudios geotécnicos y de suelos y diseños de elementos no estructurales, así como el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación aplicables.

Si bien la revisión del proyecto se podrá iniciar a partir del día siguiente de la radicación, los términos para resolver la solicitud empezarán a correr una vez haya sido radicada en legal y debida forma.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFELODT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

desarrollo sobre el bien colindante al BIC¹⁵) y el acto que aprobó la intervención sobre el mismo bien.

Bajo la consideración de que el acto demandado y el que expidió la licencia de construcción son actos conexos o, incluso, que son un acto complejo, solo demandando las dos decisiones podría tenerse una proposición jurídica completa, por lo que al advertirse que únicamente se pretendió la nulidad del acto administrativo que aprobó la intervención del bien, no es posible establecer apariencia de buen derecho de las pretensiones y vislumbrar la violación de las disposiciones legales invocadas en la demanda.

La demanda de los actos conexos o complejos es indispensable porque en acatamiento del principio de jurisdicción rogada, no es posible declarar la nulidad de un acto administrativo que no fue demandado.

El deber de demandar los actos administrativos complejos o conexos se origina en el requisito de individualización del acto administrativo, establecido en el artículo 163 del CPACA.

De acuerdo con lo expuesto, la aprobación de la intervención sobre el bien colindante al BIC por la autoridad distrital, es una condición necesaria para la concesión de la licencia de construcción y, en este sentido, la firmeza y ejecutoria del primer acto no puede cuestionarse sin integrar al debate la discusión de la legalidad de la licencia de construcción.

Luego, al advertirse la existencia de un acto administrativo expedido por la Curaduría 3 Urbana de Bogotá, mediante el cual el Instituto Distrital de Patrimonio Distrital otorga la licencia de construcción, con fundamento en la aprobación de la intervención en el predio colindante al bien de interés cultural impartida a través del acto demandado, y debido a que este no fue demandado, no es posible considerar que se cumple con el supuesto de apariencia de buen derecho.

Por consiguiente, son distintos los aspectos de orden jurídico y procesal que deben despejarse en el litigio, que impiden tener el convencimiento suficiente de que en los términos en que fue formulada la demanda, proceda declarar

¹⁵ ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3.3 del Decreto 1077 de 2015. Efectos de la licencia. De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5 del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aun cuando sean enajenados. Para el efecto, se tendrá por titular de la licencia, a quién esté registrado cómo propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor solicitante en los casos de licencia de construcción.

En el caso que el predio objeto de la licencia sea enajenado, no se requerirá adelantar ningún trámite de actualización del titular. No obstante, si el nuevo propietario así lo solicitare, dicha actuación no generará expensa a favor del curador urbano.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFIELDT SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

las nulidad del acto administrativo demandado por ser manifiestamente contrario a la ley.

De otra parte, el Despacho también advierte que no hay prueba del perjuicio que causa el acto administrativo a terceros o al bien de interés cultural que colinda con el bien objeto de la intervención.

En la demanda y en la solicitud de la medida cautelar se menciona la afectación a terceros por la tala de árboles que representan un beneficio ambiental para todos los habitantes del sector. Sin embargo, las autorizaciones y permisos para la tala de árboles son propios de autoridades ambientales distintas al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, en lo relacionado con la afectación medioambiental que pudiera producir, de manera que la afectación alegada no tiene relación directa con los efectos del acto administrativo demandado.

En cuanto a la afectación a los valores patrimoniales del bien de interés cultural no se menciona de manera concreta la incidencia de la intervención aprobada en el bien colindante, ni los efectos inmediatos sobre el bien de interés cultural que justifican la imposición de una medida precautelativa. Esto es, la necesidad de suspender los efectos del acto administrativo, antes de que se emita la decisión de fondo sobre el litigio.

Por lo tanto, de la valoración del argumento de la parte demandante en cuanto los perjuicios que la suspensión provisional del acto demandado busca evitar, no se advierte la necesidad de la medida cautelar, y ponderando los derechos que pueden verse afectados, el Despacho considera que debe revocarse su imposición.

2.5. No concesión de los recursos de apelación por carencia de objeto

Al prosperar el recurso de reposición interpuesto en contra del auto que decretó la suspensión provisional de los efectos en contra del acto demandado, no hay lugar a conceder los recursos de apelación interpuestos contra dicha decisión por el extremo demandado, porque carecen de objeto.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

1. Reponer el auto y, en consecuencia, revocar la suspensión provisional del acto administrativo demandado decretada en providencia del 15 de febrero de 2022, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

2. No conceder los recursos de apelación interpuesto subsidiariamente por el Instituto, y de manera principal por la Sociedad Rosales S.A., porque carecen de objeto al haberse revocado la decisión impugnada por vía del recurso de reposición, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

3. Reconocer personería al abogado WILLIAM JAVIER RODRÍGUEZ SALCEDO, identificado con C.C. No 80.725.862 de Bogotá, y T.P. No. 143.039 C.S.J., para actuar como apoderada judicial del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural,

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Demandados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: REPONE

de acuerdo con el poder visible en el archivo 63Poder del cuaderno medida cautelar del expediente electrónico del proceso.

4. Por Secretaría del Juzgado, notificar a la Curaduría Tercera Urbana de Bogotá el contenido de esta decisión.

5. Los correos de notificaciones a las partes del proceso son los siguientes:

Parte demandante: kkuhfeltdt@yahoo.com

Parte demandada: notificacionjudicial@idpc.gov.co;
william.rodríguez@idpc.gov.co; williamjavierr@yahoo.fr.

Tercera vinculada: oscarin10.acosta@outlook.com;
l.a.gutierrez@outlook.com;

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO
Jueza

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, D.C., diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Demandante: KAREN IRINA KUHFELDT SALAZAR
Demandado: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Medio de control: NULIDAD
Asunto: *Declara de oficio excepción de ineptitud sustantiva de la demanda*

I. ANTECEDENTES

- 1.1. La señora Karen Irina Kuhfeldt Salazar instauró demanda en contra del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, en ejercicio del medio de control de nulidad, a través de la cual pretende la declaratoria de nulidad la Resolución No. 331 de 8 de mayo de 2019, "Por la cual se resuelve una solicitud de intervención para el predio ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá".
- 1.2. Los hechos que sustentan la pretensión de nulidad son los siguientes:
- La Sociedad Rosales S.A.S., en su condición de propietaria, solicitó al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural autorización de intervención en el predio ubicado en la Calle 86 A No. 11A –53, contiguo al bien de interés cultural del ámbito Distrital ubicado en la Carrera 11 No. 86-75 (Casa Echevarría), inmueble igualmente de propiedad de la citada Sociedad.
 - Los predios formaban parte originalmente de un predio de mayor tamaño que fue adquirido en el año de 1955, cuando ya estaba construida la que vino a denominarse la Casa Echavarría.
 - El predio fue objeto posterior de división jurídica, para efecto de ventas parciales realizadas entre la persona natural propietaria del mismo y sociedades del grupo familiar de la dueña inicial, que han ostentado, desde entonces, el título jurídico de dominio.
 - Mediante escritura pública, la sociedad propietaria englobó en el año de 1998 los dos predios. El englobe fue rescindido en el año 2007.

¹Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHFFELDT SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

- El predio objeto de la solicitud de autorización ante el IDPC aloja el jardín posterior de la Casa Echavarría (bien de interés cultural), en el cual existen más de 200 árboles, de cuyos servicios ambientales se benefician al menos cuatro predios directamente colindantes, así como la gran mayoría de habitantes del Barrio La Cabrera, en el cual se ubica.
- Entre ambos predios no ha existido una división física que los separe, como se evidencia en la actualidad en el plano aportado a la solicitud de aprovechamiento forestal ante la Secretaría Distrital de Ambiente, que se anexa a la presente acción.
- Mediante el Decreto 606 de 2001, la Casa Echavarría fue declarada bien de interés cultural del ámbito distrital, según consta en el Anexo 1, renglón 1751, que hoy hace parte el Decreto Distrital 560 de 2018.
- La proyectada intervención implica la tala de dichos árboles, ubicados en ambos predios, como se evidencia en la solicitud elevada por la sociedad propietaria ante la Secretaría Distrital de Ambiente. De manera que esto repercute en la conservación de los valores patrimoniales de la Casa.
- El área del predio en que se ubica la Casa Echavarría (Carrera 11 No. 86 -75) fue rectificada en la base de datos catastral (Resolución No. 6838 de 2020 de la Subgerencia de Información Física y Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital), y los linderos con los predios vecinos fueron rectificadas por acuerdo de voluntades (Resolución No. 7866 de 2020), pero en ninguna parte de la Resolución se hizo referencia a la comunicación del trámite administrativo a terceros determinados o indeterminados.
- En respuesta a una petición, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural manifestó que el trámite no había sido objeto de comunicación ni publicación, por ser innecesario

1.3. En general, la demandante alega que el acto administrativo demandado desconoció lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011 y, en consecuencia, también los artículos 6° y 29 de la Constitución Política, por (i) Omisión de la comunicación a terceros del procedimiento administrativo y (ii) Falta de competencia del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para iniciar y tramitar la solicitud de intervención que culminó con la Resolución 331 de 2019.

1.4. Por auto del 13 de mayo de 2022, el Despacho admitió la demanda en contra del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, y se ordenó vincular como tercero interesado a la Sociedad Rosales S.A.². La providencia fue notificada a las partes y al Ministerio Público el 31 de mayo de 2021³.

² Archivo14AutoAdmiteDemandaNulidad202000302.

³ Archivo 15NotificacionAutoAdmiteDemandayCorreTrasladoMedida.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

1.5. El 19 de julio de 2021, la apoderada del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural contestó la demanda⁴. Se opuso a las pretensiones de la demanda. Desarrolló los argumentos de (i) facultad y competencia del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para expedir el acto administrativo demandado y (ii) cumplimiento del debido.

Propuso las excepciones de: (i) presunción de legalidad de los actos demandados, y (ii) genérica.

El escrito de contestación de la demanda fue remitido por la parte demandada a los restantes intervinientes del proceso, por lo que se entiende cumplido el traslado⁵.

1.6. La Sociedad Rosales S.A. no presentó contestación de la demanda, pero el 3 de noviembre de 2021 presentó escrito para aportar pruebas documentales, y adujo que correspondían a actos administrativos conocidos después de la contestación de la demanda⁶.

1.7. En el artículo 12 del Decreto Legislativo No. 806 de 2020 se dispone que las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

1.8. En similar sentido, el artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por la Ley 2080 de 2021, establece que las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

1.9. A su vez, el artículo 175 del C.P.A.C.A. señala que procede decidir las excepciones previas antes de la audiencia inicial, corrido el traslado de las excepciones previas y siempre que no sea necesario decretar pruebas para su resolución.

1.10. De acuerdo con lo expuesto, esta es la etapa para pronunciarse sobre las excepciones previas y, en este caso, aun cuando no fueron propuestas, el Despacho considera que hay lugar a declarar una de oficio, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda

El numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso contempla la "ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones" como una excepción previa.

⁴ Archivo 24CapturaRecibeDescorreTrasladodelaDemanda y Archivo25DescorreTrasladodelaMedida Cautelar.

⁵ Archivo 24CapturaRecibeDescorreTrasladodelaDemanda y Archivo25DescorreTrasladodelaMedida Cautelar.

⁶ Archivos 30CapturaRecibeMemorialAportaPruebas y 31 MemorialAportandoPruebas.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

Este medio exceptivo está llamado a prosperar cuando la demanda carece de los requisitos de forma previstos en la ley o cuando no se cumplen las reglas para la figura procesal de la acumulación de pretensiones.

Entre los requisitos formales de la demanda, en el artículo 163 del C.P.A.C.A. se exige la adecuada individualización de las pretensiones individualización de las pretensiones, en la forma que sigue:

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto **administrativo este se debe individualizar con toda precisión.** Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.*

Quando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

Quando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda”.

2.2 Hechos probados en el proceso relevantes.

2.2.1. Mediante Resolución No. 0331 de 8 de mayo de 2019, el Director General del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural resolvió:

“ARTÍCULO 1º: Aprobar la solicitud de intervención para el inmueble ubicado en la Calle 86ª NO. 11ª – 5, barrio La Cabrera de la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá D.C., consistente en:

Demolición total, obra nueva y cerramiento para una edificación de doce (12) pisos con uso vivienda multifamiliar para cincuenta (50) unidades de vivienda, según diecisiete (17) planos arquitectónicos aprobados y sellados con la información del proyecto de intervención y cinco (05) planos de cimentación revisados y sellados los cuales hacen parte integral de la presente resolución.

PARÁGRAFO 1º. La presente aprobación toma como base, el área y linderos obtenidos del levantamiento topográfico presentado por los interesados dentro del presente trámite, por lo que si producto de la actualización de cabida y linderos que se adelante ante la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, se presenta alguna diferencia sobre los linderos del predio con lo consignado en el levantamiento, el proyecto deberá obtener nuevamente aprobación por parte del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural mediante un trámite de modificación de resolución o un trámite nuevo.

PARÁGRAFO 2º. La presente aprobación no exime al propietario y/o poseedor de cumplir con las demás disposiciones que rigen la materia y en particular con los reglamentos establecidos para la propiedad horizontal y las normas que regulan los servicios públicos domiciliarios, no avala intervenciones diferentes a las legalmente aprobadas que se encuentren en la edificación, ni aprueba ningún cambio en el régimen de usos del predio. Adicionalmente, no ampara ni reconoce derecho alguno de propiedad y/o posesión, así como tampoco constituye prueba de mejor derecho sobre el inmueble.

PARÁGRAFO 3º. Corresponde al/ a la Curador/a Urbano/a ante la cual se tramite la Licencia Urbanística verificar el cumplimiento de las normas sobre el manejo de alturas, ocupación, volumetría y usos de conformidad con lo estipulado en el Decreto Distrital 190 de 2004 y sus demás normas

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

reglamentaria, así como las condiciones de los estudios basados en la norma colombiana de sismo resistente NSR-10, que fueron las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el trámite objeto de la presente resolución.

PARÁGRAFO 4°. Durante el proceso constructivo, el interesado deberá velar por la integridad de los elementos que se deben conservar, siguiendo los procedimientos necesarios para la intervención en Bienes de Interés Cultural. En ese marco, quien ejecute la intervención deberá sujetarse estrictamente a lo aprobado por esta entidad y prestar toda la colaboración necesaria para que el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural -IDPC- adelante, si así lo considera, el seguimiento efectivo de la obra, permitiendo el acceso al inmueble y brindando toda la información requerida para comprobar el cumplimiento de la normatividad urbanística.

ARTÍCULO 2°. Remitir el archivo del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC- un (01) juego de diecisiete (17) planos arquitectónicos aprobados y sellados con la información del proyecto de intervención, cinco (05) planos de cimentación revisados y sellados y una (01) copia de la presente resolución (...)

ARTÍCULO 3°. La presente resolución se equiparará al concepto favorable exigido en los artículos 2.2.6.1.1.9 el Decreto Nacional 1077 de 2015 y el numeral 8 del artículo 5 de la Resolución 462 del 13 de julio de 2017 y obra como requisito para adelantar el trámite de la Licencia de Construcción para la intervención aprobada, la cual debe ser solicitada ante las Curadurías Urbanas con jurisdicción en Bogotá D.C., quienes lo aprobarán de conformidad con la normatividad que fundamentó el presente acto.
(...)

ARTÍCULO 7°. La presente resolución tiene una vigencia de dos (02) años contados a partir de su ejecutoria y podrá prorrogarse previa solicitud escrita por el interesado, la cual deberá formularse dentro de los treinta (30) días calendarios anteriores al vencimiento.

ARTÍCULO 8°. Contra la presente resolución procede el recurso de reposición, de conformidad con lo establecido en el (sic) artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la decisión”⁷.

2.2.2 La Curadora Urbana No. 3 de Bogotá expidió la Licencia de Construcción No. 11001 – 3 -20 -693 de 12 de mayo de 2020, con ejecutoria el 6 de noviembre de 2020. Dentro de las precisiones, se consignó lo siguiente:

“(...) 2. CUENTA CON RESOLUCIÓN No. 0331 DE FECGA 08 DE NATI DE 2019, EXPEDIDA POR EL INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CXULTURAL –IDPC-, POR LA CUAL SE APRUEBA LA SOLICITUD DE INTERVENCIÓN PARA EL INMUEBLE UBICADO EN LA CALLE 86ª 11ª 53 (...)

VIGENCIA Y PRÓRROGA ESTA LICENCIA TIENE UNA VIGENCIA DE VEINTICUATRO (24) MESES PRORROGABLES POR UNA SOLA VEZ POR UN PLAZO ADICIONAL DE DOCE (12) MESES, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE SU EJECUTORIA”⁸

2.2.3 A través de Resolución No. 11001-3-20-1168 del 29 de julio de 2020, la Curaduría Tercera Urbana de Bogotá negó el recurso de reposición en contra de la licencia de construcción. Entre las consideraciones, se expuso lo siguiente:

“Entonces, ni a aprobación de los anteproyectos de intervención de los predios colindantes a bienes de interés cultural ni la rectificación de

⁷ Archivo 30ResolucionDeAprobacion, cuaderno medidas cautelares.

⁸ Archivo 27Prueba2LicenciaDeCosntrucción, cuaderno electrónico principal.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

errores referidos a la inscripción de predios son competencias asignadas a los curadores urbanos. Por consiguiente, según los artículos 88 y 91 del CPACA, la Resolución 331 del 8 de mayo de 2019 del IDPC y las Resoluciones No. 6838 y No. 7866 de la UAECED debían ser respetadas por este despacho durante el trámite de la licencia. Esto, porque los actos administrativos fueron proferidos en ejercicio legítimo de las facultades asignadas a estas entidades y no han sido anulados ni suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Consecuentemente, la presente resolución no puede versar sobre la aprobación del anteproyecto por el IDPC ni sobre la rectificación de los linderos de la UAECDE, sino que el contenido de los actos administrativos proferidos por estas entidades resulta vinculantes para este despacho. Por lo tanto, no se pueden aceptar las objeciones de los vecinos basadas en su inconformidad con estas normas, y por ende, este despacho debe acoger la argumentación de la titular respecto al aislamiento posterior de la Casa Echavarría”⁹

2.2.4 Mediante la Resolución No. 1258 de 8 de octubre de 2020, la Secretaría de Planeación de Bogotá resolvió el recurso de apelación en contra de la Licencia de Construcción No. LC 11001-3-20-0693 del 12 de mayo de 2020. Confirmó la decisión y en la parte motiva sostuvo lo siguiente:

“Por lo anterior, si con la decisión tomada por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, mediante la Resolución 331 de mayo 8 de 2019, “Por la cual se resuelve una solicitud de intervención para el predio ubicado en la Calle 86ª No. 11ª – 53 en la localidad de Chapinero de la ciudad de Bogotá D.C.” se causa alguna afectación del bien de interés cultural distrital “Casa Echavarría”, como consideran los recurrentes, esta es una situación que no puede ser objeto de debate o solución por parte del Curador Urbano, al expedir la licencia recurrida, ni por esta instancia con motivo del recurso subsidiario de apelación, debido a que como ya se indicó, esta no es la oportunidad y, además, no se tiene competencia para ello”¹⁰

2.3 Caso concreto.

La señora Karen Irina Kuhfeldt Salazar pretende la nulidad de la Resolución No. 331 de 8 de mayo de 2019, expedida por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, “Por la cual se resuelve una solicitud de intervención para el predio ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá. Alega la violación del principio de publicidad, específicamente, por incumplimiento del deber de comunicar la actuación administrativa a terceras personas que pudieran resultar directamente afectadas.

Está demostrada la existencia de un acto administrativo mediante el cual la Curaduría Tercera de Bogotá otorgó la licencia de construcción del proyecto por el cual se solicitó la intervención en el bien predio ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá, colindante al bien de interés cultural “Casa Echavarría”.

⁹ Archivo 28Prueba3ResuelveRecursoReposición, cuaderno electrónico principal.

¹⁰ Archivo 29Prueba4ResuelveRecursoSubsidiarioApelación, cuaderno electrónico principal.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

Así las cosas, es necesario examinar la relación entre el acto demandado y el acto que habría concedido la licencia de construcción, con el fin de establecer si era imperativo demandar los dos actos administrativos para cumplir con el requisito de adecuada individualización del acto administrativo demandado.

2.3.1 Clasificación de los actos administrativos según su contenido (Actos definitivos, preparatorios y de trámite).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 del CPACA "son *actos definitivos los que decidan directa e indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación*".

Por su parte, en el artículo 75 del C.P.A.C.A. se mencionan los actos de trámite y preparatorios, para indicar que contra estos no proceden recurso.

En cuanto a los actos preparatorios, la doctrina ha explicado que:

"...son los que preparan la decisión final. Auby ET Drago excluyen del recurso de anulación a los actos que **carecen de efectos jurídicos**, y entre ellos **incluyen los preparatorios**, que son aquellos englobados en la fase de instrucción y de procedimiento, y que son **anteriores a la decisión final**; se trata de actos que **no producen lesión**, y que por consiguiente no son impugnables; más aún, teniendo en cuenta que **no se sabe si el acto final llegará a producirse**; claro está, y así lo admiten, que si tal decisión se adopta, cabra invocar los vicios de procedimientos padecidos durante la tramitación, las irregularidades en definitiva en los actos preparatorios"¹¹ (Negrilla fuera de texto).

En este sentido, el tratadista Gustavo Penagos señala que los actos preparatorios de otros -a los que la doctrina italiana denomina "conclusivos"-, son los preliminares a la decisión definitiva. Estos son proferidos en la fase propulsiva, mientras que los conclusivos son emitidos en la fase constitutiva o de **determinación de la voluntad**. Según clasificación del tratadista ALESSI los tipos de actos preparatorios son los siguientes¹²:

1. Los que impulsan, dan inicio a los expedientes.
2. **Los que tienen función autorizativa, esto es, remover un obstáculo que la ley impone para la adopción de un acto concreto.**
3. Los que realizan una función consultiva (informes, dictámenes).
4. Los de comprobación preliminar (accertamenti preliminari), que pueden ser de diverso

Con todo, no es acertado afirmar que cualquier acto que le sirva de base a otro representa un acto preparatorio. Al respecto, el tratadista Gordillo señala:

"Con tal criterio, cualquier acto de los órganos del Estado podría ser "preparatorio", pues siempre, en última instancia, puede servir de base para otro acto ulterior, y nunca en verdad, tienen el carácter de definitivo (...)"¹³

¹¹ PENAGOS Gustavo, El acto administrativo, Tomo II, Parte Especial, Novena Edición, Páginas 90 y 91.

¹² PENAGOS Gustavo, El acto administrativo, Tomo II, Parte Especial, Novena Edición, Página 90.

¹³ PENAGOS Gustavo, El acto administrativo, Tomo II, Parte Especial, Novena Edición, Página 95.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

En cuanto a los actos de trámite *“la doctrina precisa que [algunos] se limitan a impulsar una actuación administrativa, **no tienen un contenido decisor**, su papel en el procedimiento se limita a un **requisito de forma**, en caso de irregularidad en el trámite, la declaración de nulidad se realiza a través del acto final, en caso que haya influido en la decisión final”*¹⁴

En todo caso, un acto de trámite podría convertirse en definitivo, cuando impide la continuación del proceso.

En suma, según la doctrina, el acto preparatorio sirve para preparar la decisión final; el acto de trámite impulsa el proceso para proferir la decisión final, y la decisión final se distingue de los anteriores porque decide de fondo el asunto¹⁵.

2.3.2 Clasificación de los actos administrativos según quienes intervienen en su expedición (simples y complejos), y distinción de los actos conexos.

De otra parte, los actos administrativos se clasifican según el número de órganos o personas que intervienen en su expedición o formación. En oposición a los actos simples (en su emisión interviene un solo órgano), se encuentra la categoría de los actos complejos (aquellos que se forman con la fusión de voluntades de varios órganos).

Las principales características del acto complejo son la competencia compartida, la fusión de voluntades de dos o más órganos, la unidad de contenido, la unidad de fin, la interdependencia de las voluntades de los órganos que intervienen en su formación, y la inexistencia del acto si no se da la fusión de las voluntades que exige la ley para que se tipifique la complejidad.

Sin embargo, no debe confundirse el acto complejo, de los actos conexos. Los actos conexos son autónomos, aunque entre ellos existe una interdependencia que conduce a que la pretensión de nulidad de uno se complemente con la pretensión de nulidad del otro.

Las características de los actos conexos son la unidad de materia, la unidad de fin, la autonomía de cada acto y la necesidad de que se demanden de manera simultánea.

2.3.3 De la naturaleza jurídica del acto administrativo demandado en contexto de la pretensión de simple nulidad.

En este caso, el acto demandado resuelve una solicitud de intervención para el predio ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá.

¹⁴ PENAGOS Gustavo, El acto administrativo, Tomo II, Parte Especial, Novena Edición, Página 99.

¹⁵ PENAGOS Gustavo, El acto administrativo, Tomo II, Parte Especial, Novena Edición, Página 105.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

El artículo 7 de la Ley 1185 de 2008¹⁶, modificó el artículo 11 de la Ley 397 de 1997¹⁷. La disposición normativa trata sobre el régimen especial de protección de los bienes de interés cultural, y con respecto a la intervención de bienes de interés cultural se establece lo siguiente:

*"2. Intervención. Por intervención **se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo**. Comprende, a **título enunciativo**, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido.*

La intervención de un bien de interés cultural del ámbito nacional deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, según el caso. Para el patrimonio arqueológico, esta autorización compete al Instituto Colombiano de Antropología e Historia de conformidad con el Plan de Manejo Arqueológico.

*Asimismo, **la intervención de un bien de interés cultural del ámbito territorial deberá contar con la autorización de la entidad territorial que haya efectuado dicha declaratoria.***

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

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

*Quien pretenda realizar una obra en inmuebles ubicados en el área de influencia o que sean colindantes con un bien inmueble declarado de interés cultural, deberá **comunicarlo previamente** a la autoridad que hubiera efectuado la respectiva declaratoria. De acuerdo con la **naturaleza de las obras y el impacto** que pueda tener en el bien inmueble de interés cultural, la autoridad correspondiente **aprobará su realización** o, si es el caso, **podrá solicitar que las mismas se ajusten al Plan Especial de Manejo y Protección que hubiera sido aprobado para dicho inmueble.***

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

De lo expuesto en el artículo citado, se tiene que dentro del régimen de protección de los bienes de interés cultural, están previstas medidas para evitar que puedan verse afectados con su intervención (cualquier acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo).

¹⁶ Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ 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.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

Entre estas medidas se encuentra la **autorización de la intervención** por parte de la de la entidad territorial que haya efectuado la declaratoria de bien de interés cultural. Y se entiende que la intervención no solo recae sobre el propio bien, sino sobre los aledaños o ubicados en el área de influencia, de tal modo que deben aprobarse las obras sobre estos o se requerir su ajuste al Plan Especial de Manejo y Protección del BIC.

La disposición también señala que para la expedición de cualquier licencia para acciones que representen acciones materiales sobre los inmuebles, las autoridades competentes deben garantizar el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección **siempre que este hubiere sido aprobado**, y que **ninguna licencia reemplaza** a la autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente (quien hizo la declaratoria de bien de interés cultural).

Luego, desde ya se advierte la relación entre las autorizaciones de intervención en el bien de interés cultural o los colindantes y/o el Plan Especial de Manejo y Protección del BIC como condiciones para la expedición de las licencias. De ahí, que quien pretenda obtener una licencia de construcción debe cumplir con los presupuestos legales que garantizan la no afectación del BIC dentro del trámite administrativo.

Ahora bien, la decisión en torno a la aprobación de las obras sobre el inmueble colindante al BIC tiene un contenido decisorio y no de mero trámite, puesto que expresa la voluntad aprobatoria de la intervención. De otra parte, **no solo prepara o impulsa el proceso para la expedición de una licencia de construcción, sino que garantiza la protección del BIC y con ello los derechos colectivos implícitos en la existencia de ese patrimonio.** Incluso, existe aun cuando no se haya expedido la licencia de construcción, y mantiene sus efectos durante el término de su vigencia.

En el artículo 2.4.1.4.4. Decreto 1080 de 26 de mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura", al establecerse los tipos de obra para BIC inmuebles, se establece lo siguiente:

"Tipos de obras para BIC inmuebles. Las diferentes obras que se pueden efectuar en BIC inmuebles, de acuerdo con el nivel de Intervención permitido y previa autorización de la autoridad competente, son las siguientes:

(...)

Parágrafo. En caso de inmuebles **también son objeto de esta autorización intervenciones en las de influencia, bienes colindantes con dichos bienes y espacios públicos localizados en urbanos declarados BIC e identificados en el PEMP.** (Decreto 763 2009; Artículo 41)"

En el artículo 2.4.1.4.6. Ibídem se destaca la necesidad de motivación del acto administrativo que decide la solicitud de intervención:

"Artículo 2.4.1.4.6. Solicitud de autorización. La solicitud de autorización para intervenir un BIC deberá presentarse ante la autoridad competente, por su propietario o representante legal o por profesional debidamente autorizado por el propietario, según requisitos que señalará el Ministerio de Cultura tanto para los BIC del ámbito nacional como territorial.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

En el caso de BIC inmuebles, al mismo procedimiento están sujetos los inmuebles colindantes o localizados en la zona de influencia del BIC.

Parágrafo. El Ministerio de Cultura podrá reglamentar los casos de intervenciones mínimas de BIC inmuebles y muebles que no requieran autorización previa.

(Decreto 763 de 2009; Artículo 43)"

El Decreto 560 de 28 de septiembre 2018, "Por medio del cual se define la reglamentación urbanística aplicable a los Bienes de Interés Cultural del ámbito distrital y se dictan otras disposiciones" señala lo siguiente sobre las intervenciones de bienes de interés cultural:

"Artículo 27°. Intervenciones. Todo tipo de **obra propuesto para los Inmuebles de Interés Cultural** objeto de la presente reglamentación **requiere de un anteproyecto aprobado por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, como requisito previo a la solicitud de licencia ante las Curadurías Urbanas,** con excepción de los casos establecidos en el presente Decreto.

Las intervenciones mínimas y las reparaciones locativas se regirán de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional y las reglamentaciones internas que para el efecto expida el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. Dichas aprobaciones no incluyen el cambio de uso.

Las intervenciones correspondientes a obra nueva, demolición total, ampliaciones y reforzamientos estructurales en predios colindantes con los Inmuebles de Interés Cultural del ámbito distrital requieren aprobación previa del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, y serán evaluadas con relación **a la volumetría, aislamientos y empates con el predio de conservación, con excepción de los reforzamientos estructurales,** en los cuales únicamente se revisará que la cimentación propuesta soportada por el estudio de suelos no afecte al Inmueble de Interés Cultural colindante...".

En el artículo citado -al cual alude la parte demandante para destacar el carácter de anteproyecto del acto administrativo demandado-, se menciona que para obras sobre el propio bien de interés cultural debe obtenerse la aprobación de un anteproyecto, como requisito o condición para la licencia ante las Curadurías Urbanas. Y si bien no la califica como un anteproyecto, la norma también menciona la **aprobación previa** que debe obtenerse para la intervención de predios colindante al bien de interés cultural.

Así las cosas, la aprobación para la intervención en el bien colindante es una condición o requisito necesario para la expedición de la licencia ante las Curadurías Urbanas, y así se colige de lo establecido en la Sección 2, Subsección 1 del Decreto Nacional 1077 de 2015, titulada "*Procedimientos aplicables para la expedición de licencias urbanísticas y sus modificaciones*".

En el artículo 2.2.6.1.1.9. *Ibíd.*, que trata sobre la autorización de actuaciones urbanísticas en predios con declaratoria de bienes de interés cultural y bienes dentro de su área o zona de influencia, se establece que:

"Sin perjuicio de la presentación del respectivo anteproyecto o autorización de intervención, **cuando se haya adoptado** el Plan Especial de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente, las solicitudes de licencias urbanísticas sobre bienes de interés cultural y sobre

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

los inmuebles localizados al interior de su zona de influencia, **se resolverán con sujeción a las normas urbanísticas y de edificación que se adopten en el mismo.**

En caso **de no haberse adoptado** el Plan Especial de Manejo y Protección al momento de la solicitud, **las licencias se podrán expedir con base** en el anteproyecto o **autorización de intervención del bien de interés cultural aprobado por parte de la autoridad que efectuó la respectiva declaratoria,** en el cuál se señalará los usos específicos autorizados"

A partir de lo establecido en la disposición normativa citada, queda reafirmado que la autorización previa de la intervención es condición de la licencia de construcción.

Sin embargo, contrario a lo que afirma la parte demandada, la norma no autoriza la modificación de la aprobación de la intervención por parte de la Curaduría Urbana, cuando no existe **Plan de Especial de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y señala con claridad que en este caso, la licencia puede ser otorgada con fundamento en la aprobación de la intervención**¹⁸.

Más aun, cuando el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, establece que *"La autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente **no podrá sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística**"*.

Asimismo, el artículo 2.4.1.4.2. del Decreto 1080 de 26 de mayo de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura"*, señala que toda intervención de un SIC, con independencia de si el BIC requiere o no de un Plan Especial de Manejo y Protección, **deberá contar con la previa autorización de la autoridad competente que hubiera efectuado la declaratoria.** (Decreto 763 de 2009; Artículo 39)".

¹⁸ El artículo 16 del Decreto 070 de 2015 "Por el cual se establece el Sistema Distrital de Patrimonio Cultural, se reasignan competencias y se dictan otras disposiciones", establece que de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008, la declaratoria de un bien como de interés cultural podrá incorporar el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando este se requiera para establecer las acciones necesarias para garantizar su protección, gestión y sostenibilidad. Dicho instrumento podrá elaborarse de manera independiente de la declaratoria, cuando las circunstancias lo ameriten.

Por su parte, en el artículo 2.4.1.1.3. del Decreto 1080 de 26 de mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura" queda claro que para todos los bienes de interés cultural no se formula un plan especial de manejo y protección:

"PEMP para bienes Inmuebles. En el caso de las categorías de inmuebles señaladas en el artículo anterior se tendrá en cuenta lo siguiente para efectos de la formulación de PEMP:

1. Del Grupo Urbano: Procurará formularse un PEMP para los inmuebles del Grupo Urbano que se incluyan en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural - LICBIC-, sin perjuicio de las atribuciones autónomas de decisión con que cuentan las autoridades competentes en la materia. Los bienes del Grupo Urbano del ámbito nacional y territorial declarados BIC con anterioridad a la ley 1185 de 2008 requieren en todos los casos la formulación de PEMP.

11. Del Grupo Arquitectónico: Procurará formularse un PEMP para los inmuebles del Grupo Arquitectónico que se incluyan en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de interés Cultural -LICBIC-, en el ámbito nacional y territorial y sin perjuicio de las atribuciones autónomas con que cuentan las autoridades competentes en la materia, cuando presenten alguna de las siguientes condiciones: (...)"

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

De este modo, lo que el artículo 2.2.6.1.1.9 del Decreto 1077 de 2015 establece es que cuando existe Plan Especial de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, este debe ser atendido en el trámite de la expedición de la licencia, aun cuando se cuente con autorización para la intervención.

En este caso, para la expedición de la licencia de construcción sobre el bien colindante al bien de interés cultural Casa Echavarría, concurre la voluntad del Instituto Distrital de Patrimonio Distrital -quien autorizó la intervención- y de la Curaduría Tercera Urbana de Bogotá, que al revisar las restantes condiciones legales expidió la licencia de construcción¹⁹.

De lo dicho hasta este punto, la conclusión es que la licencia de construcción es el acto definitivo con el que su beneficiario – el propietario del bien objeto del proyecto- adquiere el derecho de construcción y desarrollo sobre el bien colindante al BIC²⁰. Entonces, el acto que aprobó la intervención en el bien colindante fue preparatorio a la expedición de la licencia, y conforma con ella un acto complejo, por la concurrencia de múltiples voluntades. De no haberse aprobado la intervención, este sería un acto que aunque preparatorio pondría fin a la actuación, y al imposibilitar la obtención de la licencia de construcción sería impugnabile por el particular afectado.

No obstante, no puede perderse de vista que el acto demandado es de carácter particular y concreto, pero se demanda en ejercicio del medio de control de simple nulidad, con la finalidad de protección del interés general y, particularmente, de los derechos colectivos. De ahí que es otra la perspectiva del carácter definitivo del acto administrativo, cuando se demanda sin un interés particular.

Teniendo en cuenta la garantía de protección del bien de interés cultural que otorga el análisis de la aprobación de la intervención sobre el bien colindante, para la sociedad en general esta decisión representa un acto conclusivo, porque habilita la obtención de la licencia de construcción. Luego, su existencia

¹⁹ ARTÍCULO 2.2.6.1.2.2.3 del Decreto 1077 de 2015. De la revisión del proyecto. El curador urbano o la autoridad municipal o distrital encargada de estudiar, tramitar y expedir las Licencias deberá revisar el proyecto objeto de la solicitud desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico y estructural, incluyendo la revisión del cumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 y la norma que lo adicione, modifique o sustituya; los diseños estructurales, estudios geotécnicos y de suelos y diseños de elementos no estructurales, así como el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación aplicables.

Si bien la revisión del proyecto se podrá iniciar a partir del día siguiente de la radicación, los términos para resolver la solicitud empezarán a correr una vez haya sido radicada en legal y debida forma.

²⁰ ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3.3 del Decreto 1077 de 2015. Efectos de la licencia. De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5 del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aun cuando sean enajenados. Para el efecto, se tendrá por titular de la licencia, a quién esté registrado como propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor solicitante en los casos de licencia de construcción.

En el caso que el predio objeto de la licencia sea enajenado, no se requerirá adelantar ningún trámite de actualización del titular. No obstante, si el nuevo propietario así lo solicitare, dicha actuación no generará expensa a favor del curador urbano.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHFIELDT SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

y efectos se producen aun cuando aquella no haya sido expedida, porque levanta la protección del BIC (efecto autónomo) y, en este sentido, es posible su impugnación en vía judicial.

Ahora bien, lo anterior no significa que una vez expedida la licencia de construcción, no exista relación de interdependencia entre esta y el acto administrativo que aprobó la intervención sobre el bien colindante al BIC, tal y como lo reconoce la propia solicitante de la medida cautelar²¹. De ahí que la finalidad de la demanda será que no se materialice la intervención, que ya contaría con licencia para su ejecución.

Así las cosas, en contexto del medio de control de simple nulidad, el acto administrativo que aprueba la intervención sobre el bien colindante al BIC y el acto administrativo que expide la licencia de construcción son actos conexos y, por ende, deben demandarse de manera conjunta.

2.3.4 Ineptitud de la demanda por indebida individualización de los actos administrativos demandados – proposición jurídica incompleta.

Teniendo en cuenta la conexidad que existe entre el auto demandado que aprobó la intervención del bien ubicado en la Calle 86ª #11ª – 53 en la localidad de Chapinero en la ciudad de Bogotá, y el acto administrativo que aprobó la licencia de construcción sobre este bien, la pretensión de nulidad debió dirigirse en contra de los dos actos administrativos.

Lo contrario, implicaría aceptar que se cuestione la legalidad y, mucho más, se decrete la nulidad del acto que aprueba la intervención, pero se mantenga la presunción de legalidad del acto que expide la licencia de construcción, con fundamento en el cual se podría adelantar la obra sobre el bien.

Aunque cada acto tiene entidad jurídica propia, al expedirse la licencia de construcción nace una conexidad que impide declarar la nulidad de uno de ellos, porque queda vigente el otro.

Bajo la consideración de que el acto demandado y el que expidió la licencia de construcción son actos conexos, solo demandando las dos decisiones podría tenerse una proposición jurídica completa.

Al respecto de la proposición jurídica incompleta, el Consejo de Estado ha señalado:

“(…) es menester en el ejercicio de los medios de control, que el acto o los actos de los que se deprecia la nulidad, deban individualizarse en las pretensiones del libelo con toda precisión, puesto que ello enmarca el objeto de estudio de legalidad por parte del juez.

De manera que los actos administrativos que constituyan una unidad jurídica, es decir, tengan una relación directa con otros por su identidad, unidad

²¹ La demandante señala en el escrito de solicitud de la medida cautelar que la suspensión provisional del acto demandado es necesaria, en tanto la autorización que imparte el IDPC respecto de intervenciones en predios colindantes de BICD **hace parte las actuaciones urbanísticas y del otorgamiento de licencias para tal fin** (Decreto 1077 de 2015, arts. 2.2.6.1.1.1 y ss.), se impone la garantía de propiciar la participación ciudadana, tal como lo ordena la Ley 388 en su artículo 4º.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

de contenido y efectos jurídicos, deben ser demandados en su totalidad, aunque si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

No incluir e individualizar con toda precisión el conjunto de actos que conforman una unidad jurídica dentro las pretensiones de la demanda en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, supone la denominada proposición jurídica incompleta, cuyos efectos delimitan al juez en su decisión, en razón a que aquel no puede llevar a cabo un análisis de legalidad de manera fragmentada, sino integral frente una situación jurídica particular y concreta.

Al respecto, la sección ha indicado que la proposición jurídica incompleta se configura: i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, o ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible para el juez emitir una decisión de fondo¹⁹. No obstante lo anterior, la Sala también ha destacado la necesidad de que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo encamine sus actuaciones a la garantía y el respeto de los derechos constitucionales y legales que le asisten a los administrados y no se apegue de forma rígida a las ritualidades procedimentales en detrimento del derecho sustancial.

En conclusión, cuando no se demanda de forma individualizada y precisa la totalidad de los actos administrativos que conforman una unidad jurídica por su identidad, unidad de contenido y efectos jurídicos de los cuales se pretende su nulidad frente a una situación jurídica particular, se configura la llamada proposición jurídica incompleta, que hace que el juez no pueda adoptar una decisión de fondo, sin embargo, cada caso en concreto debe ser analizado en detalle, para no incurrir en el exceso de ritualidades procedimentales que obstaculicen y cercenen el derecho de acceso a la administración de justicia, además, así evitar las sentencias inhibitorias."²²

En suma, la demanda de los actos conexos es indispensable porque en acatamiento del principio de jurisdicción rogada, no es posible declarar la nulidad de un acto administrativo que no fue demandado. El artículo 100 de C.G.P. establece como excepción previa la ineptitud sustantiva de la demanda, cuando quiera que no se cumplan los requisitos formales para su interposición.

El deber de demandar los actos administrativos conexos se origina en el requisito de individualización del acto administrativo, establecido en el artículo 163 del CPACA.

En este caso, no se individualizó correctamente el acto administrativo demandado, por lo que el incumplimiento de este requisito conlleva a declarar de oficio la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, por indebida individualización de las pretensiones.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

DISPONE

²² Consejo de Estado, 11 de marzo de 2021, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Radicación Número: 47001-23-33-000-2014-00221-01(2907-15). Citada en Auto de 31 de marzo de 2022, Bogotá, D.C., Rad. No. 11001 03 24 000 20200005800, Sección Primera, C.P. Oswaldo Giraldo López.

Expediente: 110013334003 - 2020 - 00302 -00
Accionante: KAREN IRINA KUHfeldt SALAZAR
Accionados: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - SOCIEDAD ROSALES S.A.
Asunto: Declara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

1. Tener por contestada oportunamente la demanda por parte del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
2. Declarar probada de oficio la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, por incumplimiento del requisito formal de individualización de las pretensiones, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.
3. Los correos de notificaciones a las partes del proceso son los siguientes:

Parte demandante: kkuhfeldt@yahoo.com

Parte demandada: notificacionjudicial@idpc.gov.co;
william.rodriguez@idpc.gov.co; williamjavierr@yahoo.fr.

Tercera vinculada: oscarin10.acosta@outlook.com; l.a.gutierrez@outlook.com;
contabilidad1@rosales.com.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

EDNA PAOLA RODRIGUEZ RIBERO
Jueza

JB