

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA



Bogotá D. C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)  
Auto I-519 /2022

|                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACCIÓN POPULAR- PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES<br>COLECTIVOS                                  |
| RADICACIÓN: 11001333400120170020700                                                                   |
| DEMANDANTES: COOPERATIVA DE TRABAJADORES DE HACIENDA<br>PÚBLICA- COOTRADIAN, SOCIEDAD LOS CISNES LTDA |
| DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE GOBIERNO<br>Y OTROS                               |

CUMPLIMIENTO PACTO Y TERMINACIÓN PROCESO

Procede el Despacho a revisar el cumplimiento del pacto de cumplimiento al que llegaron las partes en audiencia celebrada el día 14 de septiembre de 2021, dentro del proceso incoado por la **Cooperativa de Trabajadores de Hacienda Pública - COOTRASDIAN-, Sociedad los Cisnes** contra la **Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Gobierno – Departamento Administrativo de la defensoría del Espacio Público – Alcaldía Local de Santa Fe** y el señor **Julio César Niño Rico**.

I. ANTECEDENTES.

En el escrito contentivo del libelo demandatorio, los actores populares solicitan que se hagan las siguientes declaraciones:

1. PRETENSIONES

“(…)  
Principales:

**PRIMERO:** Que se ordene al **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DE GOBIERNO – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO DE BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA MENOR DE SANTA FE DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ Y EL SEÑOR JULIO CÉSAR NIÑO RICO**, conjuntamente o mancomunadamente demoler el inmueble ubicado en la calle 20 No. 3- 28 de la ciudad de Bogotá D.C. identificado con matrícula inmobiliaria numero 50C- 186640 de propiedad del señor **JULIO CÉSAR NIÑO RICO**

**SEGUNDO:** Que se cite al señor JULIO CÉSAR NIÑO RICO para que haga valer sus derechos dentro de la presente acción popular

Subsidiarias:

**PRIMERO:** Que se ordene al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ- SECRETARÍA DE GOBIERNO – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO DE BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA MENOR DE SANTA FE DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ Y EL SEÑOR JULIO CÉSAR NIÑO RICO, tomen las medidas que estimen pertinentes con el fin que cesen las conductas que causan perjuicio a la comunidad y que son objeto de esta acción.”

## 2. HECHOS.

Como fundamento fáctico de las pretensiones, la parte actora narró a folios 21 y ss del cuaderno principal del expediente, los hechos en los cuales se funda la presente acción constitucional, así:

**“PRIMERO:** La COOPERATIVA DE TRABAJADORES DE HACIENDA PÚBLICA – Y LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES COOTRADIAN-, cuenta con una sucursal en la calle 20 No. 3-40 de la ciudad de Bogotá.

**SEGUNDO:** LOS CISNES LTDA Y/O HOTEL INTER BOGOTÁ, está ubicado en la carrera 3 No. 20-17 de la ciudad de Bogotá y calle 20 3-23/36.

**TERCERO:** La calle veinte (20) entre carreras tercera (3ra) y cuarta (4ta) que se describe puede considerarse de amplia y frecuente circulación peatonal, puesa aparte de los residentes del sector y los trabajadores de los accionantes, circula gran cantidad de jóvenes universitarios, pues aledañosamente se ubican las universidades.

**CUARTO:** La casa veintiocho (28) ubicada en la calle veinte (20) con carrera tercera (3ra) es una construcción que se encuentra salida del perímetro respecto a sus predios vecinos; pues el andén de la calle en este costado tiene un ancho de tres metros (3.0Mtrs) en promedio, y frente a esta vivienda se reduce a un metro y veinte centímetros (1.20 Mtrs).

**QUINTO:** Desde hace varios años los accionantes, residentes, trabajadores, estudiantes, y en general transeúntes diarios que circulan por la calle 20 entre carrera tercera (3) y cuarta (4) de la ciudad de Bogotá D.C. han debido soportar el constante flagelo de los atracos, hurto de sus objetos personales, olores nauseabundos y contaminación como consecuencia de la estancia de la delincuencia común y la estadía de habitantes de la calle; generados precisamente por la construcción que se encuentra salida respecto a sus predios colindantes y se describió anteriormente, pues por un lado o por el otro de la edificación se esconden los delincuentes, a la pasar los transeúntes, sin percatarlo, los hurtan; de la misma manera, es un sitio donde pernoctan habitantes de la calle durante las horas de la noche, generando más inseguridad para los residentes y transeúntes del sector.

**SEXTO:** En la actualidad la persona que ostenta la propiedad de la casa ubicada en la calle 20 No. 3- 28 de la ciudad de Bogotá D.C. y tantas veces referenciado es el señor JULIO CÉSAR NIÑO RICO, quien se identifica con la cédula de ciudadanía No. 79.062.739.

**SÉPTIMO:** Los acá accionantes afirman que dichas situaciones han afectado gravemente la seguridad, el espacio público, la salubridad de la zona, la tranquilidad habida cuenta que se han presentado un sinnúmero e atracos, hurto de objetos personales a los transeúntes, específicamente a los trabajadores de “COOTRADIÁN” y del HOTEL INTER BOGOTÁ, generando temor en estas personas.

**OCTAVO:** Visto los anteriores hechos los accionantes acuden a este mecanismo constitucional con el fin de que sean amparados los derechos colectivos a un medio ambiente sano, a la tranquilidad, a la seguridad, a la salubridad y en consecuencia se les ordene a las entidades accionadas que tomen las medidas necesarias para ponerle fin a este problema que aqueja a la comunidad en general.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

- Correspondió por reparto de fecha 15 de agosto de 2017, a este despacho la Acción Popular de la referencia.
- La mencionada Acción, en el libelo inicial los demandantes manifiestan que en el sector de la calle 20 entre carreras 3 y 4 está ubicado un predio cuya construcción está invadiendo área que en su sentir ocupa espacio público y que esa situación está generando vulneración a derechos colectivos tales como el goce a un ambiente sano dado que con la construcción que ocupa el andén se advierte una vulneración al goce del ambiente sano, al goce del espacio público, la salubridad pública, y la seguridad.
- El día 6 de agosto de 2018, la Acción Popular fue admitida, notificada a las partes, a través de la Secretaría del Despacho.
- Mediante providencia de fecha 5 de octubre de 2018, este despacho señaló fecha para llevar a cabo la Audiencia de pacto de cumplimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual quedó fijada para el día 29 de noviembre de 2018.
- En diligencia celebrada el 29 de noviembre de 2018 esta sede judicial instaló la respectiva Audiencia de Pacto de Cumplimiento, en donde las partes manifestaron que podían llegar a un acuerdo y solicitaron suspender la Audiencia, el despacho accedió y suspendió la diligencia por el término de 20 días, a fin de que las partes se reunieran acordaran los puntos de acercamiento para un posible pacto.

- Transcurrido el término otorgado por el despacho, las partes no lograron llegar a ningún acuerdo, por lo que este despacho nuevamente fijó fecha y hora para continuar con la Audiencia de Pacto de Cumplimiento tratando de que las partes pudiesen llegar a un posible pacto.
- La apoderada de la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Gobierno – Departamento Administrativo del espacio Público -DADEP – Y Alcaldía Local de Santa Fe, allegaron el memorial con radicado 2-2019-4088 de fecha 9 de abril de 2019 ( obrante a folio 126 del cuaderno físico) en donde manifiestan que el Alcalde de la Localidad de Santa Fe fue requerido para que en coordinación de la Policía Nacional realizara patrullajes en la zona, ya que se ha informado que en ese sector se presentan hurtos a los transeúntes y en las noches pernoctan habitantes de la calle en el espacio que sobresale del inmueble, requerimiento que fue puesto en conocimiento de la Secretaría de Gobierno, a fin de que se garantice la orden ( folio 127 cuaderno físico)
- Posteriormente allegó comunicaciones llevadas a cabo al interior de la administración distrital a efectos de coordinar la realización de patrullajes en la zona, (folios 129,133 y 134 del cuaderno físico del expediente).
- El 30 de septiembre de 2019 se reanudó por segunda vez la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, la cual fue suspendida por ausencia del Ministerio Público.
- El señor Julio Cesar Niño Rico, allega memorial de fecha 26 de febrero de 2021, en donde informa al despacho que radicó ante la Curaduría No 2 de Bogotá, bajo radicado número 11001-2-20-624 de fecha 3 de marzo de 2020 solicitud de Licencia de Construcción en las modalidades de obra nueva y demolición total para el predio objeto de la presente acción.
- Además, señaló que fue notificado de la resolución No 11001-2-20-1924 expedida el 10 de septiembre de 2020 y ejecutoriada el 22 de febrero de 2021, con vigencia hasta el 22 de febrero de 2023 prorrogable por 12 meses más, en la cual le fue otorgada licencia de construcción en donde se aprobó un retroceso de 1.20 metros empatando así con los predios colindantes, dando con ello solución a las pretensiones de la parte actora dentro de la presente Acción constitucional. Presenta anexos que comprueban lo manifestado.

- Del memorial señalado anteriormente se corrió traslado a las partes.
- El 6 de julio de 2021 el apoderado de la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno, Alcaldía Local de Santa Fe - Departamento Administrativo de la defensoría del espacio Público -DADEP radicó memorial en el que informa sobre las gestiones adelantadas por parte de esta demandada, memorial que también ordenó el despacho poner en conocimiento de las demandantes mediante auto de fecha 13 de julio de 2021.
- Mediante auto del 3 de septiembre de 2021, se fijó fecha para dar Continuación a la Audiencia de Pacto de Cumplimiento para el día 14 de septiembre de 2021.
- De conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, que se realizó el día 14 de septiembre de 2021 y dentro de la cual se debatió el problema objeto de esta acción y se llegó al siguiente acuerdo:

Que el señor Julio Cesar Niño Rico como propietario del bien inmueble ubicado en la calle 20 No. 3- 28 de la ciudad de Bogotá D.C., se compromete a dar cumplimiento a la licencia de construcción la cual fue aprobada mediante la resolución No 11001-2-20-1924 expedida el 10 de septiembre de 2020 y ejecutoriada el 22 de febrero de 2021, con vigencia hasta el 22 de febrero de 2023 prorrogable por 12 meses más, en la que se resolvió: *“Otorgar LICENCIA DE CONTRUCCION en la (s) modalidad (es) de OBRA NUEVA, DEMOLICION TOTAL en el predio urbano estrato o uso: 3, localizado en la dirección CL 20 3 28 (ACTUAL)- Chip: AAA0030CJTO-Matricula Inmobiliaria: 50C186640 de la localidad 3 de Santa Fe- PARA UNA EDIFICACION DE CINCO (5) PISOS DE ALTURA, DESTINADA A UNA (1) UNIDAD DE VIVIENDA NO VIS Titular: NIÑO RICO JULIO CESAR CC: 79062739”*.

En el numeral 5 de la Resolución No 11001-2-20-1924 se establece: “EDIFICABILIDAD Literal D. RETROCESOS dictamina: “H. dimensión de retrocesos contra zonas verdes o espacios públicos 1,20”, el retroceso mencionado fue planteado en el proyecto radicado por el accionante ante la Curaduría No. 2 y de esta forma queda empatado con los predios colindantes, dimensión establecida según Manzana Catastral No. 00310235 en la que se establece un lindero del predio objeto de licencia de 5.00 metros y un lindero del predio identificado con la

nomenclatura Calle 20 No. 3-18 colindante con el predio de 3.80 metros, lo que conlleva a determinar la dimensión del retroceso exigido por los demandantes del proceso y que fue materia objeto de la Acción Popular interpuesta contra este bien inmueble privado. Debido a que se aprobó ese retroceso de 1.20 metros, se empatan así con los predios colindantes, superando la primera pretensión de esta acción popular. El tiempo requerido que solicita el actor es de doce meses a partir de la aprobación de este pacto.

Frente al tema de seguridad pública que se requiere en el sector, no se logró llegar a acuerdos con las entidades accionadas, en razón de ello, se determinó que el Pacto de Cumplimiento es parcial.

- El Despacho profirió Sentencia de Pacto de Cumplimiento el día 30 de noviembre de 2021, dentro de la cual quedaron planteados los puntos discutidos y acordados por las partes y el Despacho.
- El señor demandado Julio Cesar Niño Rico presenta escrito radicado el 23 de febrero de 2022, en el que anexa imágenes fotográficas donde se puede vislumbrar que las obras se encuentran realizadas por cuanto se evidencia la demolición y el retroceso de 1,20 Mts de construcción de propiedad privada correspondiente al inmueble ubicado en la calle 20 N.3-28 de la Ciudad de Bogotá D.C y que se da cumplimiento a lo acordado.
- Por lo anterior, el Despacho, mediante Auto S 191/2022 del once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022), puso a disposición de la parte accionante y demás accionados, para que hicieran las manifestaciones que tuvieran a lugar. Sin embargo ninguna de ellas realizó pronunciamiento.
- En vista de ello, el Juzgado mediante auto S 720/2022 del dieciocho (18) de agosto de dos mil veintidós (2022) dispuso que quienes conforman la parte actora, en calidad de auditores, revisen la obra realizada por el señor Julio Cesar Niño Rico, en aras de verificar que lo acordado en audiencia de Pacto y posterior sentencia, se haya cumplido en su integridad.
- A su vez, se requirió a la parte demandada, Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría Distrital de Gobierno- Departamento Administrativo del Espacio Público- DADEP y Alcaldía Local de Santa Fé, para que rindan informe

acerca de las estrategias de seguridad del sector aledaño a la Calle 20 No. 3-38, y el apoyo policial requerido para mitigar la situación de inseguridad del sector, entre ellos los patrullajes en la zona, que evite hurtos a transeúntes y que en las noches pernocten habitantes de la calle en el espacio señalado.

- Frente a ello, la Secretaría Distrital de Gobierno- Alcaldía Local de Santa Fe, presenta informe de auditoría del 02 de septiembre de 2022, donde se informa que la construcción que se presentaba en el predio ubicado en la calle 20 N.3-28 fue demolida. Por otra parte responden al requerimiento señalando las gestiones realizadas respecto de la vigilancia en el sector. Por su parte, el Departamento Administrativo del Espacio Público- DADEP a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA, presenta informe con radicado No. 20221100132771 de 29 de agosto de 2022, respecto de las actuaciones adelantadas de inspección, vigilancia y control del sector.
- Teniendo en cuenta que el comité veedor se encuentra conformado por la parte actora y que quienes realizaron la auditoría fueron las entidades del Distrito Secretaría Distrital de Gobierno- Alcaldía Local de Santa Fe, el Despacho ordenó que tal auditoría debía estar conformada por la parte actora de la acción constitucional. En razón de ello, hizo el requerimiento a través de Auto S 910/2022 del veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022).
- Frente a ello, la parte demandante a través de su apoderado judicial presenta informe y archivo fotográfico en el que señala que se demuestra a cabalidad lo ordenado en el Pacto de Cumplimiento.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1 SOBRE LAS GENERALIDADES Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR**

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

La naturaleza de las acciones populares no solamente es preventiva sino también correctiva y hasta restitutiva cuando se dan ciertas condiciones, lo que se infiere del contenido del inciso 2° del artículo 2° de la Ley 472 establece que éstas *“se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”*.

Con la presente acción los actores pretenden que se protejan los derechos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública y el goce del espacio público, los cuales estima amenazados por cuanto aducen que el predio ubicado en la calle 20 No. 3- 28 de la ciudad de Bogotá D.C., está invadiendo área que en su sentir ocupa espacio público, dado que con la construcción que ocupa el andén se advierte está invadiendo espacio público, lo que genera inseguridad y contaminación en el sector.

En este caso, se trata de establecer si las situaciones mencionadas en la presente acción pueden ser superadas mediante la formula de arreglo presentada en audiencia de pacto de cumplimiento, para lo cual esta sede judicial abordará los siguientes temas: i) los derechos invocados; ii) pacto de cumplimiento iii) el caso concreto y pronunciamiento sobre el cumplimiento al pacto así como revisión de las demás pretensiones planteadas.

### **3.2 LOS DERECHOS COLECTIVOS PRESUNTAMENTE CONCULCADOS**

#### **a) La Seguridad y salubridad pública**

La salubridad pública es el derecho que garantiza la existencia de los factores y condiciones que hacen posible una vida digna y duradera, como el abastecimiento de agua potable, el manejo adecuado de residuos líquidos y sólidos, el control de calidad de los alimentos, la existencia de unas condiciones y ambiente de trabajo adecuado, y la conservación y control a la contaminación de los recursos naturales.

Frente a este derecho colectivo, se ha pronunciado el Alto Tribunal de Cierre en lo Contencioso Administrativo, de la siguiente manera:

*“(..)*

*De acuerdo con lo previsto por el artículo 88 de la Constitución las acciones populares tienen por objeto la protección de derechos colectivos como, entre otros, la seguridad y salubridad públicas. Este enunciado, desarrollado cabalmente por el*



artículo 4º de la Ley 472 de 1998, que en su literal g) consagra a estos dos bienes como elementos esenciales de un derecho colectivo susceptible del amparo que ofrece este mecanismo procesal, se armoniza plenamente con lo dispuesto por el artículo 49 Superior respecto al saneamiento ambiental y la atención de la salud como servicios públicos a cargo del Estado, cuya prestación debe garantizarse a toda persona. De lo que se trata es de prevenir y corregir las circunstancias que puedan afectar o incidir negativamente sobre dos bienes jurídicos indispensables para garantizar la realización de valores constitucionales como la vida, la convivencia, la justicia, la igualdad y la paz (Preámbulo); así como para el logro de objetivos como la promoción de la prosperidad general, la garantía de la convivencia pacífica y de derechos constitucionales como la vida, la integridad personal, la salud o de las libertades individuales, lo mismo que para facilitar la participación de las personas en los distintos ámbitos de la vida colectiva (artículo 2º CP).

La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, en tanto que aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la

*comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.<sup>1</sup>*”

*Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas “se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad”<sup>2</sup>. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva. (...)”<sup>3</sup>.*

De lo reseñado, se observa que para la H. Corte Constitucional, la afectación de este interés colectivo puede ser imputado a las autoridades competentes (en cuya función se encuentra velar por dichos bienes jurídicos), de forma activa o pasiva, por acción o inactividad de la administración pública, pues en todo caso, el contenido general de este derecho implica que se encuentra en cabeza del Estado la obligación de garantizar la salud de los ciudadanos.

#### **b) Derecho al goce de un ambiente sano**

Entre los postulados de orden constitucional que consagran esta garantía colectiva, pueden consultarse los artículos 8°, 79, 80 y 95 numeral 8° de la Carta Política, entre muchos otros, que determinan los derechos y deberes generales en torno a la relación entre las personas, el Estado y el medio ambiente.

En las mentadas disposiciones se determina que todos los habitantes del territorio colombiano deben gozar un ambiente sano, y al mismo tiempo tienen la obligación de velar por su “conservación” y “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

---

<sup>1</sup> “Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01.C.P. Marco Antonio Velilla Moreno”.

<sup>2</sup> “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero”.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 15 de mayo de 2014. Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala. Radicado No. 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP). Accionante: Hermann Gustavo Garrido Prada y otros.

La H. Corte Constitucional, en sentencia T-366 de 1993, definió ese derecho colectivo como el *"Conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica, individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo en el medio social"*.

En la sentencia C-671 de junio 21 de 2001, la H. Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Araújo Rentería, declaró la exequibilidad de la *"Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la Novena Reunión de las Partes, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997"*, que desarrolla *"los preceptos constitucionales que consagran la cooperación internacional en campos indispensables para la preservación de la salud y la vida de las personas, contenidos en el Preámbulo y en los artículos 1, 2 y 9 de la Carta. De igual forma, garantiza y respeta la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional, que deben inspirar las relaciones internacionales en materia política, económica, social y ecológica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del Estatuto Supremo"*.

En esa oportunidad, la alta corporación hizo énfasis en la importancia de los diversos instrumentos internacionales para la protección del medio ambiente, en razón a que permiten concretar y hacer efectivas las medidas y acciones para prevenir y contrarrestar las causas que deterioran el medio ambiente, a la vez que contribuyen a la fijación de políticas y metas específicas para cada país con el fin de eliminar o reducir las actividades que generan el impacto negativo sobre el ambiente. Y señaló:

*"... la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P. (...)*

*La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado '**Constitución ecológica**', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección."* (Destacado adicional)

Así las cosas, a partir de la Carta Política de 1991, y el desarrollo jurisprudencial trazado por el máximo órgano constitucional, “*el ambiente sano no sólo es considerado como un asunto de interés general, sino como un derecho de rango constitucional del que son titulares todos los seres vivos, incluidas las futuras generaciones...*”.

**c) Goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.**

El artículo 82 de la Constitución Política señala que “[e]s deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.”

La Ley 9ª de 1989, define el espacio público en su artículo 5º y 6º, así:

**“Artículo 5º.-** Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

**Artículo 6º.-** El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes.

*El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes. Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.”*

(Subrayado adicional).

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, transcrito con antelación, los andenes, conocidos como zonas de uso peatonal, construidas para separar los bienes inmuebles de uso privado de las vías públicas, con el fin de facilitar la locomoción de los transeúntes y brindarles seguridad personal, hacen parte del espacio público.

Similar previsión se consagró en el artículo 130 del Decreto 1809 de 1990, modificadorio del artículo 2 del Decreto 1344 de 1970, al disponer que los andenes o aceras hacen parte del espacio público, en tanto que se definen como la *"parte de la vía destinada exclusivamente al tránsito de peatones"*.

Con posterioridad se promulgó la Ley 388 de 18 de julio de 1997, modificatoria de la Ley 9 de 1989 por medio de la cual se buscó armonizar y actualizar las disposiciones allí contenidas *con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental*<sup>4</sup>. En este articulado se establecieron los mecanismos que deben ser utilizados por las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía, para organizar su territorio, promover el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Como uno de los objetivos de dicha regulación se previó *"Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres"*<sup>5</sup>.

Asimismo, mediante Decreto Nacional 1504 del 4 de agosto de 1998<sup>6</sup>, se dispuso en concordancia con las normas constitucionales y legales, en sus artículos 1 y 2, lo siguiente:

***"Artículo 1. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el***

<sup>4</sup> Artículo 2, numeral 2, de la Ley 388 de 1997.

<sup>5</sup> Numeral 3, artículo 1 ibídem.

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial".

interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo. Los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

**Artículo 2.** El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

En dicho cuerpo normativo también se precisó qué bienes constituían parte del espacio público, diferenciados entre bienes naturales y artificiales o contruidos, y sobre los últimos, comprenden a su vez,

“(…)”

**a. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:**

i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, **andenes**, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;

ii) Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos;

**b. Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro**, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre;

**c. Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos**, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturales, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos;

**d. Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada** que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, **antejardines**, cerramientos;

**e.** De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los **antejardines de propiedad privada**.  
(…)”. (Negritas y subrayas adicionales)

---

<sup>7</sup> Artículo 5 ejusdem.

Como se observa de lo anterior citado, el Decreto 1504 de 1998 estableció como elementos constitutivos del espacio público, los de carácter natural, como las áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, las áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico, las áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora y las áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico; y los denominados de carácter artificial o contruidos, dentro de los cuales se encuentran incluidas las áreas integrantes de los perfiles **viales peatonal y vehicular**, así como los bienes de propiedad privada pero destinados al disfrute de la colectividad, como **antepardines** y cerramientos.

### 3.3. PACTO DE CUMPLIMIENTO

La Ley 472 de 1998 en su artículo 27 reguló lo relacionado con la audiencia de pacto de cumplimiento.

La Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999 se pronunció sobre la constitucionalidad de esta norma, y de esa providencia es pertinente resaltar los siguientes aspectos:

- *“La finalidad del pacto de cumplimiento encaja dentro del ordenamiento constitucional y, en particular, hace efectivos los principios de eficacia, economía y celeridad (art. 209, C.P.), los cuales, como lo ha entendido esta Corporación, son aplicables también a la administración de justicia, porque conlleva a que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, una realización efectiva de la participación de los ciudadanos y autoridades en las decisiones necesarias para solucionar los problemas que los afectan y por supuesto un menor desgaste para la administración de justicia.*
- *En tal acuerdo, además del juez que lo avala, previa revisión de la legalidad del proyecto de pacto, ha de contar también con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de “defensor de los intereses colectivos”, en los términos del numeral 4 del artículo 277 de la Carta Política.*

- *Ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez, todo ello, en desarrollo de los principios constitucionales ya enunciados. De igual forma, mediante el compromiso que suscriben las partes y que se consigna en el proyecto de pacto, se busca prever oportunamente la violación de los intereses colectivos, y par consiguiente, su efectiva protección y reparación.*
- *No es un medio para negociar la sanción jurídica pues la conciliación versa sobre algo que se encuentra pendiente de determinación, ya que al momento de intentarse el pacto de cumplimiento, aun no se ha impuesto sanción alguna al infractor.*
- *El pacto se realiza con el conocimiento y la participación de los afectados con la decisión, lo que constituye una garantía adicional al debido proceso.*
- *En la sentencia el juez, de conformidad con lo establecido en el inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, puede conformar un comité para la verificación de la observancia del fallo - en este caso, el que aprueba el pacto de cumplimiento - en el cual participaran además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades relacionadas con el objeto del fallo.*
- *No puede concederse a la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento el alcance de cosa juzgada absoluta, pues de ser así se desconocerían el debido proceso, el derecho de acceso a la justicia y la efectividad de los derechos de las personas que no tuvieron la oportunidad de intervenir en esa conciliación y que en un futuro como miembros de la misma comunidad, se vieran enfrentadas a una nueva vulneración de los derechos sobre cuya protección verso la conciliación, porque no puede ignorarse la probabilidad de que a pesar de la fórmula de solución acordada, se generen para esa comunidad nuevas situaciones que vulneren sus derechos e intereses. No se trata*



*en este caso, del incumplimiento de la sentencia que aprobó la conciliación, pues para subsanar esta situación, la ley prevé los mecanismos de control ya mencionados, sino de la ocurrencia en la **misma** comunidad de **nuevos hechos** que atentan contra los derechos e intereses colectivos objeto del pacto de cumplimiento, que en esta ocasión obedecen a **causas distintas** a las alegadas entonces y a la aparición de informaciones de carácter técnicos de las cuales no dispusieron ni el juez ni las partes al momento de conciliar la controversia.”<sup>8</sup>*

### **3.4. CASO CONCRETO Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO AL PACTO ACORDADO**

El objeto de la presente acción popular es la protección de los derechos colectivos relacionados con el ambiente sano, la seguridad y salubridad pública y el goce del espacio público de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias.

Dentro del presente asunto se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 14 de septiembre de 2021, en la cual se determinó que de acuerdo a lo indicado por los accionantes con la construcción ubicada en la calle 20 No. 3- 28 de la ciudad de Bogotá D.C., que ocupa el andén se advierte una vulneración al goce del ambiente sano, al goce del espacio público, la salubridad pública, y la seguridad, y que con la propuesta de cumplimiento de licencia de construcción, aprobada mediante la resolución No 11001-2- 20-1924 expedida el 10 de septiembre de 2020, donde se retrocede la construcción, empatando con los predios colindantes, se solucionan parcialmente los problemas planteados. Las partes estuvieron de acuerdo con la solución planteada.

Por consiguiente, el Despacho profirió Sentencia AC 132-2021 de treinta (30) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) mediante la cual se dio Aprobación al Pacto de Cumplimiento Parcial.

El señor demandado Julio Cesar Niño Rico presenta escrito radicado el 23 de febrero de 2022, en el que anexa imágenes fotográficas donde se puede vislumbrar que las obras se encuentran realizadas por cuanto se evidencia la demolición y el

---

<sup>8</sup> Tribunal Administrativo de Casanare- Proceso 85001-2333-000-2015-00078-00 Auto 6 de abril de 2016

retroceso de 1,20 Mts de construcción de propiedad privada correspondiente al inmueble ubicado en la calle 20 N.3-28 de la Ciudad de Bogotá D.C y que se da cumplimiento a lo acordado.

El Despacho conformó comité veedor conformado por la parte demandante, quienes se pronunciaron aduciendo que efectivamente la obra fue realizada y por tanto, se ha dado cumplimiento a lo pactado. Afirmaciones que fueron reiteradas por las entidades del Distrito quienes igualmente aseveraron lo dicho. En ese sentido, el Despacho encuentra que la pretensión principal de la Acción Popular que nos convoca se encuentra cumplida en su integridad.

Ahora bien, respecto a la pretensión subsidiaria planteada con la referida acción constitucional, se tiene que pese a que en la referida Sentencia de Pacto de Cumplimiento se estableció que con las medidas acordadas en la audiencia de pacto de cumplimiento, se garantizan a los ciudadanos los derechos mencionados parcialmente, y están destinadas a la protección de esos bienes jurídicos; se debe precisar que la pretensión principal de la acción constitucional radicó precisamente en los peligros que ocasionaba para los habitantes del sector dicha construcción que sobresalía en la calle y que era lugar donde pernoctaban habitantes de calle, con el consecuente desaseo e inseguridad que ello ocasionaba, específicamente a los trabajadores de “COOTRADIÁN” y del HOTEL INTER BOGOTÁ, por cuanto ese lugar era propicio para atracos y hurtos a este grupo de trabajadores. Al haberse superado el problema raíz, se entiende que los demás problemas sobrevinientes de dicha situación, se entienden en ese sentido también superados.

Si bien, las entidades del Distrito, han realizado arduas gestiones en pro de garantizar la seguridad del sector, no es posible garantizar de forma total e integra el derecho a la seguridad de los ciudadanos del sector. Por cuanto el aumento incommensurable de la inseguridad, debido al aumento poblacional, la Pandemia y la situación económica y laboral del país que ha empeorado, la situación migratoria, entre otros, hacen que esto sea física y humanamente imposible.

Ahora bien, respecto del derecho a la seguridad y salubridad, se debe precisar que ésta es una obligación que recae en cabeza del Estado por orden constitucional y legal, razón por la cual es su deber y el de todas las entidades que tienen la obligación y potestad de realizar todas las labores encaminadas en que se superen los obstáculos que impiden que la ciudadanía pueda vivir de forma libre, segura y en paz. Sin embargo, como se deja por sentado, la pretensión principal

de la Acción Popular- Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, que hoy nos convoca se encuentra cumplida en su integridad.

Así las cosas, el Despacho declara el cumplimiento total del Pacto celebrado entre los accionantes la Cooperativa de Trabajadores de Hacienda Pública - COOTRASDIAN-, Sociedad los Cisnes y las accionadas Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Gobierno – Departamento Administrativo de la defensoría del Espacio Público – Alcaldía Local de Santa Fe y el señor Julio César Niño Rico y en razón de lo anteriormente manifestado respecto de la pretensión subsidiaria, al encontrarse supeditada a la pretensión principal, se encuentra por ello, superada. Por consiguiente, se ordenará la terminación del proceso y el archivo del mismo.

En mérito de lo expuesto, **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ – SECCIÓN PRIMERA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR EL CUMPLIMIENTO** del pacto de cumplimiento al que llegaron las partes partes dentro de la presente acción popular en la audiencia llevada a cabo el día 14 de septiembre de 2021, y del cual se profirió Sentencia AC 132-2021 de treinta (30) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) mediante la cual se dio Aprobación al Pacto de Cumplimiento.

**SEGUNDO: DECLARAR** la Terminación del Proceso por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: ARCHIVAR** el presente asunto, dejando las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado por

**LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ**  
Jueza

**Firmado Por:**  
**Luz Myriam Espejo Rodriguez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Sala 001 Contencioso Adm**sección 1  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **11ced71966ad0892fc274874d61f629ca33671d58767faa1fe92b4d2c7b48e50**

Documento generado en 14/12/2022 03:05:15 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**