

ACCIÓN POPULAR / SENTENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR EN SEGUNDA INSTANCIA - Revoca parcialmente la sentencia / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LA REALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES / BIEN DE INTERÉS CULTURAL DE CARÁCTER NACIONAL - Centro Urbano Antonio Nariño / AFECTACIÓN PARCIAL DE BIEN DE INTERÉS CULTURAL DE CARÁCTER NACIONAL / DEMOLICIÓN TOTAL DE SUBESTACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA - Ubicada dentro de un bien declarado de interés cultural / PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN DE BIEN DE INTERÉS CULTURAL - Para garantizar la protección y la sostenibilidad en el tiempo

[L]a vulneración del patrimonio cultural de la Nación se predica por el incumplimiento del propósito trazado en la autorización de intervención otorgada por el Ministerio de Cultura; lo anterior en la medida que Codensa S.A. E.S.P. pretendió la modernización de la subestación de energía eléctrica ubicada dentro del Centro Urbano Antonio Nariño, bien declarado de interés cultural, con la intención, por un lado, de evitar un perjuicio a los habitantes del conjunto residencial, al sector y, en general, a la comunidad que se abastecía de energía de la subestación en cuestión, que ya se encontraba obsoleta y, por el otro, de “[...] actualizar sus instalaciones a los requerimientos técnicos vigentes [...] garantizando la seguridad y el mejoramiento del servicio [...]”, pero esta no se cumplió (...) [L]a Sala evidencia que se ha vulnerado el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación: i) por parte de Codensa S.A. E.S.P. al no cumplir el propósito de mejorar las condiciones técnicas para la prestación del servicio público de energía y por el contrario realizar la intervención del Centro Urbano Antonio Nariño, bien declarado de interés cultural de carácter nacional, dejando las obras inconclusas y en estado de abandono, sin justificación válida; y ii) por parte del Ministerio de Cultura y Bogotá, D.C. al no ejercer sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias en aras de proteger y conservar el patrimonio cultural (...) Además, se tiene que pese a que la curaduría Urbana núm. 1 de Bogotá D.C. expidió licencia de construcción bajo la modalidad de ampliación, modificación y/o demolición parcial de la subestación de energía eléctrica, Codensa S.A. E.S.P. demolió totalmente la infraestructura física de la misma, interviniendo de forma indebida el bien declarado de interés cultural, dañando la construcción inicial y la preservación cultural de la que fue objeto el Centro Urbano Antonio Nariño (...) Así las cosas, al ser los planes especiales de manejo y protección un instrumento de gestión del patrimonio cultural de la Nación, la Sala considera que a través de este mecanismo deben establecerse acciones necesarias para garantizar la protección, conservación y sostenibilidad del Centro Urbano Antonio Nariño, como bien de interés cultural, así como implementar la restauración del terreno afectado por la demolición realizada en el conjunto residencial, como medida compensatoria al daño ocasionado.

NOTA DE RELATORÍA: La Sala aborda la improcedencia de la acción popular, por un lado, para solicitar la nulidad de actos administrativos y, por el otro, para ordenar la indemnización de perjuicios a favor de una persona jurídica de derecho privado.

CONSEJO DE ESTADO



Número único de radicación: 250002324000201100407 01
Demandante: Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00407-01(AP)

Actor: ASOCIACIÓN DE COPROPIETARIOS DEL CENTRO URBANO ANTONIO NARIÑO

Demandado: MINISTERIO DE CULTURA, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, CODENSA S.A. E.S.P., EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ, BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL - LOCALIDAD DE TEUSAQUILLO - SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ, D.C., CURADOR URBANO NÚMERO 1.º DE BOGOTÁ, D.C., PERSONERO DE BOGOTÁ, D.C., PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Asunto: Apelación de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 8 de febrero de 2018, en primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, encaminadas a proteger los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, previstos en los literales *a)*, *b)*, *f)* y *m)* del artículo 4 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño contra la sentencia proferida el 8 de febrero de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda, encaminadas a proteger los derechos relacionados *supra*.

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



continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño “ASOCUAN”, en el marco del artículo 88 de la Constitución Política y de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998¹, en ejercicio de la Acción Popular², presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Cultura y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Codensa S.A. E.S.P.; la Empresa de Energía de Bogotá; Bogotá Distrito Capital - Localidad de Teusaquillo - Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D.C.; el Curador Urbano núm. 1.º de Bogotá, D.C.; el Personero de Bogotá, D.C.; y la Procuraduría General de la Nación; autoridades a quienes considera responsables de la vulneración de los derechos colectivos: i) al goce de un ambiente sano; ii) a la moralidad administrativa; iii) a la defensa del patrimonio cultural de la Nación; y iv) a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Pretensiones

2. La parte actora formula las siguientes pretensiones³:

“[...] PRIMERA. Se ordene a Codensa S.A. E.S.P., a cesar las obras adelantadas en el Centro Urbano Antonio Nariño, por violación de las normas urbanísticas y de protección a los bienes de interés cultural del orden nacional, y el medio ambiente.

SEGUNDA. Se ordene a Codensa S.A. E.S.P. adelantar, conforme a la Ley los trámites necesarios para la obtención de la respectiva licencia ambiental, La autorización, conforme a la Ley de autorización de intervención de un Bien de Interés Cultural del Orden Nacional, La autorización de la Copropiedad donde se proyecta la realización de obras de construcción y

¹ Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

² La demanda se presentó el 3 de octubre de 2011, esto es, antes de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA (Ley 1437 de enero 18 de 2011), la cual empezó a regir el 2 de julio de 2012, conforme lo dispuso el artículo 308 *ibídem*. Al proceso inicialmente se le asignó el número único de radicación 76001-33-31-022-2011-00031-00, según reparto asignado al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cali, sin embargo, posteriormente el expediente se remitió por competencia al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y se le asignó el número único de radicación 76001-23-31-000-2011-01493-00.

³ Cfr. folio 30 del cuaderno núm. 1 del expediente.



finalmente, la respectiva licencia de construcción. (sic)

TERCERA. *Se ordene a Codensa S.A. E.S.P. demoler las obras realizadas con violación a la licencia de construcción LC-09-1-0557 de fecha 24 de marzo de 2009.*

CUARTA. *Se ordene a Codensa S.A. E.S.P. abstenerse de adelantar acciones judiciales, o administrativas tendientes a obtener indemnización con ocasión de los actos administrativos obtenidos con violación de la normatividad ambiental, urbanística y de cultura.*

QUINTA. *Se le ordene a la procuraduría (sic) General de la Nación y a la Personería Distrital agilizar las investigaciones adelantadas en contra del Arquitecto Juan Reinaldo Suarez Medina, quien desempeñaba el cargo de Curador Urbano 1 de Bogotá y expidió la licencia de construcción LC-09-1-0557 de fecha 24 de marzo de 2009, por las irregularidades cometidas en el trámite de expedición de la licencia de construcción y contra la empresa Codensa S.A. E.S.P., quien se benefició con dicho trámite y las demás entidades del orden nacional que hayan omitido el cumplimiento de sus funciones.*

SEXTA. *Se le ordene a la Personería Distrital adelantar las investigaciones y sancionar a los funcionarios del Distrito involucrados en hechos, omisiones y faltas disciplinarias con ocasión de la queja interpuesta ante esa entidad por las irregularidades presentadas en la licencia de construcción otorgada por el Arquitecto Juan Reinaldo Suárez Medina en su condición de Curador Urbano 1 de Bogotá.*

OCTAVA. *(sic) Se ordene a (sic) Alcalde Local de Teusaquillo hacer cumplir, en ejercicio de sus atribuciones y funciones, lo dispuesto por el Tribunal con ocasión de la presente acción en materia urbanística.*

NOVENA. *Se ordene la indemnización a la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño, por los daños causados por las accionadas de conformidad con el dictamen que emita un perito.*

DÉCIMA. *Solicito al honorable Tribunal tomar las medidas que estime convenientes extra y ultra petita, con el fin de que cese la afectación y el peligro inminente a los derechos colectivos conculcados por las entidades accionadas, de conformidad con lo previsto en la Ley 472 de 1998 y la jurisprudencia nacional sobre la materia.*

DÉCIMA PRIMERA. *Que los accionados sean condenados en costas [...]"*
(Destacado fuera del texto).

Presupuestos fácticos

3. Los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones son, en síntesis, los siguientes⁴:

3.1. El Centro Urbano Antonio Nariño es un conjunto residencial cerrado

⁴ Cfr. folio 3 del cuaderno núm. 1 del expediente.



ubicado en un lote de terreno con una extensión de 13.6 hectáreas, compuesto por grandes zonas verdes, parque infantil, canchas de fútbol, balón mano y baloncesto y senderos peatonales; además, lo componen 7 torres de 13 pisos cada una con un total de 96 apartamentos por torre, un local comercial, 3 edificaciones donde funciona la Escuela Comunal del Conjunto “[...] *Gimnasio Antonio Nariño* [...]”, el teatro comunal Cádiz, seis parqueaderos y un bien común donde funciona una subestación eléctrica.

3.2. El Centro Urbano fue declarado bien de interés cultural de carácter nacional mediante la Resolución núm. 0965 de 22 de junio de 2001, expedida por el Ministerio de Cultura, por tanto está sometido a la Ley 397 de 1997 que establece una limitante en el sentido de condicionar su intervención a la autorización del Ministerio.

3.3. La declaración de bien de interés cultural también ocurrió mediante los Decretos Distritales 619 de 18 de julio de 2000 y 469 de 2003, reconociéndole el carácter de bien cultural de carácter distrital.

3.4. El conjunto cuenta con una subestación principal de energía eléctrica ubicada en un espacio de terreno de 1334 m² y otras subestaciones eléctricas en cada uno de los edificios que forman parte del conjunto, sin que en ningún momento, se hubiese transferido el dominio o derechos a la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, empresa que desde el primer momento reconoció tal situación.

3.5. En el año 1997 la totalidad de los equipos de comercialización y distribución de energía eléctrica de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá fue cedida a la empresa privada Codensa S.A. E.S.P., dentro del proceso de privatización de la primera. La titularidad del derecho de propiedad del bien donde se ubica la subestación se encuentra en cabeza de la copropiedad, conforme consta en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1242776.

3.6. Codensa S.A. E.S.P. pretende adelantar obras en el terreno, vulnerando con tal intención los derechos colectivos y particulares de la comunidad del Centro Urbano Antonio Nariño y su área de influencia, sin contar con licencia ambiental,



además, obtuvo licencia de construcción por parte del Curador Urbano 1 de Bogotá, sin la autorización previa de los Ministerios de Cultura y Medio Ambiente, como lo ordena la ley.

3.7. Las autoridades públicas y privadas “[...] *intervinieron y permitieron el incumplimiento de la normatividad que rige cada materia en una clara violación del derecho colectivo de la moralidad pública [...]*”; asimismo, la ley de Copropiedad exige autorización de los órganos de administración y decisión de la misma cuando se van a afectar o intervenir bienes comunes, lo que en este caso no ha ocurrido.

3.8. Para obtener la mencionada licencia de construcción, Codensa S.A. E.S.P. presentó ante el Alcalde Local de Teusaquillo la licencia ambiental núm. 1506 de 28 de julio de 2006, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual fue solicitada por Cemex Colombia S.A. y su objeto era la recuperación y restablecimiento de la reserva ecológica la Fiscala, que no tiene ninguna relación con el proyecto que pretende adelantar en el inmueble ubicado dentro del Centro Urbano Antonio Nariño.

3.9. Codensa S.A. E.S.P. desmanteló totalmente la subestación eléctrica del Centro Nariño, que por su construcción a mediados de los años 50, funcionaba con “[...] *PCB's (bifenilo policrolado) [...]*”, elemento altamente cancerígeno y contaminante del medio ambiente, poniendo en riesgo a sus empleados y a la comunidad.

3.10. La nueva subestación que se pretende construir va a tener una capacidad de 3MV, en contraste con la capacidad de anterior, que era aproximadamente de 115V, a una corta distancia de las unidades habitacionales del Centro Urbano Antonio Nariño, poniendo en riesgo potencial a la salud de sus habitantes, en su mayoría personas de la tercera edad.

3.11. Codensa S.A. E.S.P. aduce que el proyecto a realizar es una supuesta modernización y pretende hacerlo mediante una licencia para modificar, ampliar y demoler parcialmente la subestación existente, pero el material fotográfico demuestra que el desmantelamiento de los equipos y la demolición es total, lo que



realmente constituye una obra nueva; lo anterior obedece a una estrategia jurídica de Codensa S.A. E.S.P. para que las autoridades ambientales no le exijan el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable a obras nuevas.

3.12. La construcción que pretende adelantar Codensa S.A. E.S.P. se basa en una licencia de construcción que vulnera el derecho de defensa y debido proceso de los copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño, aunado a que no se sujetó a la normativa vigente, Decreto 564 de 2006 y Ley 397 de 1997, en razón a que se requiere de una licencia ambiental y un plan de manejo ambiental con los que no cuenta.

3.13. El Ministerio de Cultura otorgó autorización de intervención de la subestación eléctrica mediante Resolución núm. 0914 de 13 de mayo de 2010, atendiendo a la manifestación de Codensa S.A. E.S.P. de que al negarla se generaría un riesgo para la comunidad y un daño en el suministro del servicio público de energía eléctrica. Sin embargo, tal justificación carece de validez por cuanto la desmantelación total de la subestación eléctrica se llevó a cabo en temporada navideña del año 2010 y 8 meses después no se había visto perjudicada la prestación del servicio de energía eléctrica en la zona.

3.14. Pese a que la licencia de construcción autorizó la demolición parcial en el bien de interés cultural, Codensa S.A. E.S.P. adelantó la demolición total con la justificación de que era necesario para reforzar la estructura del bien.

Actuaciones en primera instancia

4. El Magistrado Sustanciador a quien correspondió por reparto la demanda, en primera instancia, admitió la acción popular mediante auto proferido el 6 de octubre de 2011⁵, adicionado mediante auto de 20 de octubre de 2011⁶, y dispuso notificar personalmente a las entidades demandadas, al Defensor del Pueblo y al agente del Ministerio Público, conforme a lo dispuesto en los artículos 13, 18, 21 y 22 de la Ley 472, para que procedieran a su contestación, propusieran excepciones, solicitaran pruebas y allegaran los documentos que pretendieran

⁵ Cfr. folio 404 del cuaderno número 1 del expediente.

⁶ Cfr. folio 412 del cuaderno número 1 del expediente.



hacer valer como tales. En la misma providencia negó la solicitud de medida cautelar formulada en la demanda.

5. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca llevó a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento el 7 de mayo de 2012⁷ y, mediante sentencia proferida el 29 de mayo de 2012⁸, aprobó el pacto de cumplimiento parcial entre la Personería de Bogotá y la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño. En consecuencia, declaró la terminación de la acción popular en relación con las pretensiones 5.º y 6.º de la demanda.

6. Mediante auto proferido el 5 de julio de 2012⁹, el Despacho sustanciador, en la primera instancia: i) tuvo como pruebas documentales aquellas aportadas tanto por la parte demandante como por las demandadas, ii) decretó el interrogatorio de parte, una prueba pericial y las pruebas testimoniales solicitadas por la parte actora, iii) decretó las pruebas testimoniales solicitadas por el apoderado del Distrito Capital – Alcaldía Local de Teusaquillo – Secretaría Distrital de Planeación y Codensa S.A. E.S.P., iv) ofició a la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que, a costa de la apoderada de la Nación – Ministerio de Cultura, informe sobre la acción radicada bajo el núm. 25000-23-24-000-2011-00260-01, v) ofició a la Inspección de Policía 13 Distrital de Teusaquillo, a las Curadurías Urbanas de Bogotá y a la Nación – Ministerio de Cultura para que allegaran los documentos relacionados por Codensa S.A. E.S.P. en la contestación de la demanda y, finalmente, vi) decretó la prueba pericial solicitada por Codensa S.A. E.S.P.

7. Por auto proferido el 10 de abril de 2014¹⁰ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que formularan alegatos de conclusión de conformidad con lo expuesto en el artículo 33 de la Ley 472.

8. Una vez agotadas las etapas procesales previstas en la Ley 472, el Tribunal profirió sentencia, en primera instancia, el 8 de febrero de 2018¹¹.

⁷ Cfr. folio 904 del cuaderno núm. 2 del expediente.

⁸ Cfr. folio 939 del cuaderno núm. 2 del expediente.

⁹ Cfr. folio 960 del cuaderno número 2 del expediente.

¹⁰ Cfr. folio 1572 del cuaderno núm. 3 del expediente.

¹¹ Cfr. folio 1759 del cuaderno núm. 3 del expediente.



9. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 22 de marzo de 2018¹², negó la solicitud de adición de sentencia formulada por el apoderado de Codensa S.A. E.S.P.

10. En auto proferido el 16 de abril de 2018¹³, el Despacho sustanciador, en la primera instancia, concedió el recurso de apelación interpuesto por la Asociación de Copropietarios Centro Urbano Antonio Nariño, contra la sentencia proferida el 8 de febrero de 2018.

Intervenciones de las entidades accionadas

11. Las autoridades demandadas contestaron la demanda y ejercieron su derecho de defensa en los siguientes términos:

11.1. La **Procuraduría General de la Nación**¹⁴ mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

11.1.1. La parte actora pretende asimilar el curso ordinario de un proceso administrativo, como lo es el que se adelanta ante la Procuraduría General de la Nación, que debe adelantarse de forma independiente, encaminado a establecer la posible responsabilidad disciplinaria de funcionarios públicos que resulten eventualmente investigados con la queja formulada el 1.º de diciembre de 2010 a la acción constitucional de la referencia.

11.1.2. Las peticiones de la demanda pretenden desconocer los tiempos y etapas procesales al interior del proceso disciplinario, el cual debe garantizar los derechos de ambas partes.

11.1.3. La Procuraduría General de la Nación ha adelantado las gestiones y cumplido a cabalidad sus funciones en los términos señalados por el ordenamiento jurídico, razón por la cual, el desacuerdo de la parte actora con dichos términos no la hace vulneradora de ningún derecho fundamental.

¹² Cfr. folio 1857 del cuaderno núm. 4 del expediente.

¹³ Cfr. folio 1885 del cuaderno núm. 4 del expediente.

¹⁴ Cfr. folio 433 del cuaderno núm. 1 del expediente.



11.1.4. El asunto en discusión no es de competencia de la Procuraduría General de la Nación por cuanto no es la entidad que tendría que dar cumplimiento a las pretensiones del demandante ni la vulneradora de los derechos que se invocan, habida cuenta que las pretensiones se dirigen a cuestionar la posición de Codensa S.A. E.S.P. respecto de obras de infraestructura sobre la subestación que declara ser de su propiedad.

11.1.5. Con fundamento en lo anterior formuló la excepción de “[...] *Falta de legitimación en la causa por pasiva* [...]”.

11.2. La **Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**¹⁵, mediante apoderado, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

11.2.1. El Ministerio no ha vulnerado ni amenazado o puesto en peligro el goce de ninguno de los derechos colectivos invocados en la demanda; adicionalmente, en el sector donde residen los accionantes, la autoridad que ejerce como máxima autoridad ambiental es el Distrito Capital a través de la Secretaría Distrital de Ambiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

11.2.2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no es un órgano ejecutor sino un órgano de gestión encargado de fijar las políticas a nivel nacional sobre la protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente conforme lo disponen las leyes 99 y 1444 de 2011 y el Decreto 3570 de 2011.

11.2.3. En cumplimiento de las funciones expresamente señaladas en el artículo 2.º del Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente ha fijado las políticas ambientales que, en el caso bajo estudio, debe ejecutar el Distrito Capital de Bogotá por intermedio de la Secretaría Distrital de Ambiente.

11.2.4. Respecto de la información solicitada por el demandante sobre el tratamiento y manejo de los Bifenilos Policlorados que ha debido adelantar Codensa S.A. E.S.P. en el proceso de desmantelamiento de la subestación eléctrica, debe consultarse a la Secretaría Distrital de Ambiente, autoridad

¹⁵ Cfr. folio 443 del cuaderno número 1 del expediente.



competente para el control y seguimiento de los residuos peligrosos en el Distrito Capital.

11.2.5. Con fundamento en lo anterior, formuló la excepción de “[...] *falta de legitimación en la causa por pasiva* [...]”.

11.3. La **Alcaldía Local de Teusaquillo** y la **Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, Distrito Capital**¹⁶, mediante apoderado, se opusieron a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

11.3.1. Las afirmaciones de la parte actora son de carácter subjetivo y carecen de soporte para ser consideradas como pruebas o indicios en contra de la Alcaldía Local de Teusaquillo y la Secretaría Distrital de Planeación.

11.3.2. Los demandantes invocan el amparo de derechos colectivos por supuestas acciones u omisiones de las entidades Distritales pero no reconocen los actos indebidos que han cometido, como es el caso del proceso policivo al cual se opusieron, en el cual se les otorgaron las garantías plenas del Estado de Derecho por parte de la Alcaldía Local de Teusaquillo.

11.3.3. La Secretaría Distrital de Gobierno actuó como mediador entre las partes intentando buscar un acercamiento, sin embargo, los demandantes incurrieron en vías de hecho bloqueando vías públicas y construyendo una reja sin licencia de construcción. Asimismo, la mencionada secretaría convocó a una mesa de trabajo interinstitucional la cual no pudo obtener resultados positivos, según manifestó en la contestación de la demanda, “[...] *por la beligerancia de la comunidad residente en el centro residencial Antonio Nariño* [...]”.

11.3.4. En garantía de los derechos de la comunidad demandante se tramitó la querrela núm. 2504 de la Inspección 13 E Distrital de Policía, declarándose la perturbación a la posesión de los integrantes de la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño, lo que demuestra que no se ha vulnerado derecho colectivo alguno.

¹⁶ Cfr. folio 462 del cuaderno núm. 1 del expediente.



11.3.5. Los curadores urbanos son particulares que desempeñan funciones públicas de manera autónoma sin ningún tipo de vinculación con la Administración Distrital, no existe ningún tipo de subordinación respecto de los actos expedidos en virtud de los asuntos sometidos a su competencia.

11.3.6. La inconformidad de la parte actora se origina en la construcción, que pretende adelantar Codensa S.A. E.S.P., de la subestación eléctrica La Florida, por tanto, de configurarse una amenaza a los derechos e intereses colectivos sería dicha empresa la única responsable y en esa medida, la Secretaría Distrital de Ambiente no ostenta responsabilidad en el asunto.

11.3.7. Las funciones que asigna la Ley a la Secretaría Distrital de Ambiente, no le asignan responsabilidad frente a la pretensión enervada en su contra referida a la autorización de construcciones nuevas o vigilancia en materia de instalaciones y redes de empresas de servicios públicos.

11.3.8. La Alcaldía Local de Teusaquillo no posee competencia para verificar la calidad, pertinencia y oportunidad de la ejecución de los proyectos en temas energéticos, su única función es verificar que lo indicado y aprobado en la licencia se ajuste a la obra física adelantada por el Urbanizador “[...] pero en ningún momento le corresponde ejercer la interventoría para vigilar la calidad y especificaciones de la obra ni la idoneidad de las mismas, o las mitigaciones de riesgos, para ello existen los estudios de suelos que se entienden vinculados a la licencia además de la obligación de amparar las obras con pólizas de estabilidad [...]”.

11.3.9. Formuló las excepciones de “[...] Falta de legitimación en la causa por pasiva [...]”, “[...] Inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones [...]”, “[...] El supuesto daño causado y denunciado con la presente acción es un hecho exclusivo de particular determinado [...]”, “[...] Carencia de fundamento legal de las pretensiones [...]”, “[...] Falta de integración del litisconsorcio necesario tanto por la vía pasiva como activa [...]”, “[...] Imputabilidad causal – Nexo Causal [...]”, “[...] Hecho superado [...]” y “[...] La innominada [...]”.



11.4. La **Personería Delegada para Asuntos Jurisdiccionales**¹⁷, se pronunció en los siguientes términos:

11.4.1. La Personería de Bogotá no está vulnerando el derecho al goce de un ambiente sano, en atención a que no es autoridad ambiental ni ejerce funciones de ese tipo, como si lo es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien ostenta competencia para otorgar o negar la licencia ambiental para los proyectos que se adelantan en el sector eléctrico, conforme lo establece el Decreto 1220 de 21 de abril de 2005¹⁸.

11.4.2. Codensa S.A. E.S.P. presentó ante la Alcaldía Local de Teusaquillo la licencia núm. 1506 de 28 de junio de 2006, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo solicitante fue la empresa CEMEX Colombia S.A.; licencia que no tiene ninguna relación con el proyecto que pretende adelantar Codensa S.A. E.S.P. dentro del inmueble ubicado en el Centro Urbano Antonio Nariño.

11.4.3. El requisito de autorización previa del Ministerio de Cultura para cualquier tipo de intervención a los bienes declarados de interés cultural, como el Centro Urbano Antonio Nariño, es exigible a Codensa S.A. E.S.P. y por el Curador Urbano 1 de Bogotá al otorgar la licencia de construcción y no a la Personería Distrital que carece de competencia para estos fines. En ese sentido, las irregularidades presentadas en la obtención de la licencia núm. LC-09-1-0157 “[...] fueron realizadas por la Empresa CODENSA S.A. E.S.P. con la anuencia del Curador Urbano N° 1 de Bogotá [...]”.

11.4.4. El Ministerio de Cultura mediante resolución núm. 0914 del 13 de mayo de 2010 autorizó el proyecto de intervención de la subestación eléctrica a Codensa S.A. E.S.P. señalando que dicha resolución “[...] no faculta al interesado para realizar obras, pues solamente la autoridad competente lo podrá hacer con la expedición de la respectiva licencia [...]”. Sin embargo, las intervenciones realizadas en el inmueble del Centro Urbano Antonio Nariño no se ajustaron a la ley, ni a lo dispuesto por el Ministerio de Cultura.

¹⁷ Cfr. folio 526 del cuaderno núm. 1 del expediente.

¹⁸ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.



11.4.5. La Personería de Bogotá no ha actuado de forma negligente en relación con los hechos de la demanda, por cuanto cumplió con su función de agente del Ministerio Público ante la autoridad administrativa en defensa del orden jurídico, al tiempo que ejerció su función de veeduría ante los trámites relacionados.

11.4.6. Formuló la excepción de “[...] *Ilegitimidad en la causa por pasiva* [...]”, por cuanto la competencia para adelantar las investigaciones disciplinarias que pretende la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño radica de manera exclusiva en la Procuraduría General de la Nación, conforme lo dispone el artículo 75 de la Ley 734 de 5 de febrero de 2002¹⁹.

11.5. La **Nación – Ministerio de Cultura**²⁰, mediante apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

11.5.1. Las resoluciones 0914 de 13 de mayo de 2010 y 1703 de 5 de agosto de 2010, por las cuales se autorizó el proyecto de intervención de la subestación eléctrica localizada dentro del predio del Centro Urbano Antonio Nariño, declarado bien de interés cultural de ámbito nacional contienen los fundamentos constitucionales y legales que no se circunscriben solamente a la protección del patrimonio cultural de la Nación sino que se integran con la protección y primacía del interés general sobre el particular y la utilidad pública propia de la prestación de servicios públicos, como el de electricidad en el asunto bajo estudio.

11.5.2. Contra los mencionados actos administrativos la parte actora interpuso también una acción de nulidad y restablecimiento del derecho que cursa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proceso en el cual se persiguen además pretensiones económicas superiores al valor de cuarenta y tres mil millones de pesos y respecto del cual se está a la espera de que se profiera la sentencia.

11.5.3. Para la expedición de las resoluciones referidas *supra* la Dirección de Patrimonio verificó los fundamentos técnicos y legales que permitieron autorizar el

¹⁹ Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

²⁰ Cfr. folio 609 del cuaderno núm. 2 del expediente.



proyecto de intervención, tales actos son diferentes de los que expiden otras autoridades como licencias de construcción o licencia ambiental.

11.5.4. El Ministerio de Cultura ha cumplido, dentro de las posibilidades presupuestales, con sus funciones de preservación, promoción y difusión del patrimonio cultural material de carácter nacional; por consiguiente, no ha vulnerado ni amenazado los derechos o intereses colectivos invocados por la parte actora.

11.5.5. La función del Ministerio de Cultura con respecto a las acciones técnicas de protección, conservación y divulgación del Patrimonio Cultural de la Nación se desarrollan conforme a lo establecido en el Título II de la Ley 397 de 7 de agosto de 1997²¹, modificada por la Ley 1185 de 12 de marzo de 2008²².

11.5.6. Asegura que el actor no acredita que las autoridades demandadas hayan actuado de mala fe y, en esa medida, el cargo por violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa por parte del Ministerio de Cultura no puede prosperar.

11.5.7. Formuló las excepciones de “[...] *Falta de legitimación en la causa por pasiva [...]*”, “[...] *Inexistencia de responsabilidad del Ministerio de Cultura por los hechos de la demanda [...]*”, “[...] *Hecho o culpa de un tercero [...]*” y “[...] *Pleito pendiente [...]*”, como quiera que, a su juicio, no existen acciones u omisiones por parte del Ministerio de Cultura que hayan vulnerado o pretendan vulnerar los derechos colectivos señalados en la demanda.

11.6. El **Curador Urbano 1.º de Bogotá**²³ solicitó que se le desvincule del proceso, con fundamento en lo siguiente:

11.6.1. El curador designado solo dispone de la información referida a los trámites que recibió en curso y los que con posterioridad a la fecha de su posesión han sido radicados ante él. Lo anterior, habida cuenta que la curaduría urbana no

²¹ 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.

²² Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

²³ Cfr. folio 666 del cuaderno número 2 del expediente.



existe más que como el ejercicio de una función pública y no como una entidad, en virtud del Decreto Ley 2150 de 5 de diciembre de 1995²⁴ que prevé que “[...] *el curador urbano es un particular designado para periodos individuales de cinco años [...]*”, al tiempo que una vez termina su periodo, el curador debe enviar sus expedientes a la Secretaría Distrital de Planeación, conforme al mandato del artículo 46 del Decreto 1469 de 30 de abril de 2010²⁵.

11.6.2. En ese orden de ideas, el presente asunto se relaciona con una actuación adelantada por el Curador Urbano de la época de los hechos, quien es el llamado a responder y sustentar las actuaciones administrativas que se llevaron a cabo con ocasión de la solicitud de licencia presentada por Codensa S.A. E.S.P., actuación que dio lugar a la expedición de la licencia núm. LC 09-1-0157 de 24 de marzo de 2009.

11.6.3. Señaló que inició el ejercicio de sus funciones a partir del 21 de octubre de 2011, por lo que no puede emitir pronunciamiento alguno sobre los hechos de la demanda que acaecieron en los años 2009 y 2010, los cuales no le constan.

11.7. **Codensa S.A. E.S.P.**²⁶, mediante apoderada, contestó la demanda en los siguientes términos:

11.7.1. El Instituto de Crédito Territorial, mediante escritura pública 5560 de 7 de diciembre de 1960 de la Notaría 2 de Bogotá, registrada bajo el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-1242776, efectuó el loteo del Centro Urbano Antonio Nariño indicando su conformación y sus servicios comunales. Respecto de la subestación de energía eléctrica, la cláusula NOVENA indica lo siguiente: “[...] *se deja aclarado que los terrenos donde está construida la subestación de energía eléctrica, son de propiedad del Instituto pero que las edificaciones y la maquinaria son de propiedad de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá [...]*”, motivo por el cual no resulta cierta la afirmación de la parte actora de que tales elementos sean de su propiedad.

²⁴ Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

²⁵ Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.

²⁶ Cfr. folio 802 del cuaderno núm. 2 del expediente.



11.7.2. Si bien la intención del Instituto de Crédito Territorial fue que el Centro Urbano Antonio Nariño se constituyera como un régimen de propiedad horizontal, en aplicación de la Ley 182 de 1948 y su Decreto Reglamentario 1335 de 1959, eso nunca sucedió. Lo anterior, por cuanto la escritura pública núm. 5800 de 20 de diciembre de 1960 de la notaría 2 de Bogotá, mediante la cual se protocolizó el reglamento de copropiedad del Centro Urbano Antonio Nariño, no cumplía con los requisitos legales previstos en las normas referidas. En consecuencia, manifestó que “[...] *mal hizo el señor Registrador de Instrumentos Públicos al inscribir una escritura de protocolización como conformación de un régimen de propiedad por pisos que no cumple los requisitos legales [...]*”.

11.7.3. Consta en la cláusula séptima del acta de entrega y recibo de la administración e instalaciones del Centro Urbano Antonio Nariño de 17 de noviembre de 1981, suscrita entre los representantes del Instituto de Crédito Territorial y ASOCUAN que, por una parte, el Instituto se comprometió a elaborar y obtener la aprobación del reglamento de propiedad horizontal y, por la otra, ASOCUAN se comprometió a suministrar los documentos para obtener el paz y salvo distrital por todo concepto, lo que nunca sucedió, según se puede verificar en el certificado de libertad y tradición núm. 50C-1242776.

11.7.4. A pesar de la inexistencia de un reglamento de propiedad horizontal, mediante escritura pública núm. 1525 de 7 de marzo de 1990 de la Notaría Segunda de Bogotá, el representante legal de ASOCUAN procedió a protocolizar y elevar a escritura pública la reforma del reglamento de Copropiedad del Centro Urbano Antonio Nariño, la cual tampoco cumple con lo dispuesto en la Ley 182 y el Decreto 1335, ni lo dispuesto en la Ley 16 de 1985.

11.7.5. Lo anterior demuestra las inconsistencias frente al régimen de propiedad horizontal que aduce el actor popular del Centro Urbano Antonio Nariño, que además se ratifican en la página web de ASOCUAN, en la cual se puede ver el proyecto de reglamento de copropiedad del año 2011, mediante el cual se busca elevar a escritura pública la aprobación de la reforma para ajustarlo a la Ley 675 de 3 de agosto de 2011²⁷ y un proyecto de constitución de unidad inmobiliaria

²⁷ Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.



Número único de radicación: 250002324000201100407 01
Demandante: Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño

cerrada del año 2007, los cuales no se encuentran registrados en la matrícula inmobiliaria núm. 50C-1242776.

11.7.6. La Asociación de Propietarios del Centro Urbano Antonio Nariño es una persona jurídica sin ánimo de lucro constituida en el año 1977, de carácter gremial, conformada para defender los intereses de los habitantes del Centro Urbano Antonio Nariño, sin que tal circunstancia permita confundirla con las personas jurídicas de que tratan las normas relacionadas con el régimen de propiedad horizontal. Lo anterior se puede evidenciar en la resolución por medio de la cual se reconoce su personería jurídica, cuyo fundamento se basa en normas sindicales, como son los decretos 576 de 5 de abril de 1974²⁸ y 1510 de 23 de junio de 1944²⁹.

11.7.7. La Ley 675 de 2001 derogó las leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 así como sus respectivos decretos reglamentarios, estableciendo un único régimen en materia de propiedad horizontal y otorgando un régimen de transición para aquellos inmuebles sometidos bajo los anteriores regímenes por un plazo de un año, prorrogables por seis meses más, para que ajustaran los respectivos reglamentos a la nueva normativa, sin que esto sucediera por parte del Centro Urbano Antonio Nariño.

11.7.8. La subestación eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño fue construida en el año 1955 cuando se otorgó autorización a las Empresas de Energía Eléctrica para tal fin, mediante la licencia núm. 4669 expedida por el entonces Departamento de Control de la Secretaría de Obras Públicas Municipales. Desde su construcción, y tal como lo reconoció el Instituto de Crédito Territorial la titularidad de la edificación y los equipos de la Subestación Eléctrica quedó en cabeza de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá.

11.7.9. A partir del año 1988 Codensa S.A. E.S.P. ha prestado el servicio de energía eléctrica para la zona, adelantando las actuaciones necesarias para su conservación y funcionamiento, ejerciendo la vigilancia y conservación de la misma, pagando impuestos y ejerciendo la posesión pacífica y de buena fe sobre

²⁸ Por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia.

²⁹ Por el cual se reglamentó el artículo 5 de la Ley 83 de 1931 y se modifican los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 1326 de 1922.



el terreno, sin interrupciones, tema sobre el cual cursan dos procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria.

11.7.10. La modernización de la subestación de energía eléctrica fue necesaria y de urgencia por el estado en que se encontraba la estructura civil y la obsoleta tecnología de los equipos para garantizar una adecuada prestación del servicio público de energía eléctrica, situación conocida desde el año 2007 por la Copropiedad, conforme consta en el acta núm. 1 de reunión de la Comisión Negociadora de ASOCUAN y funcionarios de Codensa S.A. E.S.P.

11.7.11. La licencia de construcción LC-09 1-0757 de 10 de marzo de 2009 tuvo un término de vigencia de 24 meses y ya perdió su fuerza ejecutoria; en desarrollo de lo autorizado en la misma, se iniciaron las obras proyectadas y requeridas para la subestación pero no se pudieron culminar ante la aparición de un tubo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, lo que ocasionó un retraso y el consecuente vencimiento de la licencia. Codensa S.A. E.S.P. estima que “[...] carece de todo fundamento que pese al conocimiento que tenía la parte actora desde el año 2007 del trámite administrativo que adelantaría CODENSA para obtener la licencia de construcción [...] pretendan ahora atacar la legalidad de la misma cuando teniendo la oportunidad tanto anterior como posterior a su expedición, no interpusieron las acciones previstas para tal fin [...]”.

11.7.12. Las subestaciones eléctricas como la del Centro Urbano Antonio Nariño, dada su naturaleza y la función que desempeña, por tratarse de una obra pública de interés general de generación eléctrica prevista en la Ley 56 de 1.º de septiembre de 1981³⁰ y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto Nacional 1469 no requieren licencia de construcción³¹ para su intervención.

11.7.13. El trámite de modernización de la subestación eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño tampoco requiere de licencia ambiental ni plan de manejo

³⁰ “Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.

³¹ Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.



ambiental de conformidad con el Decreto 1220 de 21 de abril de 2005³², por cuanto dicha norma establece que los proyectos que están sujetos a licencia ambiental son los que operen a tensiones superiores a 220KV. En ese sentido, no es cierta la manifestación del actor popular que con la modernización se pretendió aumentar la capacidad de la subestación a 3MV, por cuanto Codensa S.A. E.S.P. no tiene redes diseñadas para soportar esa capacidad de tensión, se buscó solamente aumentar su capacidad a 115KV.

11.7.14. Respecto de la licencia núm. 1506 de 2006 otorgada por el Ministerio de Ambiente a la empresa CEMEX Colombia S.A., ésta tiene relación directa con el desarrollo del proyecto de modernización de la subestación del Centro Urbano Antonio Nariño, en atención a que la finalidad de la licencia es “[...] *el manejo de residuos sólidos y más concretamente de escombros derivados de la modernización de la subestación dando cumplimiento a la norma ambiental vigente en la materia [...]*”. Para la construcción de la obra física de modernización de la subestación, Codensa S.A. E.S.P. contrató a la empresa AREVA T&D, la cual, como generadora de los residuos propios de la construcción, debía disponer de los mismos depositándolos en lugares adecuados y autorizados para ello, uno de los cuales se encuentra ubicado en el sector La fiscalá cuyo uso y administración se encuentra a cargo de la empresa CEMEX Colombia S.A.

11.7.15. Frente a las imputaciones en torno a la salud de los habitantes del Centro Urbano Antonio Nariño por el “[...] *inminente riesgo [...]*” que representa la modernización de la subestación, se informó que los componentes que se encontraban instalados en la subestación, concretamente los transformadores de potencia, requerían para su funcionamiento un aceite lubricante depositado al interior de los mismos. El aceite, por causa de diversos fenómenos eléctricos derivados del funcionamiento del transformador, puede eventualmente degradarse y descomponerse generando los residuos que se conocen como PCB; sin embargo, no entra en contacto con ningún ser humano como quiera que se encuentra al interior de los transformadores. Adicionalmente, para el procedimiento de desmantelamiento, almacenamiento, transporte y destrucción de los componentes, Codensa S.A. E.S.P. al iniciar el procedimiento tomó muestras de los aceites depositados en cada uno de los transformadores instalados en la

³² Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.



subestación Centro Urbano Antonio Nariño, que fueron remitidas al laboratorio de análisis acreditado por la Superintendencia de Industria y Comercio cuyo resultado fue que estaban libres de PCB.

11.7.16. El proyecto de modernización de la subestación Centro Urbano obedeció al aumento exponencial de los usuarios del servicio, que demanda una mayor capacidad en la red de distribución asociada al sistema, haciendo que la capacidad de 57.5KV de la subestación resultara insuficiente. Por ese motivo se proyectó la construcción de transformadores de última generación que aumentan la capacidad de la subestación garantizando la prestación eficiente y continua del servicio de energía para todos los usuarios vinculados a la misma.

11.7.17. Sin embargo, la obra que beneficia a miles de usuarios fue suspendida por la fuerza de las vías de hecho adelantadas por los miembros de ASOCUAN, aumentando el riesgo operativo de cada una de las subestaciones que hacen las veces de circuito suplente del correspondiente a la subestación objeto de la presente acción, por lo que podrían verse afectados un número mayor de usuarios en caso de que falle alguna de ellas.

11.7.18. Las mencionadas vías de hecho adelantadas por ASOCUAN están vulnerando el derecho colectivo de acceso y prestación eficiente del servicio público de energía, quienes además han incumplido varias órdenes administrativas que disponen que se permita el ingreso.

11.7.19. Con fundamento en lo anterior, formuló las excepciones de “[...] *Prevalencia del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna [...]*”, “[...] *Improcedencia de la Acción popular por la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho [...]*”, “[...] *Improcedencia de la Acción popular por la existencia de otras acciones judiciales [...]*”, “[...] *Improcedencia de la acción popular para fines pecuniarios [...]*” y “[...] *De la doble moral del actor popular [...]*”.

La audiencia de pacto de cumplimiento



12. Esta audiencia tuvo lugar el día 7 de mayo de 2012³³, con la asistencia de la señora Marina Ingrid Stark de Granados como representante legal de la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño y su apoderado judicial, el representante legal y el apoderado judicial de Codensa S.A. E.S.P., la apoderada judicial del Ministerio de Cultura, el apoderado judicial de la Procuraduría General de la Nación, la apoderada judicial de la Personería Delegada para Asuntos Jurisdiccionales, el apoderado judicial de Bogotá Distrito Capital – Alcaldía Local de Teusaquillo y Secretaría Distrital de Planeación, el apoderado judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el agente del Ministerio Público.

13. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento proferida el 29 de mayo de 2012³⁴: i) aprobó el pacto de cumplimiento parcial entre la Personería de Bogotá y la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño; y, en consecuencia, ii) declaró la terminación de la acción popular en relación con las pretensiones 5.º y 6.º de la demanda, que se transcriben a continuación:

“[...] QUINTA. Se le ordene a la procuraduría (sic) General de la Nación y a la Personería Distrital agilizar las investigaciones adelantadas en contra del Arquitecto Juan Reinaldo Suarez Medina, quien desempeñaba el cargo de Curador Urbano 1 de Bogotá y expidió la licencia de construcción LC-09-1-0557 de fecha 24 de marzo de 2009, por las irregularidades cometidas en el trámite de expedición de la licencia de construcción y contra la empresa Codensa S.A. E.S.P., quien se benefició con dicho trámite y las demás entidades del orden nacional que hayan omitido el cumplimiento de sus funciones.

SEXTA. Se le ordene a la Personería Distrital adelantar las investigaciones y sancionar a los funcionarios del Distrito involucrados en hechos, omisiones y faltas disciplinarias con ocasión de la queja interpuesta ante esa entidad por las irregularidades presentadas en la licencia de construcción otorgada por el Arquitecto Juan Reinaldo Suárez Medina en su condición de Curador Urbano 1 de Bogotá. [...]”.

La sentencia impugnada

14. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, en sentencia proferida el 8 de febrero de 2018, decidió³⁵:

³³ Cfr. folio 904 del cuaderno núm. 2 del expediente.

³⁴ Cfr. folio 939 del cuaderno núm. 2 del expediente.

³⁵ Cfr. folio 1759 del cuaderno núm. 3 del expediente.



[...] PRIMERO: DECLÁRANSE NO PROBADAS las excepciones propuestas de falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva, alegadas por las partes por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- DECLÁRASE probada la excepción previa de inepta demanda y en consecuencia se declara la improcedencia de la acción popular para obtener indemnización de perjuicios a favor de la parte demandante.

TERCERO: DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO: REMÍTASE copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia y previa las constancias del caso **ARCHÍVESE** el expediente [...]” (Destacados y mayúsculas sostenidas del original).

14.1. Una vez analizadas las pruebas obrantes en el proceso, el Tribunal señaló que el caso bajo estudio está referido a la controversia suscitada entre la comunidad del Centro Urbano Antonio Nariño con las autoridades de inspección, vigilancia y control, derivadas de la titularidad de los derechos para intervenir un bien de especial protección.

14.2. Expresó que se encuentra acreditada la existencia del Centro Urbano Antonio Nariño como bien protegido de interés cultural, así como la existencia de una subestación eléctrica de propiedad de Codensa S.A. E.S.P. sometida a remodelación.

14.3. Adujo que el valor histórico y arquitectónico del Centro Urbano Antonio Nariño obedece a ser el primer conjunto residencial del país que propone “[...] la solución moderna a buscar vivienda popular masiva, a través de apartamentos [...]”, inmueble en el cual, desde antes de la construcción de la urbanización existe una subestación de energía que, a su juicio, no forma parte del concepto de protección como bien cultural por cuanto se encuentra construida y destinada a la satisfacción de un interés general de la comunidad y está compuesta por dotación técnica destinada a la prestación de dicho servicio público.

14.4. Diferente asunto lo constituye el conjunto residencial, al cual el Ministerio de Cultura le ha dado el valor cultural correspondiente por ser el primer conjunto residencial de Colombia, que amerita especial protección del Estado, en ese



sentido, el valor cultural del inmueble deviene de su construcción y no de la existencia de la subestación de energía destinada a la prestación de un servicio público.

14.5. Sostuvo que el propio Ministerio de Cultura reconoció legitimación a Codensa S.A. E.S.P. para realizar la intervención de la subestación de energía, la cual forma parte de la red de servicios públicos domiciliarios de especial protección. La mencionada subestación no ha sido declarada como patrimonio cultural y su remodelación era necesaria para adecuarla al desarrollo tecnológico del país.

14.6. Corolario de lo anterior, el Tribunal consideró que las redes de servicios públicos domiciliarios no pueden estar supeditadas a una autorización adicional por encontrarse instaladas en un inmueble de interés cultural, en atención a que deben preservar condiciones de seguridad, continuidad, mutación o reemplazo por cambio de tecnologías.

14.7. Refirió que la modernización de la subestación “[...] *resultaba a todas luces, no solo necesaria, sino además eficaz, en tanto que podría poner en peligro el funcionamiento del propio sistema [...]*”, habida cuenta que la misma hace parte de la Interconexión Eléctrica Nacional.

14.8. Argumentó que las obras de remodelación de la subestación eléctrica no requieren de licencia de construcción conforme se desprende del informe de verificación técnica realizado por el Grupo de Gestión Jurídica de la Alcaldía Local de Teusaquillo según el cual “[...] *no existen usos complementarios dentro del proyecto que requieran licencia de construcción [...]*” y añadió que “[...] *en tanto que la implementación de las obras de modernización comportan la ejecución de obra civil, es lo cierto que las mismas están condicionadas a la expedición de licencia de construcción [...]*”.

14.9. Expresó que desde el 31 de marzo de 2011 la obra se encuentra detenida generando un daño al patrimonio público por impedir la modernización de la planta de energía.

14.10. Adujo que “[...] *se encuentra claramente determinado que para la implementación del proyecto de modernización de la Subestación Eléctrica no se*



Número único de radicación: 250002324000201100407 01
Demandante: Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño

requiere de licencia de construcción, ni autorización previa en tanto que la misma se encuentra soportada en razones de orden puramente técnico, con el propósito de garantizar la modernización del servicio [...]”. En ese sentido, el Ministerio de cultura obró conforme a derecho al autorizar la ejecución de la misma.

14.11. Sostuvo que no se encuentra probada la violación de los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por cuanto “[...] *los emprendimientos de obra civil desarrollados en el sitio de obra han sido implementados en forma técnica, atendiendo los requerimientos señalados en la ley para ese propósito [...]”*.

14.12. Indicó que al analizar la seguridad como elemento sustancial invocado por la parte actora, encontró probado en el proceso que el propósito de la modernización de la subestación eléctrica es precisamente garantizarla en el sector al tiempo que se presta un adecuado servicio por parte de Codensa S.A. E.S.P.

14.13. En relación con la medida de seguridad recomendada por el perito Enrique Rodríguez Niño, según la cual, el encerramiento comporta al menos una distancia de un metro para el usuario, el Despacho sustanciador, en la primera instancia, mencionó que uno es el encerramiento mismo de la planta y otro el encerramiento de la totalidad del lote, razón por la cual consideró que no era necesario dar ningún tipo de orden.

14.14. Explicó que tampoco era necesaria una licencia ambiental para la ejecución de las obras de modernización de la subestación eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño y que las mismas buscan garantizar la seguridad y adecuada prestación del servicio de energía eléctrica para al menos cincuenta mil usuarios, además, conforme a lo expresado por el gerente de Codensa S.A. E.S.P., es un proyecto seguro y amigable con el entorno urbanístico.

14.15. Por los anteriores motivos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no encontró probado que el proyecto de modernización de la subestación eléctrica afecte los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la seguridad, sino que por el contrario va encaminada a garantizarlos.



14.16. Concluyó que Codensa S.A. E.S.P. intervino de forma adecuada, iniciando con la comunidad de copropietarios y posteriormente acudiendo ante las autoridades competentes para obtener los permisos y licencias correspondientes, sin que sea necesaria una renovación de la licencia de construcción.

14.17. Agregó que la suspensión de las obras pone en peligro no solo el patrimonio público sino también la prestación material y efectiva del servicio, por cuanto, por una parte, la planta eléctrica adquirida por Codensa S.A. E.S.P. ha requerido una inversión de más de 7000 millones de pesos y, por la otra, se está poniendo en peligro el funcionamiento del sistema afectando a más de cincuenta mil usuarios.

14.18. Finalmente, adujo que quienes están impidiendo la realización del proyecto están abusando de sus derechos y, por tanto, se hace necesario requerir a las autoridades competentes para que adopten las medidas de protección necesarias para garantizar la implementación del mismo, en condiciones de seguridad y de forma amigable con el ambiente y el entorno.

Recurso de apelación

15. La **Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño**³⁶ presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, por las razones que se sintetizan de la siguiente manera:

15.1. Adujo que resulta contradictorio que en la sentencia se haya analizado la excepción previa denominada "*Inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones*" fundamentando su análisis en el artículo 23 de la Ley 472, en atención a que dicho artículo establece que solo podrán proponerse las excepciones previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada. Frente a este punto, agregó que, en la providencia mediante la cual inadmitió la demanda, el Tribunal no mencionó nada a la parte actora sobre la solicitud de indemnización.

15.2. Afirmó que se configuró una indebida delimitación del problema jurídico en la sentencia cuestionada, habida cuenta que el Tribunal Administrativo de

³⁶ Cfr. folio 1863 del cuaderno núm. 4 del expediente.



Cundinamarca “[...] *erróneamente manifiesta que el presente caso se limita a la “demolición y construcción de una planta eléctrica [...]”*. Lo anterior, por cuanto tal manifestación minimiza la importancia jurídica de los derechos colectivos a las normas urbanísticas y la protección de bienes declarados de interés cultural. A su juicio, esta situación configura una negación de la justicia que deriva en la deslegitimación de las instituciones públicas.

15.3. Sostuvo que la vulneración no fue consecuencia de la demolición de una planta eléctrica, como lo afirmó el *a quo*, sino que surge de la forma en que se obtuvo la licencia para realizar demolición parcial de las instalaciones físicas donde se encontraba instalada la subestación eléctrica, documento otorgado sin notificar debidamente a los propietarios del inmueble y vecinos colindantes, sin la autorización del Ministerio de Cultura y con las demás irregularidades denunciadas en el transcurso del proceso, puestas en conocimiento de las autoridades públicas vinculadas al plenario sin que se hiciera nada al respecto.

15.4. Manifestó que en la providencia recurrida la Sala hizo una extensa transcripción de algunas de las normas que hacen parte de la presente acción para reiterar que el reclamo de la comunidad se limita a la demolición y construcción de la planta como fuente vulneradora del derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación, desconociendo de esa manera los tipos de licencia que existen y el compendio normativo aplicable que establecía claramente como requisito para tramitar la respectiva licencia, la autorización previa del Ministerio de Cultura y como titular de dicha solicitud al propietario del inmueble afectado por la licencia.

15.5. Refirió que el Tribunal sustanciador, en la primera instancia, no efectuó el análisis de todos los derechos que se invocaron en la demanda, en consideración a que, en el acápite denominado “*DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS POR LA PARTE DEMANDANTE*” solamente indicó en el numeral 2.5.1. el de “*Patrimonio cultural de la Nación*”, sin que, a su juicio, se hiciera un análisis de los demás derechos colectivos vulnerados, vale mencionar, goce de un ambiente sano, moralidad administrativa y realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.



15.6. Mencionó que hubo una indebida apreciación del material probatorio que condujo a un convencimiento errado al momento de proferirse la sentencia, por cuanto se hacen afirmaciones contradictorias: por una parte, se reconoce que el Centro Urbano Antonio Nariño fue declarado patrimonio cultural y por lo tanto está cobijado por la normativa que impide la concesión de una licencia de construcción sin consultar previamente al Ministerio de Cultura y, por la otra, aduce que se encuentra probado en el expediente que el bien fue intervenido por Codensa S.A. E.S.P. *“previa autorización del Ministerio de Cultura”*, para concluir que *“[...] ha sido el propio Ministerio de Cultura la entidad que ha reconocido legitimación a CODENSA para realizar la intervención de una Subestación de Energía [...]”*.

15.7. Al respecto, indicó que el material probatorio válidamente aportado al proceso, demostró que el propio Ministerio de Cultura certificó que la licencia de construcción se otorgó sin su autorización previa y que fue con posterioridad a las quejas formuladas por la representante legal del Centro Urbano Antonio Nariño que dicho ministerio autorizó la intervención, por solicitud que le hiciera Codensa S.A. E.S.P.

15.8. Afirmó que la sentencia no mencionó nada en relación con la expedición irregular de la licencia de construcción, desconociendo que ese hecho fue el fundamento para invocar la protección del derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

15.9. Refirió que no comparte la apreciación que hizo el Despacho sustanciador, en la primera instancia, del contrato para construcción suscrito en el año 1954 entre las Empresas Unidas de Energía Eléctrica de Bogotá y la sociedad Ingenarco Ltda, para probar la supuesta titularidad del lote, habida cuenta que el mencionado documento tiene una tacha de *“cancelado”* y además se contrapone al certificado de tradición y libertad que describe los bienes comunes del Centro Urbano Antonio Nariño, incluyendo la subestación eléctrica, conforme consta en las escrituras de compraventa suscritas por el Instituto de Crédito Territorial para la construcción del centro.

15.10. En sentido similar, el Tribunal dio pleno valor probatorio a la Licencia núm.



4669, aportada por Codensa S.A. E.S.P. al trámite de solicitud de licencia de construcción para dar cumplimiento al requisito de aportar la licencia original o primigenia, desconociendo que el documento no tiene fecha ni firma de autoridad competente.

15.11. Sostuvo que la declaración del Centro Urbano Antonio Nariño como Bien de Interés Cultural se hizo sin exclusión alguna y señaló que la licencia de construcción y la autorización del Ministerio de Cultura recaen sobre las instalaciones construidas en el inmueble que forma parte del centro, y no sobre la planta eléctrica, que comprenden muros, paredes, vigas, techos y rejas “[...] *construidas con el estilo armónico del conjunto, contrario a los muros y rejas que levantó Condesa (sic) que en nada se asimilan al estilo del conjunto [...]*”. En ese orden de ideas, centrar la discusión en si la subestación eléctrica fue antes o después del Centro Urbano o sobre si se requiere o no licencia de construcción y autorización para las subestaciones eléctricas, solamente desvió la atención del verdadero problema puesto a consideración del juez.

15.12. Manifestó su inconformidad respecto del argumento del *a quo* de que es suficiente el aval del Ministerio de Cultura a Codensa S.A. E.S.P. para efectuar la intervención a la subestación eléctrica, por cuanto, por un lado, la autorización no recae sobre los aparatos, sino en las instalaciones físicas de un inmueble de propiedad del Centro Urbano Antonio Nariño, cuyo certificado de tradición y libertad incluye tanto el inmueble como los aparatos y, por el otro, el Ministerio de Cultura no tiene el poder judicial de decidir si aplica o inaplica una norma o le da un alcance diferente, en atención a que la solicitud de autorización para intervención de un Bien de Interés Cultural debe ser presentada por su propietario, conforme lo dispone el artículo 43 del Decreto 763 de 10 de marzo de 2009³⁷, reglamentario de la Ley 397 de 1997, modificado por la Ley 1185 de 2008. Asunto sobre el cual no se hizo ningún pronunciamiento en la sentencia proferida en la primera instancia.

15.13. Frente al argumento de que por tratarse la subestación de energía de un instrumento tecnológico para la prestación del servicio y que las redes de servicios públicos domiciliarios no pueden estar supeditadas a una autorización adicional

³⁷ "Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material".



por encontrarse en un inmueble de interés cultural teniendo en cuenta que prima el interés general de la comunidad, refirió que el requisito de autorización previa del Ministerio de Cultura y el otorgamiento de una licencia de construcción en legal forma no es un capricho del legislador ni de la comunidad del Centro Urbano Antonio Nariño, ni de los vecinos colindantes que no fueron notificados.

15.14. Adicionalmente, Codensa S.A. E.S.P. en el transcurso del proceso indicó que se configura un *“riesgo por falla”* por la falta de funcionamiento de la subestación eléctrica y sin embargo *“[...] a la fecha van 7 años sin que se haya presentado inconveniente, por cuanto la carga eléctrica fue redistribuida a otras subestaciones [...]”*.

15.15. Indicó que no comparte el argumento del *a quo* de mantener los dos dictámenes de los peritos, pero acogiendo el dictamen del perito Enrique Rodríguez Niño quien no logró demostrar el supuesto error grave en su dictamen, con el único argumento de que se sustenta en normas legales vigentes a la fecha de la experticia y no a la fecha de la solicitud de la licencia de construcción, lo que conllevó a que la Sala de Decisión *“[...] aparentemente le da alcance al artículo 11 del Decreto 1469 del 30 de abril de 2010 hacia el pasado, sustituyendo el Decreto 564 de 2006, vigente al momento de la solicitud de la licencia [...]”*.

Actuaciones, en segunda instancia

16. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 5 de junio de 2018³⁸, admitió el recurso de apelación interpuesto por la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño contra la sentencia proferida el 8 de febrero de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

17. Por auto proferido el 23 de julio de 2018³⁹ se ordenó correr traslado a las partes para que, en el término de diez (10) días, presentaran sus alegatos de conclusión. En la misma providencia se ordenó dar traslado al Ministerio Público para que emitiera concepto de conformidad con el artículo 212 del Código Contencioso Administrativo.

³⁸ Cfr. folio 1889 del cuaderno núm. 4 del expediente.

³⁹ Cfr. folio 1892 del cuaderno núm. 4 del expediente.



Alegatos de conclusión

18. La Sala observa que en esta instancia procesal, los apoderados judiciales del Distrito Capital, de Codensa S.A. E.S.P. y de la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño, allegaron alegatos de conclusión.

18.1. El **Distrito Capital - Alcaldía Local de Teusaquillo – Secretaría Distrital de Planeación**⁴⁰ presentó alegatos de conclusión, en segunda instancia, en los siguientes términos:

18.1.1. Indicó que no existen pruebas que permitan presumir que el Distrito Capital ha omitido sus deberes funcionales, toda vez que lo que se vislumbra es un conflicto entre los propietarios de las unidades habitacionales del Centro Urbano Antonio Nariño y Codensa S.A. E.S.P., lo cual debe ser dilucidado ante la jurisdicción ordinaria.

18.1.2. Reiteró que el procedimiento administrativo para la expedición de la licencia de construcción núm. 09-1-0157 de 10 de marzo de 2009 se llevó a cabo respetando el debido proceso administrativo, por cuanto no existieron medios ilegales que ameritaran la revocatoria de dicha actuación sin el consentimiento de su titular.

18.1.3. Expuso que lo pretendido por la parte actora es dejar sin efectos una serie de actos administrativos, que en su momento causaron inconformidad a algún particular y debían ser controvertidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; no obstante como se venció el término para acreditar su ilegalidad, acuden de manera errada a la acción popular para que se protejan unos derechos colectivos que estiman vulnerados con la expedición de los mencionados actos.

18.1.4. Argumentó que los curadores urbanos no tienen ningún tipo de vinculación con la Administración Distrital y que sus funciones son ejercidas de manera autónoma con responsabilidad propia; luego no existe subordinación

⁴⁰ Cfr. folios 1894 al 1897 del cuaderno núm. 4 del expediente.



respecto de los actos expedidos en virtud de los asuntos sometidos a su competencia.

18.1.5. Alegó que, de existir alguna vulneración de derechos e intereses colectivos, la única responsable sería Codensa S.A. E.S.P. por cuanto es la empresa que pretende construir la subestación eléctrica en el Centro Urbano Antonio Nariño.

18.1.6. Recordó que la acción popular es improcedente, por un lado, cuando un particular pretenda una indemnización económica, toda vez que el pago de perjuicios procede cuando la favorecida es una entidad pública siempre y cuando tenga a su cargo la protección del derecho e interés colectivo y, por el otro, para que interfiera en las acciones disciplinarias que procedan en el caso concreto.

18.2. **Codensa S.A. E.S.P.**⁴¹ presentó alegatos de conclusión en los siguientes términos:

18.2.1. En relación con la licencia de construcción núm. LC-09-1-0157 de 10 de marzo de 2009, puso de presente que Codensa S.A. E.S.P. ha ejercido la posesión del terreno sobre el que se encuentra ubicada la subestación eléctrica y es con base en dicha calidad que se encontraba facultada para realizar los trámites administrativos de licenciamiento; luego no es cierto que el *a quo* haya reconocido un dominio a Codensa S.A. E.S.P sobre el inmueble referido *supra*.

18.2.2. Explicó que la licencia de construcción fue concedida a Codensa S.A. E. S.P. en calidad de poseedora del inmueble y que no era necesario obtener licencia ambiental para la modernización de la subestación eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño, por cuanto no es un requisito previo para la obtención de la de construcción.

18.2.3. Precisó que la parte actora desde el año 2007 tuvo conocimiento del trámite administrativo que adelantaría Codensa S.A. E.S.P. para obtener la licencia de construcción. En ese sentido, resulta improcedente atacar la legalidad de la misma a través de la acción popular.

⁴¹ Cfr. Folios 1901 al 1919 del cuaderno núm. 4 del expediente.



18.2.4. Añadió que las subestaciones eléctricas como la del Centro Urbano Antonio Nariño, dada su naturaleza y la función que desempeña, al ser una obra de interés general para la generación de energía eléctrica prevista en la Ley 56 de 1981, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 1469, no requiere de licencia de construcción para su intervención.

18.2.5. Sobre la supuesta afectación a un bien de interés general, reiteró la consideración del *a quo*, en tanto la subestación eléctrica no goza de la afectación patrimonial que se erige respecto del Centro urbano Antonio Nariño; en ese sentido la misma no tiene un valor cultural.

18.2.6. La subestación eléctrica es un bien del que se desprenden tecnologías y equipos tendientes a satisfacer la prestación oportuna de un servicio público domiciliario, es decir, su destinación está encaminada a satisfacer el interés general de la comunidad.

18.2.7. El trámite de modernización de la subestación eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño, para tal fin, no se requiere licencia, ni plan de manejo ambiental, toda vez que no se pretende aumentar la capacidad de la misma a 3MV, como lo estima la parte actora. Lo anterior, teniendo en cuenta que Codensa S.A. E.S.P. no tiene redes eléctricas diseñadas para soportar esa capacidad de tensión; por el contrario, se busca aumentar su capacidad a 115 KV.

18.2.8. La licencia ambiental núm. 1506 de 28 de julio de 2006 otorgada por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, fue solicitada y aprobada por Cemex Colombia S.A. para la recuperación y restablecimiento de la reserva ecológica “[...] *La Fiscala* [...]”. La mencionada licencia tiene una relación directa con el desarrollo de la subestación eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño, en la medida que tiene como finalidad el manejo de residuos sólidos y más concretamente de los escombros derivados de la modernización de la subestación eléctrica.

18.2.9. Adujo que la presencia de la subestación eléctrica en el Centro Urbano Antonio Nariño no genera perjuicios para la parte actora, ni vulnera los derechos e intereses colectivos referidos durante el presente trámite constitucional. Lo que si se evidencia es una excusa para perseguir intereses patrimoniales que no se compadecen con la naturaleza de la acción popular; por el



contrario, la subestación beneficia y contribuye a la prestación efectiva y eficiente del servicio público de energía eléctrica de la ciudad.

18.3. La **Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño**⁴² presentó alegatos de conclusión en segunda instancia, exponiendo lo siguiente:

18.3.1. Reiteró que la acción popular fue interpuesta contra las entidades accionadas con ocasión del otorgamiento de la licencia de construcción núm. LC-09-1-0157 de 10 de marzo de 2009 a Codensa S.A. E.S.P. sin el cumplimiento de los requisitos formales y con la omisión de las distintas quejas presentadas por la parte actora.

18.3.2. Adujó que la licencia referida *supra* se concedió con una vigencia de 24 meses; no obstante, Codensa S.A. E.S.P. continuó realizando obras aun cuando había fenecido su vigencia.

18.3.3. Insistió que dentro del trámite de la licencia de construcción se omitieron los requisitos formales contenidos en el Decreto 564 de 2006; además no se practicó la diligencia de notificación personal a los propietarios de las unidades habitacionales y a los vecinos colindantes, por el contrario se aportaron al proceso unas guías de devolución de correspondencia con direcciones inexistentes.

18.3.4. Argumentó que el Centro Urbano Antonio Nariño es un sector declarado de interés cultural, y pese a ello no se tuvo en cuenta, para el otorgamiento de la licencia de construcción núm. LC-09-1-0157, el procedimiento especial establecido por la Ley para bienes de interés cultural, el cual incluye, entre otras, la obligación de obtener la autorización previa del Ministerio de Cultura.

18.3.5. Informó que a pesar de que la licencia de construcción fue otorgada para efectuar demolición parcial, la misma fue total, como se evidenció en la inspección judicial y las pruebas testimoniales.

⁴² Cfr. folios 1894 al 1897 del cuaderno núm. 4 del expediente.



18.3.6. Asimismo, pese a que el Ministerio de Cultura tenía conocimiento de las irregularidades con las cuales se otorgó la licencia de construcción, dio trámite extemporáneo a la solicitud de intervención de un bien de interés cultural. Adicionalmente, sin tener en cuenta que el Centro Urbano Antonio Nariño fue reconocido, sin exclusión alguna, como Bien de Interés Cultural, en el trámite de autorización de intervención el Ministerio de Cultura argumentó que las construcciones objeto de demolición no representaban valores arquitectónicos “[...] modificando unilateralmente mediante una resolución de autorización de intervención un Decreto Nacional, violando de paso la indivisibilidad del BIC y los derechos fundamentales de los propietarios del bien [...]”.

18.3.7. Afirmó que el Ministerio de Cultura no es competente para efectuar la declaratoria de utilidad pública e interés social del proyecto energético pretendido por Codensa S.A. E.S.P., por lo que no resultan válidos los argumentos utilizados en la resolución núm. 0914 de 13 de mayo de 2010, para autorizar la intervención del Bien de Interés Cultural.

18.3.8. Adujo que se transgrede la moralidad pública por parte del Ministerio de Cultura por tramitar la solicitud de autorización de manera posterior al otorgamiento de la licencia de construcción mencionando en dicho análisis que “[...] se puede observar que la solicitud de autorización no está limitada al propietario del bien, toda vez que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 7 de la Ley 1185 de 2008: “... 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 [...]”, desconociendo que la norma citada no se refiere a quien pretende adelantar obras en un bien declarado como Bien de Interés Cultural sino en inmuebles ubicados en el área de influencia o colindantes con el mismo.

18.3.9. Trajo a colación el testimonio de la señora Gladys Sánchez, quien actuó en representación de la Curaduría Urbana de Bogotá, y explicó que al cotejar las fotografías de la subestación eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño dejó claro el incumplimiento de Codensa S.A. E.S.P. de la licencia de construcción núm. LC-09-1-0157, al realizar la demolición total de su infraestructura cuando la licencia fue exclusivamente para la demolición parcial, aplicación y/o modificación.



Concepto del Ministerio Público

19. El Ministerio Público rindió concepto en los siguientes términos:

19.1. Precisó que el trámite y estudio de la excepción previa de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones es incorrecta, por cuanto no se encuentra establecida en el artículo 23 de la Ley 472.

19.2. Indicó que si lo pretendido por la parte actora era controvertir las formas fraudulentas en que Condensa S.A. E.S.P. obtuvo la licencia para realizar una demolición parcial de la subestación eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño, incurrió en un yerro jurídico. Lo anterior, debido a que si su pretensión está encaminada a controvertir el acto administrativo que contiene la licencia de construcción núm. LC-09-1-0157 otorgada a Codensa S.A. E.S.P. por parte del Curador Urbano 1.º de Bogotá, el medio de control idóneo es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

19.3. Ello, a juicio del Ministerio Público, tiene asidero por cuanto en el libelo introductorio, el actor invocó que el Curador referido *supra* trasgredió el procedimiento administrativo dispuesto en el Decreto 564 de 2006, al no informar a los habitantes de las unidades habitacionales del Centro Urbano Antonio Nariño sobre la solicitud y expedición de la licencia de construcción núm. LC-09-1-0157.

19.4. Consideró que tal como lo señaló el *a quo*, ante el mismo Tribunal cursa una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en la cual se demandó la nulidad de las resoluciones núms. 914 y 1703 de 2010 emitidas por el Ministerio de Cultura.

19.5. En ese sentido, expresó que se releva del estudio de los demás cargos propuestos por el apelante máxime cuando el actor pretende, por una parte, cesar y demoler las obras de modernización de la Subestación de Energía Eléctrica que se encuentra en los predios del Centro Urbano Antonio Nariño, realizadas por Codensa S.A. E.S.P. con una licencia de construcción expedida por el Curador Urbano 1, violando las normas en que debía fundarse y, por la otra, pretende una indemnización por los daños causados, lo que no es de recibo teniendo en cuenta



la naturaleza de la presente acción.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

20. A continuación, la Sala abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) Competencia de la Sala; ii) Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular; iii) Planteamiento del problema jurídico; iv) Análisis y solución del caso concreto y; v) Conclusiones de la Sala.

Competencia de la sala

21. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472⁴³ de 5 de agosto de 1998, sobre la competencia del Consejo de Estado para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019⁴⁴, sobre la distribución de negocios entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 129 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984⁴⁵; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el trámite de las acciones populares.

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

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

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

⁴³ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁴ “Por medio del cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado”

⁴⁵ “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.



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

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

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

27. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014⁴⁶, explicó lo siguiente:

“[...]”

*Acorde con el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, el objeto de la acción popular radica en **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 ello fuere posible.***

*Por su parte, el artículo 9 de la misma disposición prevé que tal instrumento procede contra toda **acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares***

[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...]. Cabe anotar que las acciones populares

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, proceso identificado con número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



tienen carácter restitutorio, es decir, buscan, cuando ello fuere posible, volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho, toda vez que su objeto radica en proteger de manera efectiva el interés colectivo, razón por la cual corresponde al juez determinar si es posible dicho restablecimiento, porque de no serlo procede una indemnización, teniendo claro que la acción popular no persigue un beneficio pecuniario [...] Dentro de este contexto la acción popular se encuentra vinculada estrechamente con el principio de solidaridad consagrado en la Constitución Política, esto es, que constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.

En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...] la Sala encuentra el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual permite el decreto de medidas cautelares de oficio o a petición de parte, antes de notificada la demanda o en cualquier estado del proceso, con el propósito de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiese causado. Aunado a ello, el artículo 26 ibídem, señala que contra el auto que ordena dichas medidas proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deben ser concedidos en el efecto devolutivo [...] Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas [...].”

28. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: *i)* está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; *ii)* su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; *iii)* es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “*toda persona*” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el



Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; *iv*) es una acción autónoma y principal; *v*) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, *vi*) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

29. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Planteamiento del problema jurídico

30. De acuerdo con el análisis fáctico y normativo previamente efectuado, la Sala deberá determinar si: *i*) es procedente el análisis del procedimiento administrativo por medio del cual el Curador Urbano núm. 1.º expidió la licencia de construcción núm. LC 09-1-0157 en favor de Codensa S.A. E.S.P.; *ii*) se vulneró el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes por la demolición total de las instalaciones físicas donde funcionaba la subestación de energía eléctrica ubicada en el Centro Urbano Antonio Nariño, bien declarado de interés cultural de carácter nacional; *iii*) se vulneró el derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano por el desmantelamiento de los equipos que hacían parte de la subestación de energía eléctrica referida *supra*; *iv*) concurren los elementos objetivo y subjetivo para declarar la vulneración del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa respecto de las conductas de los servidores públicos involucrados en el caso *sub examine*; *v*) es procedente ordenar la indemnización de perjuicios a favor de la parte actora por la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos; y conforme con este análisis *vi*) determinar si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia apelada.



31. Para efectos de abordar el estudio del caso, la Sala analizará los siguientes aspectos: i) Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación; ii) Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; iii) Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; iv) Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la moralidad administrativa; v) Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre los derechos colectivos y su diferencia con los derechos subjetivos o individuales; vi) Vigencia del Decreto 190 de 22 de junio de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.; y vii) Resolver el problema jurídico.

Marco normativo y jurisprudencial del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación

32. Con el propósito de defender el patrimonio cultural, la Constitución Política dedica un amplio espacio a la protección de la cultura como pilar fundamental del Estado que requiere especial protección, fomento y divulgación por parte de las autoridades públicas e incluso por los particulares.

33. Así, la cultura está amparada por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁷ ha denominado la “*Constitución Cultural*”, esto es, el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que protegen la cultura, su diversidad y el patrimonio cultural como valores esenciales de la Nación.

34. El fundamento constitucional relacionado con la cultura se evidencia en: i) el artículo 2.º, que señala como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación; ii) los artículos 7.º y 8.º, que le imponen al Estado el deber de proteger la diversidad y las riquezas culturales de la Nación;

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 12 de febrero de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



iii) el artículo 44, que define la cultura como un derecho fundamental de los niños; iv) el artículo 67, que reconoce la educación como un derecho que busca afianzar los valores culturales de la Nación; v) el artículo 70, que obliga al Estado a promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, y que reconoce la cultura en sus diversas manifestaciones como fundamento de la nacionalidad; vi) el artículo 71 que también le impone al Estado la obligación de crear incentivos para fomentar las manifestaciones culturales; vii) el numeral 8 del artículo 95 que señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano la protección de los recursos culturales y naturales; y viii) los artículos 311 y 313 numeral 9, que encomiendan de manera especial a los municipios, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

35. Ahora bien, en lo que tiene que ver específicamente con la defensa del patrimonio cultural, el artículo 72 *ibidem* prevé que el Estado debe protegerlo y resalta que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Asimismo, el numeral 10 del artículo 313 constitucional le atribuye a los Concejos Municipales la función de expedir las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, mientras que el artículo 333 deja en manos de la ley la delimitación del alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

36. En desarrollo de los mandatos constitucionales referidos, el legislador expidió la Ley 397 de 7 de agosto de 1997⁴⁸, disposición que con las modificaciones introducidas por la Ley 1185 de 12 de marzo de 2008⁴⁹, definió los objetivos de la política estatal en materia de protección al patrimonio cultural y arqueológico de la Nación.

37. En el artículo 1.º la Ley 397 definió la cultura como “*el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a*

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones



los grupos humanos y comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias”.

38. En concordancia, el artículo 4.º *ejusdem* estableció la forma como se integra el patrimonio cultural de la Nación, definiendo que se encuentra constituido por “[...] *todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico [...]”.*

39. Asimismo, la disposición en cita precisó los objetivos principales de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación, indicando que éstos se concentran en la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

40. En cuanto al ámbito de aplicación de la ley, el artículo 4.º *ejusdem* dispuso que se aplica a los bienes del patrimonio cultural de la Nación **que sean declarados como bienes de interés cultural** en el caso de bienes materiales, y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.

41. Corolario de lo anterior, la preceptiva señaló que se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, **las áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos**, u otras denominaciones



que, con anterioridad a la promulgación de la ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial. Así mismo, consideró como bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico.

42. En relación con la propiedad del patrimonio cultural de la Nación, señaló el mismo artículo 4.º que los bienes que lo conforman y los bienes de interés cultural, pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado, haciendo la salvedad que los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.

43. Ahora bien, **el procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural** quedó establecido en el artículo 8.º de la norma bajo análisis así:

“[...] ARTICULO 8o. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL.

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

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

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

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

Los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del



ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

Procedimiento

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

El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.

Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.

Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere.

Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere.

PARÁGRAFO 1o. En caso de que la declaratoria de que trata este artículo surgiera de iniciativa privada o particular se seguirá el mismo procedimiento, en cuyo caso el particular solicitante presentará el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriese, y este será sometido a revisión del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

PARÁGRAFO 2o. Revocatoria. La revocatoria del acto de declaratoria de bienes de interés cultural corresponderá a la autoridad que lo hubiera expedido, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural, en el caso en que dichos bienes hayan perdido los valores que dieron lugar a la declaratoria. Tratándose de la revocatoria de declaratorias de monumentos nacionales o bienes de interés cultural efectuadas por el Ministerio de Educación, la revocatoria corresponderá al Ministerio de Cultura [...]. (Destacado fuera del texto).

44. Como se observa, la norma previó que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.



45. Conforme con ello, la norma dispuso que son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional.

46. En relación con las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, la norma estableció que les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos. Ello, sin perjuicio de que los bienes antes mencionados puedan ser declarados bienes de interés cultural del ámbito Nacional por el Ministerio de Cultura, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

47. En concordancia, el referido artículo 8.º dispuso que para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas, previendo a su vez que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben tener en cuenta los recursos para la conservación y la recuperación del patrimonio cultural.

48. Finalmente, el artículo 11 del ordenamiento legal en referencia, fijó el Régimen Especial de Protección al que están sometidos los bienes de interés cultural.

49. Asimismo, el Decreto 763 de 10 de marzo de 2009⁵⁰ reguló el patrimonio cultural de la Nación de naturaleza material en especial en los siguientes aspectos: (i) definió las competencias del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, (ii) señaló los criterios de valoración que orientan y contribuyen a la atribución y

⁵⁰ "Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material".



definición de la significación cultural de un bien mueble o inmueble, (iii) estableció los planes especiales de manejo y protección para bienes muebles, (iv) creó reglas especiales para la protección del patrimonio arqueológico, el patrimonio sobre imágenes en movimiento y el patrimonio archivístico y, (v) estableció estímulos especiales para la conservación y el mantenimiento de bienes de interés cultural.

50. De igual forma, en relación con el tema, el Decreto Reglamentario Único del Sector Cultura⁵¹, estableció los siguientes criterios de valoración para definir la significación cultural de un bien mueble o inmueble, sin perjuicio de otros que pueda señalar el Ministerio de Cultura: i) antigüedad, ii) autoría, iii) autenticidad, iv) constitución del bien, v) forma, vi) estado de conservación, vii) contexto ambiental, viii) contexto urbano, ix) contexto físico y, x) representatividad y contextualización sociocultural; y señaló que dichos criterios permiten atribuir a los bienes valores históricos, estéticos o simbólicos.

51. El artículo 2.4.1.3. de la disposición en cita señaló que el procedimiento para declarar un bien como de interés cultural es el establecido en el artículo 8.º de la Ley 397 mencionado *supra*.

52. Del análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas *supra*, se colige que el patrimonio cultural de la Nación se encuentra bajo la protección del Estado (C.P. art. 72) y el mismo está constituido por todos los bienes de naturaleza pública o privada a que hace referencia expresa el artículo 4.º de la Ley 397, entre los que se cuentan los bienes materiales muebles e inmuebles a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

⁵¹ Artículo 2.5.1.2. del Decreto 1080 del 26 de mayo de 2015: “*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario único del Sector Cultura*”. De acuerdo con el Decreto, el Patrimonio cultural Inmaterial se integra en la forma dispuesta en los artículos 4º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 de 2008, y 11-1 de la Ley 397 de 1997 y adicionado por el artículo 8º de la Ley 1185 de 2008. Lo anterior, en consonancia, con las referidas normas y con la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio cultural Inmaterial aprobada en París el 17 de octubre de 2003, adoptada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006 y promulgada mediante el Decreto 2380 de 2008.



53. Finalmente, cabe precisar que por expresa disposición constitucional los bienes inmuebles declarados como de interés cultural tienen la condición de “[...] *inalienables, inembargables e imprescriptibles* [...]” (C.P. art. 72); asimismo, en caso de que tales bienes se encuentren en manos de particulares, también se encuentran sometidos al régimen especial previsto en la Ley 397 y en el Decreto 1080 del 26 de mayo de 2015⁵².

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes

54. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] *la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo* [...]”⁵³.

55. De igual forma, esta Sección mediante sentencia de 7 de abril de 2011⁵⁴, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad⁵⁵; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio⁵⁶; y iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible⁵⁷.

⁵² “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario único del Sector Cultura”.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)

⁵⁵ Inciso segundo artículo 58 C.P.

⁵⁶ Art. 95 numeral 1 C.P.

⁵⁷ Art. 3º ley 388 de 1997.



56. Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos⁵⁸. Así como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros⁵⁹.

57. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal *m*) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

58. En efecto, esta Sección⁶⁰ ha manifestado al respecto que:

*“[...] el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, **la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes**, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y **límites que determinan las autoridades para construir** [...]”* (Destacado de la Sala).

⁵⁸ Art. 5.º Ley 388 de 1997.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).

⁶⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Radicación Número: 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP).



59. En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho ambiental como garantía de los derechos colectivos al goce al ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias

60. En el orden internacional⁶¹ existen una serie de instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental, que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales, del cual se destaca la Declaración de Rio de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que en su preámbulo tiene como objetivo establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas y procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

61. Estos principios se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por un lado, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política y, por el otro, debido a que el Estado Colombiano los hizo vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993⁶².

62. En efecto, el artículo 1.º *Ibidem* sobre los principios generales ambientales dispone que:

⁶¹ Sobre este aspecto ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 19 de julio de 2018, proceso identificado con número único de radicación 270012331000201100179-02(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁶² Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.



"[...] La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios:

El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...]"

63. En sentido similar, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"⁶³, adoptado el 17 de noviembre de 1988, aprobado en nuestro ordenamiento jurídico por virtud de la Ley 319 de 20 de septiembre de 1996⁶⁴ y promulgado mediante Decreto 429 de 14 de marzo de 2001⁶⁵, estableció:

"[...] ARTICULO 11. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO.

*Toda persona tiene derecho a vivir en un **medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.***

Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.[...]"

64. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico interno, el medio ambiente está amparado por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶⁶ ha denominado la "Constitución Ecológica", esto es, el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que fijan los supuestos con fundamento en los cuales debe regularse la interacción entre la sociedad y la naturaleza, con miras a proteger el medio ambiente.

65. Sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre las cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: *i)* la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; *ii)* la función ecológica de la propiedad; *iii)* el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la

⁶³ El citado instrumento internacional entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 de acuerdo con lo previsto en su artículo 21, numeral 3.

⁶⁴ Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

⁶⁵ Por el cual se promulga el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

⁶⁶ Corte Constitucional: Sentencias T-411 de 17 de junio de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 22 de noviembre de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1 de abril de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-431 de 12 de abril de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

66. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas: i) como un derecho de las personas, ii) como un servicio público y, iii) como un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

67. En relación con el medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional⁶⁷ ha resaltado su importancia “[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]”.

68. Asimismo, sobre el medio ambiente y el equilibrio ecológico, la referida Corporación en sentencia T-046 de 29 de enero de 1999⁶⁸ precisó lo siguiente:

“[...] cabe señalar que existen unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-699 de 18 de noviembre de 2015, M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁶⁸ M.P. Hernando Herrera Vergara.



la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (C.P., arts. 8, 79 y 80) [...]”.

69. El marco legal en materia ambiental encuentra sus mediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973⁶⁹ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974⁷⁰, cuyos artículos 1.º y 2.º, dictan que el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y precisan que el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

70. Más recientemente, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, “*Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”, prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad y el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, sin perjuicio de la aplicación del principio de precaución.

⁶⁹ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

⁷⁰ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.



Marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa

71. La moralidad administrativa fue prevista como un derecho colectivo en los artículos 88 Constitución de la Política⁷¹ y 4.º de la Ley 472⁷². Asimismo, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, constituye un principio orientador de la función administrativa.

72. La jurisprudencia de esta Corporación, se ha encargado de desarrollar sus características y alcance. La Sección Primera, en sentencia proferida el 21 de julio de 2018, sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa, recordó lo siguiente:

“[...] En Sentencia de Unificación de 13 de febrero de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, tuvo la oportunidad de explicar los alcances del derecho colectivo a la moralidad administrativa, así:

[...] Respecto de la moralidad administrativa, se ha señalado que si bien es un concepto jurídico indeterminado, en todo caso, la actuación de la administración debe estar direccionada a la satisfacción del interés general y realizarse dentro del marco de los fines establecidos por la Constitución y la ley.

En ese sentido la Sección Tercera de esta Corporación señaló: «[...] en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 ibidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley». [...]»⁷³.

73. El derecho colectivo a la moralidad administrativa exige que los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas por una parte, actúen de conformidad con los deberes establecidos en las normas o que se deriven de los principios generales del derecho y, por la otra, que se ciñan al cumplimiento del interés general en sus actuaciones.

⁷¹ “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. (...)”. (Resaltado fuera de texto original)

⁷² Literal b)

⁷³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, sentencia proferida el 21 de julio de 2018



74. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 1.º de diciembre de 2015, precisó que los elementos del concepto de la moralidad administrativa son los siguientes:

“[...] 1.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

[...]

1.2.2. Elemento subjetivo

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular [...].”⁷⁴.

75. Así las cosas, el derecho colectivo a la moralidad administrativa se relaciona con el ejercicio de la función pública según los mandatos del Estado Social de Derecho y, en especial, con el manejo correcto de los bienes y dineros públicos.

76. En conclusión, la moralidad administrativa, como principio de la función pública⁷⁵, es un precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, sentencia proferida el 1.º de diciembre de 2015, núm. único de radicación 11001-33-31-035-2007-00033-01.

⁷⁵ Constitución Política «Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley».



jurídico; y, como derecho colectivo⁷⁶ permite un control judicial por parte de la comunidad, a través de la acción popular.

77. Para que se configure la vulneración de este derecho debe concurrir un elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y uno subjetivo relacionado con la demostración de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias o alejadas de la correcta función pública.

78. Sin embargo, esta Corporación, respecto del elemento subjetivo, ha precisado que no se trata de un juicio de responsabilidad personal del agente frente a una conducta dolosa toda vez que “[...] ese elemento subjetivo debe entenderse en los términos y para los efectos de la acción popular, cuyo objetivo no es juzgar la responsabilidad personal del servidor en los distintos ámbitos en los que esta puede verse comprometida como el fiscal, penal o disciplinario –para lo cual existen procedimientos específicos previstos en el orden jurídico–, sino determinar si se ha transgredido o amenazado una garantía colectiva [...]”⁷⁷; en esta condiciones concluyó que “[...] el análisis de la conducta del servidor y demás personas involucradas en la actuación que se cuestiona no requiere del alcance de certeza exigida en los juicios sobre la responsabilidad personal y debe acompasarse con las finalidades que le son propias a la acción prevista en el artículo 88 Superior [...]”⁷⁸.

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre los derechos colectivos y su diferencia con los derechos subjetivos o individuales

79. Visto el artículo 2.º de la Ley 472, las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

⁷⁶ Constitución Política «Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.»

⁷⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia proferida el 16 de marzo de 2017, C.P. Dr. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, núm. único de radicación 250002324000200400894-01(AP)

⁷⁸ Ibidem



80. Los derechos colectivos son intereses difusos porque un número plural de personas son titulares de los mismos; sin embargo, no pueden apropiarse de estos de forma individual y excluyente en la medida en que su objeto no lo permite.

81. En efecto, el Consejo de Estado ha considerado que la distinción entre los derechos individuales y colectivos radica en la apropiación exclusiva de los bienes materiales o inmateriales sujetos de la relación jurídica. En este orden de ideas, cada persona puede ejercer con exclusión de las demás los derechos subjetivos o particulares, mientras que ello no sucede con los derechos colectivos que benefician a toda la comunidad.

82. La Sección Primera, mediante sentencia proferida el 24 de mayo de 2018, precisó que “[...] **los derechos que se protegen por vía de acción popular son los colectivos**, es decir, aquellos que pertenecen a la comunidad y son indivisibles. Por el contrario, **los derechos individuales son divisibles y pertenecen a cada sujeto de derecho en particular [...]**” (Destacado fuera de texto).

83. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha considerado que los derechos colectivos excluyen motivaciones meramente subjetivas o particulares porque son derechos de solidaridad, pertenecen a todos los individuos y no pueden existir sin la intervención de la comunidad y el Estado.

84. En consecuencia, el juez de la acción popular, con fundamento en el objeto, la causa petendi y las pruebas, debe determinar si el asunto que se somete a su consideración busca la protección de los derechos de la colectividad; si concluye lo contrario, debe negar las pretensiones de la demanda, en tanto el presupuesto para su procedencia se relaciona directamente con un interés general que excede la esfera privada.

Vigencia del Decreto 190 de 22 de junio de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.



85. El Decreto 190 de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., compiló los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial.

86. La norma indicada *supra* fue derogada por el Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

87. En efecto, el artículo 565 del Decreto 364 de 2013 prevé:

“[...] Artículo 565.- Derogatorias. El presente Plan rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 619 de 2000, el Decreto 469 de 2003 y el Decreto 190 de 2004, sin perjuicio de lo dispuesto sobre el régimen de transición del presente Plan y las remisiones expresas que se hagan en este Decreto a las disposiciones de los decretos citados; deroga igualmente todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Acuerdo 13 de 1998, salvo sus artículos 7 y 9 que continúan vigentes [...]”. (Destacado del texto original).

88. Sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 27 de marzo de 2014, resolvió suspender provisionalmente *“[...] los efectos del Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. [...]”*⁷⁹, con fundamento en que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., carecía de competencia para adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial porque el Concejo Distrital se pronunció dentro del término legal respecto del Proyecto de Acuerdo de modificación excepcional de esa normativa.

89. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 9 de diciembre de 2014, declaró la falta de competencia de

⁷⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Primera, auto proferido el 27 de marzo de 2014, C.P. María Elizabeth García González, núm. único de radicación 11001-03-24-000-2013-00624-00



esta Corporación por el factor funcional y ordenó remitir el proceso a los juzgados administrativos de Bogotá.

90. El Juzgado Segundo Administrativo de la Sección Primera de Bogotá, mediante sentencia proferida el 17 de mayo de 2019, declaró la nulidad del Decreto 364 de 2013 y levantó las medidas cautelares. Las partes interpusieron recursos de apelación contra esa decisión y el Juzgado, mediante auto proferido el 30 de julio de 2019, concedió los recursos de apelación, los cuales no se han resuelto a la fecha, según la información del sistema de consulta de procesos⁸⁰; en esa medida, las medidas cautelares se encuentran vigentes hasta tanto se profiera la decisión que corresponda, en segunda instancia.

91. En consecuencia, está vigente el Decreto 190 de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

Análisis y solución del caso concreto

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

93. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas solicitadas, decretadas y recaudadas, en primera y segunda instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 187 del Código de Procedimiento Civil, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación presentado por la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño contra la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

Acervo y valoración probatoria

⁸⁰ Consultado en la página web de la Rama Judicial, el día 6 de mayo de 2020, en el siguiente link: <https://consultaprosesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion#DetalleProceso>



94. Teniendo en cuenta que para resolver los recursos de apelación es necesario estudiar las pruebas frente a cada problema jurídico planteado con los mismos, para efectos metodológicos de la decisión la Sala procederá de la siguiente manera: i) Improcedencia de la acción popular para el reconocimiento de perjuicios a favor de persona jurídica de derecho privado; ii) Improcedencia de la acción popular para solicitar la nulidad de actos administrativos; iii) Análisis del dictamen pericial objetado por error grave; iv) Titularidad de la subestación de energía eléctrica ubicada dentro Centro Urbano Antonio Nariño; v) Naturaleza jurídica e intervención de bien declarado de interés cultural de carácter nacional; vi) Afectación parcial de bien declarado de interés cultural de carácter nacional; vii) Vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación; viii) Vulneración del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; ix) Plan especial de manejo y protección de los bienes de interés cultural; x) Ausencia de vulneración del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano; xi) Ausencia de material probatorio que sustente la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa; y, finalmente xii) Conclusiones de la Sala.

Improcedencia de la acción popular para el reconocimiento de perjuicios a favor de persona jurídica de derecho privado

95. Respecto a la pretensión dirigida a que “[...] *Se ordene la indemnización a la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño, por los daños causados por las accionadas de conformidad con el dictamen que emita un perito [...]*”⁸¹, la Sala considera que, tal como lo consideró el *a quo*, la acción popular no tiene por objeto la protección de derechos de carácter subjetivo, el beneficio pecuniario o el reconocimiento de indemnizaciones.

96. De conformidad con el artículo 2.º de la Ley 472, la acción popular tiene un carácter preventivo frente al daño contingente, la amenaza o peligro de desconocimiento de un **derecho o interés colectivo** y, además, es restitutoria, en

⁸¹ Cfr. folio 30 del cuaderno núm. 1 del expediente.



tanto el juez debe impartir órdenes para volver las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

97. Las indemnizaciones proceden únicamente cuando se ha generado un daño al derecho o interés colectivo y **a favor de la entidad pública no culpable**, toda vez que este mecanismo constitucional **no busca la protección de derechos subjetivos o de carácter particular, sino colectivos**.

98. Sobre lo expuesto, el artículo 34 *ibidem*, prevé:

*“[...] Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, **condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo**, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.*

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización [...].” (Destacado fuera del texto).

99. En relación con este asunto, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 30 de junio de 2017, consideró:

“[...] Evidentemente, esta clase de acción constitucional no tiene un carácter indemnizatorio y, sin embargo, el actor popular pretende que “[...] se le condene a ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. por los perjuicios materiales e inmateriales irrogados a la NACIÓN COLOMBIANA con ocasión a los servicios prestados en las Zonas Especiales ubicadas en el D.E.I.P. de Barranquilla y el Municipio de Soledad [...].” (fol. 32 del Cuaderno Ppal.).

Al respecto, se debe precisar que si bien en virtud del inciso 1º del artículo 34 de la Ley 472, se admite que en la sentencia que acoja las pretensiones del demandante se pueda condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo,



también es cierto que la norma limita su pago a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo. Entonces, no resulta procedente por vía de la acción popular obtener el reconocimiento de la indemnización de perjuicios en favor del demandante, pues esto escapa a la esencia de este medio de control.

[...]

Por tanto, al perseguir el actor la obtención de una indemnización económica por la vía de una acción restitutoria, se reafirma la posición en cuanto a la improcedencia de la acción popular en el caso bajo análisis. [...]⁸² (Destacado fuera del texto).

100. En la misma línea de pensamiento, esta Sección mediante sentencia proferida el 8 de febrero de 2018, precisó lo siguiente:

*“[...] Si bien, el inciso primero del artículo 34 de la Ley 472, establece entre las distintas órdenes que puede proferir el juez en relación con las acciones populares, la condena al pago de perjuicios, esta misma procede solo cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo **en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo**. En efecto, respecto de las indemnizaciones solicitadas por vía de acción popular, esta Sala ha señalado en reiterados pronunciamientos que sólo proceden con fines restaurativos del daño acaecido y a favor de la entidad pública no culpable⁸³. En diferentes sentencias lo ha expresado así:*

*“[...] La pretensión de los actores encaminada a que se indemnicen los daños y perjuicios ocasionados por el daño ambiental al ecosistema de la Laguna de Fúquene a las personas directamente afectadas y a las que llegaren a demostrarlo en concreto es impróspera, pues según el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 la condena al pago de los perjuicios causados por el daño a un derecho o interés colectivo y, en particular a los recursos naturales, se hace en favor de la entidad pública que los tenga a su cargo, para la restauración del área afectada [...]*⁸⁴ (Destacado fuera del texto).

101. También, la Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad del artículo 34 de la Ley 472 con la Constitución Política, en sentencia C-215 del 14 de abril de 1999, explicó:

⁸² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia proferida el 30 de junio de 2017, núm. único de identificación 08001-23-31-000-2010-01160-02(AP)

⁸³ Sentencia del 15 de febrero de 2007. Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00085-01. Véase también lo manifestado por la Sala en sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 05001-23-31-000-2004-05274-01(AP) Actor: Sandra Janette Muñoz López Demandado: Área Metropolitana Del Valle De Aburra – AMVA.

⁸⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Hernando Sanchez Sánchez, sentencia proferida el 8 de febrero de 2018, núm. único de identificación 68001-23-31-000-2010-00835-01(AP).



*“[...] Para dar respuesta al otro cargo de inconstitucionalidad formulado contra la citada disposición, es necesario examinar en su conjunto el contenido normativo esencial del precepto impugnado. El inciso primero del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, establece cuales son las distintas órdenes que puede proferir el juez en relación con las acciones populares : a) Orden de hacer o de no hacer ; b) Condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable **que los tenga a su cargo**; c) Realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible ; y d) Monto del incentivo para el actor popular.*

Encuentra la Corte que no es de recibo el reparo del actor respecto de la indemnización en favor de la entidad no culpable, en cuanto en su criterio, vulnera el debido proceso, pues si bien se observa, del contenido de la norma en mención no puede deducirse que esté excluyendo la responsabilidad de los agentes de esa institución, toda vez que la disposición se refiere precisamente a la entidad “no culpable”, que además tiene a su cargo la defensa de los derechos e intereses colectivos cuya vulneración se busca reparar. De igual manera, el legislador pretende con esta medida, garantizar los recursos necesarios para que dicho organismo adelante las gestiones pertinentes destinadas a reparar los perjuicios causados a los intereses y derechos afectados, como quiera que esas entidades son las encargadas de propender por la defensa y protección de éstos.

Ahora bien, el carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario [...]”⁸⁵.

102. En efecto, las acciones populares no tienen un carácter indemnizatorio, lo cual resulta ser el elemento diferenciador con otro tipo de acciones como las de grupo que persiguen la reparación de un número plural de personas que ha sufrido un daño, individualmente considerado, causado por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional, en sentencia C - 304 del 28 de abril de 2010, consideró:

“[...] Al tiempo que la acción popular ampara esencialmente derechos e intereses colectivos, la acción de grupo recae sobre la afectación de todo tipo de derechos e intereses, sean éstos colectivos o individuales,⁸⁶ ya que ella es un instrumento procesal colectivo, que busca reparar los daños

⁸⁵Corte Constitucional, sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, M.P. Dra. Martha Victoria Sánchez de Moncaleano

⁸⁶ C-569 de 2004.



producidos a individuos específicos.⁸⁷ Precisamente por ello la sentencia C-1062 de 2000 condicionó la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, en la medida en que dicha disposición restringía el objeto de protección de las acciones de grupo, a que los daños por indemnizar derivaran “de la vulneración de derechos e intereses colectivos”. La Corte declaró exequible esa disposición, pero en el entendido “de que con su interpretación y aplicación no se excluyan los demás derechos subjetivos de origen constitucional o legal, cualquiera que sea su naturaleza, como derechos igualmente amparables por las acciones de clase o de grupo”. Dijo entonces la mencionada sentencia:

“Como se ha dejado sentado, la naturaleza de la acción de clase o de grupo es esencialmente indemnizatoria de los perjuicios provenientes de la afectación de un interés subjetivo, causados a un número plural de personas por un daño que se identifica en el hecho vulnerante y en el responsable. De restringir el ejercicio de esa acción a una determinada categoría de derechos, se produciría una restricción consecencial de los alcances resarcitorios que con ellas se pretenden lograr, con abierto desconocimiento del propósito de la norma superior al establecer que “[también regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas”.

En conclusión, las acciones de grupo pretenden reparar el daño ocasionado a los derechos subjetivos de un número plural de personas que establece la ley para ser consideradas como un grupo, en la medida en que todas ellas fueron afectadas por un evento lesivo común, que amerita un tratamiento procesal unitario. La determinación de la responsabilidad es entonces tramitada conjuntamente, pero las reparaciones concretas son en principio individualizadas, puesto que se ampara el daño subjetivo de cada miembro del grupo⁸⁸ [...]”⁸⁹

103. Así las cosas, la acción popular no es el escenario procesal para estudiar la vulneración de derechos de carácter subjetivo, ni obtener el reconocimiento de indemnizaciones de carácter particular.

104. En este estado del estudio, la Sala precisa que la indemnización que reclama la parte actora está destinada a satisfacer las necesidades de particulares frente a una vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

105. No obstante lo anterior, el *a quo* de forma indebida declara probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda. Al respecto cabe aclarar que dicha consideración resulta improcedente, en la medida que no es el mecanismo

⁸⁷ C-569 de 2004.

⁸⁸ C- 569 de 2004.

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia C-304 de 28 de abril de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, consideró



procesal para hacerlo conforme lo establece el artículo 23 de la Ley 472, el cual señala:

“[...] Artículo 23°. Excepciones. En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia. [...]” (Destacado fuera del texto)

106. Así las cosas, se revocará el ordinal segundo de la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar se declarará improcedente la acción popular respecto a la pretensión de indemnización de perjuicios a favor de la parte demandante, en la medida que escapa del objeto de la acción popular. Se aclara que dicha consideración no se hará por medio de la declaratoria de la denominada “[...] *excepción previa de inepta demanda* [...]”, por lo expuesto *supra*.

Improcedencia de la acción popular para solicitar la nulidad de actos administrativos

107. El recurrente afirmó que la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no tuvo en cuenta la irregularidad en el procedimiento administrativo para expedir la licencia de construcción núm. 09-1-0157 de 10 de marzo de 2009 y ejecutoriada el 24 de marzo de la misma anualidad, toda vez que el trámite se llevó a cabo: i) sin la previa autorización de intervención por parte del Ministerio de Cultura; ii) sin la adecuada notificación de los vecinos colindantes y de los propietarios del inmueble; y iii) sin estar legitimado para realizar la solicitud de autorización de intervención.

108. Visto el artículo 2.º de la Ley 472, las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y se ejercen para, entre otras cosas, hacer cesar la vulneración o agravio sobre estos últimos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

109. A su vez, los artículos 9.º y 15 *ibidem* establecen la posibilidad de que en este tipo de acciones, directa o indirectamente se discutan actos administrativos, por ser estos una de las principales manifestaciones del ejercicio de la función



administrativa o forma de expresión de las autoridades públicas.

110. No obstante, mediante sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 13 de febrero de 2018⁹⁰ se determinó que en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 2 de enero de 1984⁹¹, “[...] **la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación. Por tanto, en estos casos el juez debe emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello [...]** (Destacado de la Sala).

111. Atendiendo que, la parte actora pretende que el juez popular estudie “[...] **la forma en que se obtuvo la licencia para realizar una demolición parcial de las instalaciones físicas (paredes, vigas, muros) donde se encontraba instalada la subestación eléctrica, cuya licencia se otorgó sin notificar a los propietarios del inmueble y a los vecinos colindantes [...] sin autorización previa del Ministerio de Cultura [...]**” (Destacado de la Sala).

112. La Sala considera que el juez popular no tiene la facultad para anular actos administrativos y, en esa medida, resalta que los derechos que se protegen por vía de acción popular son colectivos, son indivisibles, pertenecen a una comunidad y no pueden existir sin la intervención del Estado, es decir, no realiza el estudio o amparo de derechos subjetivos e individuales.

113. En este orden de ideas, la Sala advierte que no estudiará la legalidad de la licencia de construcción núm. 09-1-0157, ni tampoco de la autorización de intervención a un bien de interés cultural otorgada por el Ministerio de Cultura; sin embargo, analizará si de los actos administrativos referidos *supra* deviene la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos alegados por la parte demandante.

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de febrero de 2018, C.P. William Hernández Gómez, número único de radicación: 25000-23-15-000-2002-02704-01.

⁹¹ “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.”



Análisis del dictamen pericial objetado por error grave

114. El numeral 1.º del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil establece la forma como debe procederse para la contradicción del dictamen pericial y para dicho fin la parte puede objetarlo por error grave, o solicitar que se complemente o aclare su contenido.

115. Cuando la contradicción se ejerza mediante la objeción por error grave, deben cumplirse los requisitos del numeral 5.º *ibidem*, relacionadas con el deber de precisar el error y de solicitar las pruebas que se consideren necesarias para demostrarlo.

116. Sobre el concepto de error grave, la Sección Primera de esta Corporación, en sentencia de 26 de noviembre de 2009⁹², consideró que:

“[...] Resulta pertinente precisar que para que se configure el “error grave”, en el dictamen pericial, se requiere de la existencia de una equivocación en materia grave por parte de los peritos, una falla que tenga entidad suficiente para llevarlos a conclusiones igualmente equivocadas, tal y como lo exigen los numerales 4 y 5 del artículo 238 CPC.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha precisado, respecto de la objeción por error grave contra el dictamen pericial y sus especiales condiciones, lo siguiente:

“(...) si se objeta un dictamen por error grave, los correspondientes reparos deben poner al descubierto que el peritazgo tiene bases equivocadas de tal entidad o magnitud que imponen como consecuencia necesaria la repetición de la diligencia con intervención de otros peritos...” pues lo que caracteriza desaciertos de ese linaje y permite diferenciarlos de otros defectos imputables a un peritaje, “...es el hecho de cambiar las cualidades propias del objeto examinado, o sus atributos, por otras que no tiene; o tomar como objeto de observación y estudio una cosa fundamentalmente distinta de la que es materia del dictamen, pues apreciando equivocadamente el objeto, necesariamente serán erróneos los conceptos que se den y falsas las conclusiones que de ellos se deriven [...]”. (Destacado de la Sala).

117. En efecto, para que prospere la objeción del dictamen pericial por error grave se requiere la existencia de una equivocación de tal gravedad o una falla que tenga entidad de conducir a conclusiones igualmente equivocadas.

⁹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, sentencia de 26 de noviembre de 2009, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, número único de radicación: 25000-23-27-000-2004-02049-01



118. Así mismo, se ha dicho que éste se contrapone a la verdad cuando se presenta una inexactitud de identidad entre la realidad del objeto sobre el que se rinda el dictamen y la representación mental que de él haga el perito; no obstante se aclara que “[...] *no constituirán error grave en estos términos, las conclusiones o inferencias a que lleguen los peritos, que bien pueden adolecer de otros defectos [...]*”⁹³.

119. Con base en los antecedentes jurisprudenciales expuestos, la Sala precisa que el error grave procede en aquellos eventos en los cuales el dictamen incurra en ostensibles yerros entre lo que era su objeto y lo realmente estudiado, de lo que se sigue que el perito ha ido en contra de la naturaleza o la esencia del objeto de prueba, contraponiéndolo con la realidad.

120. Por lo tanto, el error debe presentarse en el proceso de elaboración de la prueba y no en las conclusiones de la misma, pues estas últimas son resultado del proceso de confección de la experticia, por lo cual es la alteración de la realidad en el mismo lo que conduce a una equivocación que devenga en conclusiones equivocadas.

121. En ese orden de ideas, según lo dispuesto en el numeral 6.º *ibidem* el juez decidirá sobre la objeción por error grave en la sentencia o en el auto que resuelva el incidente dentro del cual se practicó el dictamen, salvo que la ley disponga otra cosa.

122. Asimismo, en cuanto a la apreciación del dictamen el artículo 241 *ibidem* prevé que “[...] *si se hubiere practicado un segundo dictamen, éste no sustituirá al primero pero se estimará conjuntamente con él, excepto cuando prospere la objeción por error grave [...]*”, es decir, que si la objeción por error grave no prospera, el juez puede analizar de forma conjunta los dictámenes periciales.

123. Determinado el marco que rige la objeción por error grave del dictamen pericial, la Sala procede a estudiar los argumentos expuestos por la parte

⁹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, sentencia de 9 de mayo de 2009, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación: 25000-23-27-000-2004-02049-01.



demandante en el recurso de apelación en cuanto a su desacuerdo con la decisión del Tribunal sustanciador de “[...] *mantener los dos dictámenes de los peritos* [...]”.

124. En ese sentido, la Sala observa que el reparo presentado por la parte demandante no deviene en un yerro procesal que implique, como consecuencia, revocar la sentencia apelada. Ello por cuanto el Magistrado sustanciador, en primera instancia, no declaró la prosperidad de la objeción por error grave y eso conlleva a que pueda valorar, por un lado, el dictamen pericial y, por el otro, el que sirvió como prueba para sustentar la objeción.

125. Es pertinente precisar, que en caso de que las objeciones por error grave no resulten procedentes, como sucede en el presente asunto, el juez debe proceder a la valoración de la experticia; así, la apreciación del dictamen debe tener en cuenta no solo su firmeza, sino además la precisión y calidad de sus fundamentos, así como la competencia del perito.

126. En otras palabras, el juez es autónomo para valorar el dictamen de acuerdo con las reglas de la experiencia, la sana crítica y los demás elementos probatorios que obren en el proceso; además, debe verificar la lógica de los fundamentos y los resultados de los dictámenes, toda vez que es el juez quien toma la decisión y no el perito, quien es un auxiliar de la justicia.

Valor probatorio de la Licencia núm. 4669, expedida por la Secretaría de Obras Públicas Municipales de Bogotá. D.C.

127. Visto el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, sobre el documento auténtico:

“[...] El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad [...]”.

128. En atención a que la parte demandante estima que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le “[...] *da validez a un documento que no tiene el alcance de ser un documento público emanado de autoridad competente* [...]” y “[...] *el mismo no cuenta con fecha de creación ni firma de autoridad competente* [...]”.



129. La Sala considera que el documento tiene valor probatorio toda vez que no fue desconocido por las partes ni tachado como falso, en la oportunidad procesal pertinente.

Titularidad de la subestación de energía eléctrica ubicada dentro del Centro Urbano Antonio Nariño

130. La Sala observa que la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño no comparte las consideraciones del *a quo*, relacionadas con que “[...] *En el año 1954 las Empresas Unidas de Energía Eléctrica de Bogotá, contrataron con la sociedad Ingenarco Ltda., la construcción de un lote de su propiedad, ubicado en el CUAN, de la Subestación Eléctrica [...]*” (Destacado fuera del texto) y con que “[...] *se encuentra acreditada la existencia del CUAN como bien protegido de interés cultural, y materialmente la existencia de una SUBESTACIÓN ELÉCTRICA de propiedad de CODENSA sometida a remodelación [...]*” (Destacado de la Sala); es decir, manifiesta su inconformidad con la supuesta titularidad que le reconoce a Codensa S.A. E.S.P. del terreno donde se ubicaba la subestación de energía eléctrica en el conjunto residencial.

131. Al respecto, la Sala observa que en la jurisdicción ordinaria, específicamente, en el Juzgado 049 Civil del Circuito de Bogotá, se adelanta un proceso de pertenencia⁹⁴ bajo el radicado 11001-31-03-022-2009-00115-00 en el que se discute la titularidad del dominio y la posesión del bien inmueble donde se encontraba ubicada la subestación de energía eléctrica localizada en el Centro Urbano Antonio Nariño; cuyas partes procesales son la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño y Codensa S.A. E.S.P.

132. En ese orden de ideas, la Sala considera que el medio judicial referido *supra* es el escenario adecuado, desde el punto de vista procesal, para que las partes diriman las controversias sobre la declaratoria de pertenencia por prescripción adquisitiva del dominio. En consecuencia, esta Sala de decisión no

⁹⁴ Consultado en la página web de la rama judicial:
<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=JBh9Ri0d%2fniFpRHTHCiI3M%2bjHRM%3d>, el día 20 de febrero de 2020.



tiene la competencia para emitir pronunciamiento alguno sobre los derechos reales en cuestión.

Naturaleza jurídica e intervención de bien declarado de interés cultural de carácter nacional

133. El Centro Urbano Antonio Nariño es un conjunto residencial que se ubica en la localidad de Teusaquillo en Bogotá, D.C. y se caracteriza por ser el pionero de la arquitectura moderna en Colombia y desarrollar una completa infraestructura de vivienda y de servicios, consolidándose como el ideal de “autosostenibilidad”.

134. En razón de lo anterior, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, expidió el Decreto Distrital núm. 619 de 28 de julio de 2000 “[...] *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. [...]*”, que en su artículo 70 declaró como bien de interés cultural al Centro Urbano Antonio Nariño, en los siguientes términos:

[...]

ARTÍCULO 70. IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL LOCALIZADOS EN EL TERRITORIO DE SANTA FE DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

Los Bienes de Interés Cultural del Ámbito Distrital se delimitan en el plano No. 21 denominado "Programa de Patrimonio Construido" el cual hace parte integral del presente Plan, y se identifican de la siguiente manera:

[...]

2. *Sectores con vivienda en serie, agrupaciones o conjuntos, declarados Bienes de Interés Cultural, son los que a continuación se relacionan:*

SECTORES CON VIVIENDA EN SERIE

135.	<i>La Soledad</i>
136.	<i>Polo Club</i>
137.	<i>Popular Modelo del Norte, Etapa I</i>
138.	<i>Niza Sur I - II - III</i>
139.	<i>Primero de Mayo</i>
140.	Centro Urbano Antonio Nariño
141.	<i>Unidad Residencial Colseguros</i>
142.	<i>Conjuntos Multifamiliares Banco Central Hipotecario, calle 26 con carrera 30</i>
143.	<i>Pablo VI, primera etapa</i>



Número único de radicación: 250002324000201100407 01
 Demandante: Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño

144.	<i>Unidad Residencial Jesús María Marulanda</i>
145.	<i>Unidad Residencial Hans Dews Arango</i>

[...]” (Destacado fuera del texto).

146. Posteriormente, el Ministerio de Cultura, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, lo declaró como bien de interés cultural de carácter nacional a través de la Resolución núm. 0965 de 22 de junio de 2001⁹⁵ al estimar, entre otras cosas, **que era una representación sobresaliente del desarrollo planificado de Bogotá, D.C.**

147. Al interior del Centro Urbano Antonio Nariño se encuentra ubicada una subestación eléctrica que ha abastecido de energía a un sector importante de Bogotá, D.C, cuya existencia quedó prevista en la escritura pública⁹⁶ núm. 5560 de 7 de diciembre de 1960 de la Notaría 2 de Bogotá D.C., mediante la cual se efectuó el loteo del conjunto referido *supra* indicando su conformación y sus servicios comunales.

148. En el año 1996 la Empresa Unida de Energía Eléctrica de Bogotá se transformó en la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. y en el año 1997 fue creada Codensa S.A. E.S.P que se hizo cargo de la actividad de distribución y comercialización de la energía eléctrica en Bogotá, D.C., como consta en las copias de actas⁹⁷ de declaraciones juramentadas suscritas el 30 de abril y el 13 de mayo de 2008 por el primer suplente del Gerente de Codensa S.A. E.S.P. y el primer suplente de la Presidencia de la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P; para dichos efectos, la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. le transfirió a Codensa S.A. E.S.P., parte demandada en el presente trámite constitucional, el manejo de la subestación eléctrica ubicada en el Centro Urbano Antonio Nariño.

149. Esta última evidenció la necesidad de modernizar la subestación de energía eléctrica, toda vez que la demanda de usuarios va en aumento con el paso de los años y la capacidad de la misma resultaba obsoleta.

⁹⁵ “Por la cual se declara como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional El Centro Urbano Antonio Nariño, localizado entre la carrera 40, la calle 22F, la carrera 36, la Avenida de las Américas y la Avenida de la Esperanza (diagonal 22B), Zona 13, Localidad de Teusaquillo de Bogotá, D C.”

⁹⁶ Cfr. folios 1169 al 1195 del cuaderno núm. 2 del expediente.

⁹⁷ Cfr. folios 162 y 163 del cuaderno núm. 1 del expediente.



150. Para el efecto, solicitó⁹⁸ “[...] *licencia de construcción - urbanismo* [...]” ante la Curaduría Urbana núm. 1.º de Bogotá, D.C., concedida mediante licencia de construcción⁹⁹ núm. LC-09-1-0157 de 10 de marzo de 2009, otorgada en la **modalidad de demolición parcial, modificación y/o ampliación**, en los siguientes términos:

“[...] OTORGAR LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN EN LA(S) MODALIDAD(ES) DE MODIFICACIÓN, AMPLIACIÓN, DEMOLICIÓN PARCIAL, EN EL PREDIO URBANO LOCALIZADO EN LA(S) DIRECCIÓN(ES) KR33 23 75, MATRÍCULA INMOBILIARIA NO. 050C1242776 – PROPIETARIOS: CODENSA S.A. ESP [...], URBANIZACIÓN: CENTRO URBANO ANTONIO NARIÑO

[...]

VIGENCIA: **ESTA LICENCIA TIENE UNA VIGENCIA DE VEINTICUATRO (24) MESES PRORROGABLES POR UNA SOLA VEZ POR DOCE (12) MESES, CONTADOS A PARTIR DE SU EJECUTORIA.**

[...]

11. OBLIGACIONES DEL PROYECTO

[...]

EL PRESENTE ACTO ADMINISTRATIVO AUTORIZA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN EN LA MODALIDAD DE MODIFICACIÓN, AMPLIACIÓN Y DEMOLICIÓN PARCIAL PARA MODIFICAR LAS INSTALACIONES EXISTENTES DE CARÁCTER DOTACIONAL DE SERVICIOS URBANOS BÁSICOS – SUBESTACIÓN DE ENERGÍA LA CUAL SE LEVANTÓ EN EL “CENTRO URBANO ANTONIO NARIÑO”, SECTOR DECLARADO DE INTERÉS CULTURAL CON AGRUPACIONES O CONJUNTOS.

[...]”. (Destacado fuera del texto)

151. Quiere decir lo anterior que en la actualidad la licencia de construcción referida *supra* no tiene vigencia, toda vez que se venció el 23 de marzo de 2011; además, no se puede pretender solicitar ampliación de la misma en la medida que el término para el efecto feneció.

152. Los propietarios de las unidades habitacionales del Centro Urbano Antonio Nariño han acudido a las autoridades administrativas y judiciales con el fin de impedir la ejecución de las obras de modernización en la subestación de energía

⁹⁸ Cfr. folio 131 al 134 del cuaderno núm. 1 del expediente.

⁹⁹ Cfr. folio 137 al 138 del cuaderno núm. 1 del expediente.



eléctrica, por un lado, amparados en que goza de reconocimiento como bien de interés cultural y requiere una autorización previa por parte de la autoridad competente para ser intervenido.

153. Y, por el otro, alegando que no se cumplieron los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para la expedición de la licencia de construcción, en tanto que para ello se requiere de la autorización del Ministerio de Cultura.

154. Ahora bien, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura en respuesta a la petición formulada por la representante legal de la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño respecto del proyecto de intervención de la subestación de energía eléctrica, a través de oficio¹⁰⁰ núm. 100150 de 6 de abril de 2010, manifestó lo siguiente:

“[...]

*Como es bien sabido, al respecto esta Dirección mediante oficio 415-14669-2009 del 28 de septiembre de 2009 dirigido a la señora MARINA STARK DE GRANADOS, informó que previa revisión de antecedentes en el Centro de Documentación de la Dirección de Patrimonio, **hasta esa fecha no se encontró registro de solicitud de autorización para realizar la intervención objeto de la licencia de construcción otorgada por la Curaduría Urbana No. 1**, por lo que esta Dirección solicitaría a la Curaduría Urbana informar sobre (...) “los trámites relacionados con la mencionada licencia, en virtud de lo contemplado en el Decreto 564 de 2006. (...)”*

Consecuentemente con lo anterior y teniendo en cuenta las disposiciones contempladas en el Decreto 564 de 2006 y que dentro de los requisitos para el trámite de dichas licencias de construcción, cuando se trata de Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional, es necesario contar con la autorización previa por parte del Ministerio de Cultura, esta Dirección envió el oficio 415-14655-2009 del 28 de septiembre dirigido al Curador Urbano No. 1, solicitando “informar lo antes posible a este Despacho sobre las acciones adelantadas para otorgar la licencia de construcción No. LC 09-1-0157”.

*Posteriormente, el día 11 de noviembre de 2009 se llevó a cabo una reunión en las instalaciones de esta Dirección, con la arquitecta GLADYS SÁNCHEZ, profesional responsable de la Curaduría Urbana No. 1 de Bogotá y un funcionario nuestro, en la que se le aclaró que **la citada subestación si se localizaba dentro del Centro Urbano Antonio Nariño y que teniendo en cuenta la declaratoria como Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional de éste centro, para la expedición de la licencia de construcción se requería autorización previa por parte del Ministerio de Cultura del correspondiente proyecto de intervención.***

¹⁰⁰ Cfr. folios 166 al 169 del cuaderno núm. 1 del expediente.



La arquitecta SÁNCHEZ expresó que en efecto existía una omisión y que la Curaduría respondería lo solicitado por esta Dirección mediante oficio 415-14655-2009.

[...]

De lo transcrito y expuesto se concluye que a sabiendas que es un requisito previo para la expedición de la mencionada licencia de construcción, dentro del proceso de su otorgamiento se omitió la autorización del proyecto de intervención por parte del Ministerio de Cultura y que las obras objeto de dicha licencia a la fecha no se han ejecutado. [...]

[...]

Posteriormente, el 29 de enero de 2010 CODENSA S.A. radicó con número MC92201-10 ante el Ministerio de Cultura, el proyecto de modificación de la subestación eléctrica que se localiza dentro del predio del Centro Urbano Antonio Nariño.

[...]” (Destacado fuera del texto).

155. Posteriormente, el Ministerio de Cultura autorizó “[...] el proyecto de intervención de la subestación eléctrica localizada [...] dentro del predio del Centro Urbano Antonio Nariño, declarado Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional [...]”, mediante Resolución¹⁰¹ núm. 0914 de 13 de mayo de 2010, de la cual se destaca:

“[...] la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura evaluó el proyecto de intervención y encontró que dicha propuesta presenta la documentación técnica completa para comprenderla en su totalidad; así mismo, busca mejorar las condiciones en que se encuentra la subestación eléctrica, actualizando su tecnología según las normas específicas vigentes, puesto que **la subestación como se encuentra actualmente es técnicamente obsoleta y representa un riesgo para la comunidad y el personal operario. Por lo anterior y con el fin de evitar fallas en el suministro de este servicio público esencial para el sector, incluyendo el Centro Urbano Antonio Nariño, se considera viable y se da concepto técnico favorable para su autorización;**

[...] si bien es cierto que el decreto 763 de 2009 señala que la solicitud de autorización de proyectos de intervención en Bienes de Interés Cultural, procede ante la solicitud del propietario del bien o de quien éste autorice para ello, también es cierto que el numeral segundo del Artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008 señala que “... La intervención de un bien de interés cultural del ámbito nacional deberá contar con la autorización del Ministerio de cultura...”, esto no limita la solicitud solo al propietario del inmueble. [...]”. (Destacado fuera del texto)

¹⁰¹ Cfr. folios 170 al 179 del cuaderno núm. 1 del expediente.



156. El acto administrativo mencionado fue objeto de recurso de reposición y mediante Resolución¹⁰² núm. 1703 de 5 de agosto de 2010 se resolvió no revocarla y aclararla en unos aspectos formales.

157. De conformidad con lo expuesto en precedencia, Codensa S.A. E.S.P. adelantó la **demolición total de la subestación de energía eléctrica ubicada en el Centro Urbano Antonio Nariño**, como se puede apreciar en las fotografías¹⁰³ allegadas como acervo probatorio, denominadas “[...] Proyecto final [...]”, “[...] Estado Inicial [...]”, “[...] Demolición Total [...]” y “[...] Estado actual [...]”, del 28 de marzo y del 4 de octubre del año 2011 donde se observa, entre otras, la realización de nuevas obras en los predios del conjunto residencial referido *supra*.

Afectación parcial de bien declarado de interés cultural de carácter nacional

158. La Sala analizará si la intervención del Centro Urbano Antonio Nariño realizada por Codensa S.A. E.S.P., específicamente en cuanto a la demolición total de la subestación de energía eléctrica, cumplió el propósito autorizado por el Ministerio de Cultura a través de la Resolución núm. 0914 de 13 de mayo de 2010 y aclarada mediante Resolución núm. 1703 de 5 de agosto de 2010.

159. Para ello, es importante traer a colación la parte motiva de la Resolución referida *supra* que autorizó la intervención del bien de interés cultural, entre otros argumentos, para la satisfacción del interés general y la prevalencia de la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica; para tal efecto el acto administrativo en comento dijo:

[...] el proyecto de intervención [...] busca mejorar las condiciones en que se encuentra la subestación eléctrica, actualizando su tecnología, según las normas específicas vigentes, puesto que la subestación como se encuentra actualmente es técnicamente obsoleta y representa un riesgo para la comunidad y el personal operario. Por lo anterior y con el fin de evitar fallas en el suministro de este servicio público esencial para el sector, incluyendo el Centro Urbano Antonio Nariño, se considera viable y se da concepto técnico favorable.

[...]

¹⁰² Cfr. folios 180 al 187 del cuaderno núm. 1 del expediente.

¹⁰³ Cfr. folios 317 al 323 del cuaderno núm. 1 del expediente.



*Adicional a lo anterior es necesario tener presente que por mandato constitucional la prestación de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado y de interés social, por lo cual **ante el conflicto que se genera entre dos derechos igualmente protegidos por la Constitución, como lo son la propiedad privada y el derecho al acceso a los servicios públicos, debe evaluarse cuál de estos debe prevalecer. Por ello es claro para este Ministerio que el interés general debe prevalecer sobre el interés particular**, por cuanto al negar la autorización de intervención se generaría un inmenso riesgo de que las personas de ese sector de la ciudad (empezando por los mismos copropietarios del bien en el cual se encuentra ubicada la subestación) [...] se vean afectados en el suministro de energía eléctrica [...]"* (Destacado fuera del texto).

160. En el mismo sentido, el Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura le manifestó al Jefe de la Oficina Jurídica de la misma entidad sobre la intervención de la subestación de energía eléctrica, mediante oficio¹⁰⁴ núm. 415-193049-2011 de 30 de diciembre de 2011, lo siguiente:

"[...] Es preciso indicar que se tuvieron en cuenta los documentos aportados por CODENSA S.A. como soporte de tenencia en condición de poseedor del predio y acreditando el funcionamiento y manejo de dicha subestación por parte de las entidades encargadas del servicio público de energía eléctrica, desde su construcción en 1955 hasta la fecha, siendo actualmente CODENSA S.A. la prestadora de dicho servicio público, sin que la autorización para el proyecto de intervención basada en las necesidades técnicas de dicha subestación, localizada en un bien de interés cultural del ámbito Nacional, desestimara o atribuyera propiedad sobre dicho predio.

Así mismo es preciso indicar que los requisitos para autorizar intervenciones en bienes de interés cultural fueron actualizados entre 2009 y 2010, de acuerdo con los tipos de obra específicos para BIC inmuebles, establecidos en el Artículo 41 del Decreto 763 de 2009.

En dicho documento se puede observar que la solicitud de autorización no está limitada al propietario del bien [...]"

Para la autorización del proyecto objeto de la presente solicitud, se partió del principio de prevalencia del interés general sobre el interés particular establecido en el artículo 1 de la Constitución Nacional y el deber que ocupa al Estado de garantizar la absoluta prestación de los servicios públicos, inherentes a la finalidad social del mismo [...]" (Destacado fuera del texto).

161. Quiere decir lo anterior que el Ministerio de Cultura resolvió una tensión entre los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; en

¹⁰⁴ Cfr. folio 345 del cuaderno núm. 2 del expediente.



esa medida, dio prevalencia al interés general sobre el interés particular con el fin de garantizar las necesidades básicas de la población y, en consecuencia, autorizó la intervención de un bien de interés cultural para realizar un proyecto de modernización en la subestación de energía eléctrica.

162. La Corte Constitucional¹⁰⁵ ha considerado que para que un servicio público garantice los fines sociales del Estado, es necesario que se preste en condiciones de: i) eficiencia y calidad, es decir, “[...] que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio **lo hagan de manera completa y atendiendo las necesidades básicas de la población**. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio [...]” (Destacado fuera del texto), ii) regularidad y continuidad, iii) solidaridad, y iv) universalidad.

163. Es decir, el patrimonio cultural de la Nación cedió ante la garantía de la prestación eficiente del servicio público de energía, para efectos de evitar un riesgo para la ciudadanía del sector e incluso en el mismo bien de interés cultural, toda vez que la subestación eléctrica regula la energía de un sector importante de Bogotá D.C.

164. Cabe aclarar que, el acto administrativo en su parte resolutive precisó que la autorización de intervención no era óbice para que se solicitaran las licencias a que hubiere lugar para la realización de obras, al respecto estableció:

“[...] La presente Resolución no faculta al interesado para realizar obras, pues solamente la autoridad distrital competente lo podrá hacer con la expedición de la respectiva licencia [...]”.

165. Pese a todo lo expuesto anteriormente, Codensa S.A. E.S.P. no culminó las obras correspondientes al proyecto de modernización autorizadas por el Ministerio de Cultura, dejando de lado el propósito por el cual se autorizó la intervención del bien de interés cultural y, por el contrario, de las pruebas allegadas al proceso se observa que el terreno donde se ubicaba la subestación se encuentra en estado de abandono, como se verá a continuación.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 1 de febrero de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería.



Vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación

166. En primer lugar, la vulneración del patrimonio cultural de la Nación se predica por el incumplimiento del propósito trazado en la autorización de intervención otorgada por el Ministerio de Cultura; lo anterior en la medida que Codensa S.A. E.S.P. pretendió la modernización de la subestación de energía eléctrica ubicada dentro del Centro Urbano Antonio Nariño, bien declarado de interés cultural, con la intención, por un lado, de evitar un perjuicio a los habitantes del conjunto residencial, al sector y, en general, a la comunidad que se abastecía de energía de la subestación en cuestión, que ya se encontraba obsoleta y, por el otro, de “[...] *actualizar sus instalaciones a los requerimientos técnicos vigentes [...] garantizando la seguridad y el mejoramiento del servicio [...]*”¹⁰⁶, pero esta no se cumplió.

167. Para tal efecto, resulta importante resaltar el estado actual de las obras realizadas en el terreno donde se ubicaba la subestación de energía eléctrica en el Centro Urbano Antonio Nariño. Al respecto, se encuentra en el expediente un informe pericial¹⁰⁷, del 6 de septiembre de 2013, rendido por el arquitecto Fabio Olarte Pinzón, del cual se destaca lo siguiente:

“[...] 2. ANTECEDENTES

[...]

2.11 El 22 de Septiembre de 2010, se inició el desmantelamiento de los equipos de la subestación eléctrica por parte de CODENSA.

2.12 EL 10 de Noviembre de 2010 se termina la demolición total d los edificios e instalaciones de la subestación eléctrica que se encontraba en el Centro Urbano Antonio Nariño. Y seguidamente se procedió a demoler el cerramiento que aparece en la siguiente fotografía y posteriormente se inició la construcción que en la actualidad existe.

2.13 Para el 10 de Abril de 2011 las obras continúan y ya se encuentra el nuevo muro de cerramiento construido.

2.14 Para el día de la inspección ocular Agosto 21 de 2013, la obra se encuentra paralizada y se ve el estado que muestra el siguiente registro

¹⁰⁶ Cfr. folio 170 al 179 del cuaderno núm. 1 del expediente.

¹⁰⁷ Cfr. cuaderno anexo al expediente principal.



fotográfico.

[...]

11. CONTESTACIÓN A INTERROGATORIO

[...]

11.1 CONTESTACIÓN A REQUERIMIENTOS DE LA DEMANDANTE:

El estado actual de las obras.

De acuerdo a las inspecciones oculares realizadas se puede decir que en la actualidad el predio donde se encontraba la subestación eléctrica inicial, tiene las siguientes obras:

Posee un cerramiento perimetral nuevo totalmente construido; para esta intervención se demolió el anterior cerramiento. [...]

Se encuentra un campamento en madera a una instalación provisional, en la parte sur del lote.

Esta construcción se encuentra en madera con teja de zinc como cubierta. En la actualidad aparentemente no tiene un uso determinado, servía como campamento para la construcción.

Se observa una construcción de madera, lámina metálica, piso en placa de concreto y cubierta con teja de zinc. Esta construcción es provisional. [...]

Se demolió la construcción inicial, la cual aparece en el registro fotográfico aportado y que se encontraba en el sector oriental. [...]

En su lugar se encuentra en la actualidad: una placa de concreto reforzada y afinada, con un "cárcamo" para tren de celda subterránea, la cual tiene 2.10 metros de profundidad y se encuentra por debajo del nivel 0.00.

Este cárcamo, tiene piso en placa de concreto, con muros de contención perimetrales y columnas en concreto reforzadas las cuales suben hasta el nivel superior y van hasta una altura aproximada de 3.50 metros.

Las columnas sobresalen de la placa del nivel 0.00.

Es este sector únicamente se encuentra el esqueleto de concreto a la vista, sin muros, ni cubierta, es la parte de construcción más avanzada de la obra. Se puede apreciar que el "avance" de obra no supera el 40% de la obra proyectada en ese sitio.

(sic) sobre la parte central se demolió la construcción que contenía la subestación propiamente dicha.

En su lugar se encuentra un cárcamo rematado con vigas de concreto reforzadas, con el tendido de la malla electro soldada que será parte del reforzamiento estructural de la placa a construir.

El avance de la obra en esta parte es de aproximadamente un 35%, en esta zona se instalará la nueva subestación eléctrica. Como se aprecia, no se encuentra fundida la losa y la tubería eléctrica se encuentra al aire. Los



cárcamos se encuentran inundados, con aguas en descomposición, se nota que no tiene o están desconectados los sumideros pertinentes. [...]

En el lote donde se implementará la subestación se encuentra enmontado y con materiales propios de construcción regados, por ejemplo piedra media zonga y ladrillos cerámicos.

Se percibe que la obra fue parada abruptamente.

El acceso al lote posee dos portones, el más exterior es el que se construyó inicialmente, es de anotar que las llaves de ingreso a este portal las posee la Administración del “Centro Urbano Antonio Nariño”.

El acceso interior, que se encuentra a aproximadamente cuatro metros del anterior, está construido con los acabados que tiene la reja del cerramiento nuevo y fue construido por CODENSA. [...]

Cabe anotar que las llaves para la apertura de este portal las tiene CODENSA a través del celador que contrató para la vigilancia.

[...]”. (Destacado fuera del texto).

168. De igual forma, la parte demandante, en su recurso de apelación, y las demás partes procesales, en el escrito de alegatos de conclusión que datan del año 2018, dijeron que nada se ha hecho en el terreno en donde se encontraba ubicada la subestación de energía eléctrica.

169. Para la Sala resulta evidente, por un lado, que el área indicada *supra*, se encuentra en un completo estado de abandono, deterioro y progresiva ruina; además, no reúne las condiciones tanto de seguridad como de salubridad que se predicen de un conjunto residencial que ha sido declarado como bien de interés cultural, desatendiendo los valores: i) propios de la construcción material; ii) de autenticidad; iii) de originalidad; iv) formales y estéticos; y v) de representatividad cultural, que sirvieron de base para tal declaratoria.

170. Y, por el otro, que la garantía y efectiva prestación del servicio público quedó en una mera expectativa, en la medida que las obras quedaron inconclusas.

171. Al respecto, Condensa S.A. E.S.P. alegó que por las vías de hecho que implementaron los copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño se imposibilitó el ingreso a la subestación de energía eléctrica y, en consecuencia, la continuación de las obras de modernización.



172. En el expediente obra una querrela policiva¹⁰⁸ por perturbación a la posesión, incoada por Codensa S.A. E.S.P. contra los copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño, en donde la Inspección Trece E Distrital de Policía de Teusaquillo, luego de haber decretado el *statu quo*, en acta del 2 de mayo de 2011 en el sitio de la diligencia, dijo:

“[...] se observa en las mismas condiciones en que se encontró el día 15 de abril de 2011, sin que se haya removido ningún obstáculo de los que están impidiendo el acceso al predio de la querrela, haciendo caso omiso al Decreto de Statu Quo señalado en dicha diligencia esto es que no se ha acatado en ningún momento lo señalado por el Despacho contraviniendo el ordenamiento legal y jurídico ya que persisten las vías de hecho utilizadas por la administración del Centro Urbano Antonio Nariño, a pesar de haberseles señalado que para la defensa de sus derechos existen las autoridades competentes, y que como quiera que es un estado de Derecho las vías de hecho se han utilizado por los querellados no están llamadas a prosperar [...]”. (Destacado fuera del texto).

173. Por lo anterior, se declaró como ***“[...] perturbadores a la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño y por lo tanto se le ordena a través de su representante legal Sra. MARINA INGRID STARK DE GRANADOS [...] ordenar retirar todos los elementos que impiden el ingreso al predio objeto de la querrela, no con esto el Despacho está haciendo pronunciamiento alguno sobre la propiedad y/o posesión a que tantas veces se han referido los querellados [...]”.*** (Destacado fuera del texto).

174. En tal sentido, la parte demandante alegó que las acciones encaminadas a denegar el ingreso de Codensa S.A. E.S.P. al conjunto residencial, están amparadas en que la licencia de construcción, tantas veces comentada, se encuentra vencida y por ello requerían iniciar el procedimiento administrativo ante las autoridades competentes, para que fuera legal y reglamentariamente autorizada.

175. En suma, a pesar que se probó que Codensa S.A. E.S.P. en el año 2011 no pudo ingresar al bien inmueble, esta situación quedó superada después de que la Inspección Trece E Distrital de Policía de Teusaquillo resolvió la querrela por

¹⁰⁸ Cfr. cuaderno anexo al expediente principal como parte de la contestación de la demanda de Codensa S.A. E.S.P.



perturbación de la posesión; sin embargo, en el expediente no obran pruebas que permitan concluir que, con posterioridad al año 2011, Codensa S.A. E.S.P. no haya podido ingresar al bien inmueble para continuar las obras por el hecho de un tercero o por fuerza mayor.

176. Tampoco probó haber iniciado el procedimiento administrativo para que se expidan a su favor las licencias y/o autorizaciones, a que haya lugar, para llevar a cabo las obras civiles de modernización en la subestación de energía eléctrica, y de esa manera dar continuidad a las obras que requiere realizar.

177. Al respecto, es importante resaltar que desde el año 2011, fecha en que se encontraba vencida la licencia de construcción concedida a Codensa S.A. E.S.P. en el año 2009, la normativa vigente en materia urbanística es el Decreto 1469.

178. Así las cosas, el artículo 11 *ibidem*, en materia de licencias urbanísticas, establece:

“[...] Artículo 11. Régimen especial en materia de licencias urbanísticas. Para la expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para:

(...)

b). La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que otorquen las autoridades competentes respecto de cada materia. Tampoco requerirá licencia el desarrollo de edificaciones de carácter transitorio o provisional que sean inherentes a la construcción de este tipo de proyectos.

(...)

2. Requieren licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad de que trata el literal b) del numeral primero del presente artículo. Dichas licencias serán otorgadas por el curador urbano o la autoridad municipal competente con fundamento en la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan; y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente - NSR-10, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya; y en todas aquellas disposiciones de carácter especial que regulen este tipo de proyectos. En ninguno de los casos señalados en este numeral se requerirá licencia de urbanización, parcelación ni subdivisión [...]” (Subrayas de la Sala).



179. Asimismo, de acuerdo con la copia del oficio¹⁰⁹ núm. 2-2011-11178 de 5 de abril de 2011, mediante el cual la Secretaría Distrital de Planeación resolvió la solicitud del Alcalde Local de Teusaquillo tendiente a definir si la construcción de la subestación de energía eléctrica ubicada en el Centro Urbano Antonio Nariño requería la obtención de licencia de construcción, se destaca que:

“[...] se necesita de la expedición de licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, cuando se desarrollen al interior del área del proyecto (subestación eléctrica) edificaciones convencionales de carácter permanente, valga decir, construcciones que sean necesarias para asegurar y preservar dicha estación, incluido su cerramiento, en ese orden se tiene que las áreas para oficina técnica, celaduría, bodega para almacenamiento, áreas de operación y mantenimiento y cerramiento del predio donde se ubica la subestación eléctrica, como usos complementarios, deben cumplir con las normas urbanísticas del sector, a través de la expedición de una licencia de construcción.

[...]

[S]e observa que si bien, para la planta eléctrica (uso principal) no se necesita de la expedición de una licencia de construcción, si lo es, para las construcciones convencionales y el cerramiento de la subestación de energía (usos complementarios).

En consecuencia, se puede concluir que en el evento en que se requiera adelantar construcciones en el área de la subestación eléctrica, para modificar, ampliar, cerrar, demoler total o parcialmente, será menester obtener la respectiva licencia de construcción ante cualquiera de los cinco curadores de la ciudad [...].” (Destacado fuera del texto).

180. En ese orden de ideas, la Sala considera que Codensa S.A. E.S.P., por un lado, dejó inconcluso el proyecto de modernización de la subestación de energía eléctrica dentro del Centro Urbano Antonio Nariño, para lo cual realizó una demolición total de la misma y dejó abandonadas las obras alegando el hecho de un tercero y que para la realización de obras no era necesaria licencia de construcción alguna; no obstante de la norma citada se refleja que se requieren en cualquiera de sus modalidades, para las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad en materia, entre otras, de suministro de energía.

181. Y, por el otro, no logró llevar a cabo el propósito principal para el cual fue autorizado el proyecto de modernización en el bien de interés cultural, a saber, *“[...] mejorar las condiciones en que se encontraba la subestación eléctrica,*

¹⁰⁹ Cfr. folio 245 del cuaderno núm. 1 del expediente.



actualizando su tecnología, según las normas específicas vigentes [...]”, toda vez que la Resolución núm. 0914 motivó en detalle “[...] el tipo de intervención aprobada [...]”¹¹⁰.

182. En segundo lugar, el artículo 11 de la Ley 397, modificado por el artículo 7.º de la Ley 1158, establece que:

[...]

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.

[...]

La intervención solo podrá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente registrados o acreditados ante la respectiva autoridad [...]”. (Destacado fuera del texto).

183. Al respecto, el artículo 45 del Decreto 763 prevé que se entiende por supervisión de intervención el seguimiento, dirección, control y/o ejecución de todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo, por parte de un profesional autorizado, para tal fin, por la autoridad competente, que para el caso *sub examine* corresponde al Ministerio de Cultura.

184. Sin embargo, de las pruebas que obran en el expediente, la Sala observa que la intervención del bien de interés cultural no se llevó a cabo con la supervisión de profesionales registrados ante el Ministerio de Cultura, para salvaguardar que cualquier acto que se fuera a realizar en el bien inmueble se hiciera conforme a la intervención aprobada, lo que implica una vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

185. Lo anterior, debido a que la limitación a los bienes declarados de interés cultural de carácter nacional impone una carga especial de protección y por ello la ley exige de la presencia de profesionales acreditados por el Ministerio de Cultura para ejercer la supervisión en el bien protegido al momento de su intervención.

¹¹⁰ Artículo 43 del Decreto 763 de 2009.



186. En tercer y último lugar, la Sala observa la omisión en la vigilancia y conservación sobre los bienes declarados de interés cultural, por parte del Ministerio de Cultura y del Distrito; para el efecto, se analizarán las facultades que tienen las entidades mencionadas en el marco de la protección.

187. El artículo 5.º de la Ley 397, modificado por el artículo 2 de la Ley 1185, regula lo relacionado con el **Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación**, previendo que el mismo “[...] *está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación [...]* El SNPCN tiene por objeto contribuir a la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural [...]”.

188. Conforme a lo anterior, la misma norma dispone que las entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación son: i) el Ministerio de Cultura, quien tiene a su cargo la labor de coordinación; ii) el Instituto Colombiano de Antropología e Historia; iii) el Archivo General de la Nación, iv) el Instituto Caro y Cuervo; v) el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural; vi) los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural; y, en general, vii) las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación.

189. A su vez, el artículo 8.º de la Ley 397, modificado por el artículo 5.º de la Ley 1185, le atribuye al **Ministerio de Cultura** “[...] *la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional [...]*”. (Destacado fuera del texto).



190. De igual forma, de conformidad con el artículo 8.º de la Ley 397, modificado por el artículo 5.º de la Ley 1185, a los Distritos les corresponde la declaratoria y **el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito distrital, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación**, sin perjuicio de que puedan ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en coordinación con el respectivo Consejo Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

191. Del anterior recuento normativo se desprende que es deber del Estado proteger los bienes que conforman el patrimonio cultural tanto del ámbito nacional como del ámbito territorial e incluye a todas las autoridades que el legislador ha previsto que participen en la formulación de los programas de manejo y conservación de los bienes de interés cultural, entre las cuales se encuentran principalmente el Ministerio de Cultura y las entidades territoriales.

192. Asimismo, el artículo 8.º de la Ley 397, modificado por el artículo 5.º de la Ley 1185, dispone que para la declaratoria y **el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas**, previendo a su vez que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben tener en cuenta los recursos para la conservación y la recuperación del patrimonio cultural.

193. Sobre el principio de coordinación en la conservación del patrimonio cultural, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado:

*“[...] En este sentido, es claro que el principio de coordinación entre la Nación y los entes territoriales juega un papel preponderante en el cumplimiento del deber impuesto al Estado de proteger el patrimonio cultural de carácter nacional, **en donde no puede pretenderse la exclusión de la Nación**, en la regulación de éste.*

[...]

*Por tanto, es claro que **si un bien ha sido declarado como parte del patrimonio cultural de la Nación, corresponderá, en una primera instancia, a las autoridades nacionales regular lo concerniente a su conservación**, señalando, si es del caso, su destinación, como parte del plan especial de protección que éste está obligado a diseñar, a efectos de cumplir en debida forma la obligación de protección y conservación que ha impuesto la Constitución. En donde el legislador, en uso de su libertad de configuración, puede determinar, si lo considera necesario, el uso que ha de*



dársele, pertenezca éste a un particular o a una entidad pública, en razón del interés público o social que tal declaración lleva implícito. Pues, en tratándose del patrimonio cultural departamental, distrital o municipal, la competencia sí está exclusivamente en cabeza de las autoridades territoriales correspondientes, v. gr. los concejos municipales [...]»¹¹¹. (Destacado fuera del texto).

194. De ahí que es clara la responsabilidad del Ministerio de Cultura frente al manejo de los bienes de interés cultural de carácter nacional, que se extiende también a los entes territoriales, a quienes corresponde tomar las medidas necesarias para la protección del patrimonio cultural en su jurisdicción.

195. En este orden de ideas, del material probatorio analizado, la Sala evidencia que se ha vulnerado el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación: i) por parte de Codensa S.A. E.S.P. al no cumplir el propósito de mejorar las condiciones técnicas para la prestación del servicio público de energía y por el contrario realizar la intervención del Centro Urbano Antonio Nariño, bien declarado de interés cultural de carácter nacional, dejando las obras inconclusas y en estado de abandono, sin justificación válida; y ii) por parte del Ministerio de Cultura y Bogotá, D.C. al no ejercer sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias en aras de proteger y conservar el patrimonio cultural.

196. Respecto del Ministerio de Cultura, cabe aclarar, que su competencia no se extinguía con la expedición del acto administrativo por medio del cual se autorizó el proyecto de intervención en el Centro Urbano Nariño, sino que se extendía en su labor de salvaguardar, proteger y manejar el patrimonio cultural a su cargo. En el caso *sub examine* se observa, por un lado, la ausencia de supervisión de un profesional, debidamente registrado o acreditado ante el Ministerio de Cultura, en la intervención realizada por Codensa S.A. E.S.P. en el Centro Urbano Antonio Nariño y, por el otro, la omisión en la conservación y en el adecuado manejo de los bienes de interés cultural a su cargo.

197. En cuanto al distrito, y por intermedio de sus dependencias, se observa la omisión en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, por cuanto no existe prueba dentro del expediente que haya armonizado la protección del patrimonio cultural, en cuestión, con el ordenamiento

¹¹¹ Sentencia C-366 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.



territorial de su jurisdicción y realizado el control social respecto del seguimiento de los planes, programas y proyectos relacionados con el patrimonio cultural de la ciudad.

Vulneración del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

198. Para la Sala resulta claro que uno de los argumentos del recurrente se encaminó a demostrar que la licencia de construcción núm. LC-09-1-0157 se expidió sin contar con la autorización previa del Ministerio de Cultura por ser un bien inmueble declarado de interés cultural de carácter nacional, lo cual, a su juicio, vulneró las disposiciones legales en materia urbanística y desconoció el régimen especial de protección de dicho bien.

199. En efecto la Sala observa que la licencia referida *supra* se expidió sin que se hubiera expedido la autorización por parte del Ministerio de Cultura, toda vez que esta última se profirió el 13 de mayo de 2010 y la regulación normativa en materia urbanística y el régimen especial de protección de los bienes de interés cultural, exige la necesidad de obtener licencias de urbanismo con respeto y acatamiento de la función social de la propiedad y la protección del patrimonio cultural de la Nación y la calidad de vida de los demás habitantes, más en tratándose de un bien inmueble que contiene una limitación al derecho de la propiedad y debe regirse por un trámite especial para salvaguardar su protección.

200. Además, se tiene que pese a que la curaduría Urbana núm. 1 de Bogotá D.C. expidió licencia de construcción bajo la modalidad de ampliación, modificación y/o demolición parcial de la subestación de energía eléctrica, Codensa S.A. E.S.P. demolió totalmente la infraestructura física de la misma, interviniendo de forma indebida el bien declarado de interés cultural, dañando la construcción inicial y la preservación cultural de la que fue objeto el Centro Urbano Antonio Nariño.



201. Así las cosas, la exigencia de este tipo de requisitos corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población y de brindar especial protección a los bienes que así se hayan declarado, como el Centro Urbano Antonio Nariño en el caso *sub iudice*.

202. En ese orden de ideas, la Sala considera que se han vulnerado los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y además debe reivindicarse el reconocimiento de la cultura; en esa medida, deben establecerse medidas compensatorias con el fin de proteger los bienes declarados de interés cultural.

Plan especial de manejo y protección de los bienes de interés cultural

203. De acuerdo al régimen especial de protección de los bienes de interés cultural previsto en la Ley 397, modificada por la Ley 1185 y sus normas reglamentarias, entre otras, como el Decreto 763, con la declaratoria de un bien de interés cultural se elaborará, cuando se requiera, un plan especial de protección del mismo por parte de la autoridad competente, que para el caso *sub iudice* es el Ministerio de Cultura.

204. Sobre la importancia de los bienes de interés cultural de la Nación, su protección, sus privilegios y las restricciones que implica tal declaración, la Corte Constitucional ha considerado lo siguiente:

“[...] El hecho de que un bien sea declarado de interés cultural implica, entre otros, los siguientes privilegios y restricciones: (i) el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera, entendido éste como el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo; (ii) su incorporación al Registro de Instrumentos Públicos [...] (iii) la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) a los planes de ordenamiento territorial, pudiendo el PEMP limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el



*Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial; (iv) la prevalencia de las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la Nación, las cuales pasan a constituir normas de superior jerarquía al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios y distritos; (v) **la posibilidad de intervención, de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido, para efectos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, la cual deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, si se trata de un bien de interés cultural del ámbito nacional, o de la entidad territorial correspondiente, tratándose de un bien de interés cultural del ámbito territorial [...]**¹¹². (Destacado de la Sala).*

205. Así las cosas, al ser los planes especiales de manejo y protección un instrumento de gestión del patrimonio cultural de la Nación, la Sala considera que a través de este mecanismo deben establecerse acciones necesarias para garantizar la protección, conservación y sostenibilidad del Centro Urbano Antonio Nariño, como bien de interés cultural, así como implementar la restauración del terreno afectado por la demolición realizada en el conjunto residencial, como medida compensatoria al daño ocasionado. Cabe resaltar que los particulares pueden tener la iniciativa para adelantar la formulación de dichos planes, que en el caso *sub examine* puede estimarse como una prerrogativa que tienen los residentes del conjunto residencial, al respecto el artículo 32 y 33 del Decreto 763 establecen:

“[...] Artículo 32. Iniciativa de particulares para formular los PEMP. Los particulares propietarios de bienes declarados BIC o incluidos en la LICBIC pueden adelantar la formulación del PEMP aunque no sea requerido por la autoridad competente, con el fin de llevar a cabo acciones de protección y preservación de los bienes.

Artículo 33. Procedimiento para la formulación y aprobación de los PEMP. El Ministerio de Cultura podrá definir aspectos técnicos y administrativos que desarrollen como mínimo dos fases del PEMP: Fase I Análisis y Diagnóstico; Fase II Propuesta Integral [...]”. (Destacado de la Sala).

206. Entiéndase por restauración, en los términos del Decreto 763, como “[...] *Obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad [...]*”, es decir, realizar las obras, que

¹¹² Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 12 de febrero de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



determinará el Ministerio de Cultura y a cargo de Codensa S.A. E.S.P., tendientes a recuperar la parte del Centro Urbano Antonio Nariño que se demolió y que sean acordes con las características por las cuales fue declarado como bien de interés cultural.

207. Lo anterior, sin perjuicio de las obras que deba adelantar Codensa S.A. E.S.P. para construir la subestación de energía eléctrica en el conjunto residencial, para lo cual requerirá de las licencias y/o autorizaciones a que hubiere lugar ante las autoridades competentes.

208. En tal sentido, se revocará el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, y en su lugar se ampararán los derechos colectivos de la defensa del patrimonio cultural de la Nación y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y, en consecuencia, se adicionarán las órdenes relacionadas con la protección de los derechos colectivos.

Ausencia de vulneración del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano

209. Aduce la parte actora, en el recurso de apelación, que el *a quo* no efectuó el análisis del derecho colectivo al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, en la medida que para la intervención de la subestación de energía eléctrica localizada en el Centro Urbano Antonio Nariño se requería de licencia ambiental otorgada por la autoridad competente.

210. Al respecto, el Decreto 1220 de 21 de abril de 2005¹¹³, norma vigente para la época de los hechos, sobre la exigibilidad de la licencia ambiental establecía lo siguiente:

“[...]”

Artículo 7º. Proyectos, obras y actividades sujetos a licencia ambiental.

¹¹³ “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.



Estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 8º y 9º del presente decreto.

[...]. (Destacado fuera del texto).

211. Teniendo en cuenta la norma citada, se hace necesario traer a colación los artículos 8.º y 9.º del Decreto 1220, así:

[...]

212. ***Artículo 8º. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:***

[...]

3. ***En el sector eléctrico:***

[...]

c) El tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones) que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a 220 KW.

[...]

Artículo 9º. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

[...]

4. ***En el sector eléctrico:***

[...]

b) El tendido de líneas del sistema de transmisión conformado por el conjunto de líneas con sus equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 KV y que no pertenecen a un sistema de distribución local.

[...]. (Destacado fuera del texto).

213. Quiere decir lo anterior que estarán sujetos a licencia ambiental, en el sector eléctrico, las actividades que en el tendido de las líneas de transmisión se proyecte que operen a tensiones iguales o superiores a 220 KV.



214. Además, obra en el expediente la copia del oficio¹¹⁴ núm. 2007EE30155 de 3 de octubre de 2007, mediante el cual la Directora Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente - Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., informó al primer suplente del Gerente General de Codensa S.A. E.S.P. lo siguiente:

“[...] de conformidad con el escrito presentado por usted bajo el radicado de la referencia respecto de someter a trámite de licencia ambiental el proyecto de renovación de la S/E Centro Urbano cuya variante contempla tanto el cambio de nivel de tensión de la subestación de 57,5/11,4kV a 115kV/11,4kV, como el de todos los equipos de patio en 115kV y consecuentemente la renovación de los equipos de media tensión (11,4kV) nos permitimos informarle que la normatividad vigente para el caso materia del asunto nos faculta observar con claridad que:

[...]

Teniendo en cuenta que el proyecto de renovación de la Subestación Centro Urbano ubicada en la calle 22F con carrera 36 cuyo planteamiento se da con el objeto de mejorar la calidad del servicio a la población que recibe energía de la misma S/E en distribución local, no se inscribe en ninguna de las actividades descritas con anterioridad, en consecuencia no requiere trámite para el otorgamiento de la licencia ambiental.

[...]”. (Destacado fuera del texto)

215. También, se observa dentro del expediente la copia¹¹⁵ del contrato de suministro *“[...] No. 5800006343 PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN LÍNEAS DE CONEXIÓN 115 KV CENTRO URBANO CELEBRADO ENTRE CODENSA S.A. E.S.P. Y TRANSENELEC S.A. [...]”* del cual se puede destacar el siguiente objeto contractual:

“[...] 1.1. OBJETO

Por medio del presente contrato, el CONTRATISTA se compromete a la ejecución de las actividades de construcción líneas de conexión 115 KV centro urbano (Salitre – Centro Urbano y Veraguas – Centro Urbano) [...]. (Destacado fuera del texto).

216. Igualmente, se observan certificaciones¹¹⁶ emitidas durante el año 2011, suscritas por las partes contratantes indicadas *supra*, sobre la gestión de obras y mantenimiento que acreditan la construcción de líneas de 115 KV en la

¹¹⁴ Cfr. folio 515 del cuaderno núm. 1 del expediente.

¹¹⁵ Cfr. folios 64 al 89 del cuaderno anexo al expediente principal, de fecha 22 de agosto de 2012.

¹¹⁶ Cfr. folios 95, 99, 100, 104, 108, 112, 116, 120, 124, 128 y 133 del cuaderno anexo al expediente principal, de fecha 22 de agosto de 2012.



subestación de energía eléctrica ubicada en el Centro Urbano Antonio Nariño.

217. En ese orden de ideas, la Sala observa, por un lado, que el proyecto de modernización de la subestación eléctrica ubicada dentro del Centro Urbano Antonio Nariño pretendió la construcción de líneas de conexión de 115 KV y, por el otro, que la norma vigente para la época de los hechos, a saber el Decreto 1220, exigía licencia ambiental en el sector eléctrico para el funcionamiento de subestaciones cuya operación se proyectara a tensiones iguales o superiores a 220 KV.

218. Así las cosas, la Sala considera que para la ejecución del proyecto de modernización referido *supra* no se requería la expedición de licencia ambiental.

219. Seguidamente, el recurrente alega que el estado de salud de los habitantes del Centro Urbano Antonio Nariño se expuso a un riesgo inminente por el desmantelamiento de la subestación de energía eléctrica, en la medida que los equipos funcionaban con Bifenilo Policlorado (PCB's), componente altamente cancerígeno, a juicio del actor popular.

220. Al respecto, obran en el expediente: i) el instructivo¹¹⁷ de la empresa Endesa Colombia sobre la gestión de residuos, de fecha 15 de diciembre de 2015; ii) la especificación ambiental¹¹⁸ de la empresa Endesa Colombia sobre la gestión del Bifenilo Policlorado, de fecha 2 de abril de 2012; y iii) la Resolución¹¹⁹ núm. 0222 de 15 de diciembre de 2011 “[...] *Por la cual se establecen requisitos para la gestión ambiental integral de equipos y desechos que consisten, contienen o están contaminados con Bifenilos Policlorados (PCB) [...]*”, que indican y establecen la forma en la que se deben identificar, clasificar, manipular, envasar, etiquetar, almacenar, transportar y disponer los residuos, y en especial los que estén contaminados de Bifenilo Policlorado.

¹¹⁷ Cfr. folios 328 al 334 del cuaderno anexo al expediente principal, de fecha 22 de agosto de 2012.

¹¹⁸ Cfr. folios 336 al 341 del cuaderno anexo al expediente principal, de fecha 22 de agosto de 2012.

¹¹⁹ Cfr. folios 343 al 353 del cuaderno anexo al expediente principal, de fecha 22 de agosto de 2012.



221. En ese sentido, Codensa S.A. E.S.P. allegó al proceso los protocolos de muestreo¹²⁰ emitidos por la firma “[...] *DAPHNIA LTDA* [...]”, en los que se constata el estudio de contenido de PCB’s en los transformadores que se encontraban en la subestación de energía eléctrica del Centro Urbano Antonio Nariño el 16 febrero de 1999, arrojando un resultado menor de 50mg/kg para Bifenilo Policlorado.

222. Dicho documento, también fue ratificado por el señor Fabio Hernán Rodríguez Casas en calidad de ingeniero electricista vinculado a Codensa S.A. E.S.P. para la época de los hechos, en el interrogatorio de parte¹²¹ realizado por el Despacho sustanciador, en primera instancia, el 4 de septiembre de 2012.

223. También se encuentra dentro del proceso el reporte de ensayo¹²² del 15 de octubre de 2010, sobre el estudio de “[...] *Bifenilos Policlorados en Aceites Dieléctricos por Clorimetría* [...]” en los equipos instalados en la subestación de energía eléctrica, el cual arrojó un resultado menor de 50mg/kg, es decir, según la especificación ambiental quiere indicar que “[...] **si el resultado de la prueba es negativo o menos de 50mg/kg el transformador u otro equipo se considera libre de PCB** [...]”.

224. Además, Codensa S.A. E.S.P. explicó en la contestación de la demanda que de acuerdo con el procedimiento técnico previsto para la disposición de los aceites extraídos de los transformadores, fueron embalados en canecas metálicas y destinados a unas bodegas dispuestas para el manejo de este tipo de residuos, con apego de las normas ambientales nacionales e internacionales para tal fin.

225. Los anteriores argumentos no fueron desacreditados por la parte demandante y es a ella a quien le corresponde demostrar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda. La omisión en el cumplimiento de esta carga procesal trae consigo posibles consecuencias desfavorables, como una sentencia que niegue las pretensiones de la demanda.

¹²⁰ Cfr. folios 355 al 359 del cuaderno anexo al expediente principal, de fecha 22 de agosto de 2012.

¹²¹ Cfr. folio 1262 del cuaderno núm. 3 del expediente.

¹²² Cfr. folios 361 al 368 del cuaderno anexo al expediente principal, de fecha 22 de agosto de 2012.



226. En ese orden de ideas, la Sala considera que no se vulneró el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, en la medida que para la intervención de la subestación de energía eléctrica no se requería licencia ambiental y el manejo y la disposición final de los residuos contenidos en los equipos que conformaban la subestación indicada *supra* se hizo conforme a la normativa ambiental vigente.

227. Así las cosas, sobre el asunto estudiado, el recurso de apelación no tiene vocación de prosperidad.

Ausencia de material probatorio que sustente la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa

228. En atención a que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que para que se vulnere el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa deben concurrir los elementos: i) objetivo, relacionado con el quebrantamiento del ordenamiento jurídico; y ii) subjetivo, respecto de la conducta del servidor público; la Sala, a continuación, estudiará si estos elementos se presentan en el caso *sub examine*.

229. Dentro del expediente obra la copia del fallo de primera instancia¹²³ de 23 de octubre de 2012, proferido por la Procuraduría Primera Distrital, mediante el cual se sancionó disciplinariamente al Curador Urbano núm. 1.º y al Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura, de la cual se destacan los siguientes apartes:

[...] VII CALIFICACIÓN DE LA FALTA Y GRADO DE RESPONSABILIDAD DEL DISCIPLINADO

*Para el Despacho la conducta irregular asumida por el arquitecto **JUAN REINALDO SUAREZ MEDINA**, curador urbano No. 1 para la época de los hechos –constituye falta disciplinaria contemplada como **GRAVÍSIMA** a la luz del Código Único Disciplinario, artículo 55 -3. En lo que tiene que ver con el grado de responsabilidad que se le atribuyó provisionalmente al arquitecto **JUAN REINALDO SUAREZ MEDINA** en la comisión de la falta disciplinaria, cuando se adoptó el procedimiento verbal y se citó a audiencia, se ratifica en este momento a título de **CULPA GRAVÍSIMA** porque desconoció la normatividad que su cargo le imponía al expedir la licencia de construcción No. LC 09 1 0157 del 24 de marzo de 2009, sin verificar el cumplimiento de los requisitos que para un bien de interés cultural se exigían, así como también por no efectuar en debida forma la notificación a los vecinos colindantes, tal y*

¹²³ Cfr. folio 1454 al 1486 del cuaderno núm. 3 del expediente.



como en líneas anteriores se señaló.

[...]

*Para el Despacho la conducta irregular asumida por el señor **JUAN LUIS ISAZA LONDOÑO**, Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura – constituye falta disciplinaria contemplada como **GRAVE** a la luz del Código Único Disciplinario, artículo 50. [...] por desatención elemental y violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, al otorgar de manera posterior una autorización para intervención de un bien declarado como de interés cultural, cuando ya se encontraba vigente y en firme la licencia de construcción No. 09 1 0157 del 10 de marzo de 2009 [...].*

230. Dicha sanción se generó por el desconocimiento de la normativa que regía en materia urbanística y que era de obligatorio cumplimiento para la preservación de un bien declarado de interés cultural como lo es el Centro Urbano Antonio Nariño.

231. También reposa el fallo de segunda instancia¹²⁴ de 26 de agosto de 2013, proferido por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, mediante el cual, por una parte, se mantiene la sanción disciplinaria impuesta a Juan Reinaldo Suárez Medina en su calidad de Curador Urbano núm. 1 de Bogotá D.C consistente en “[...] **DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL** [...]” para desempeñar cargo públicos y, por la otra, se revoca en todas sus partes la sanción impuesta a Juan Luis Isaza Londoño en su calidad de Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura.

232. Los anteriores elementos probatorios constituyen plena prueba del elemento objetivo, en la medida que se verificó el incumplimiento de una norma y por ello se produjo la sanción referida *supra* para uno de los disciplinados; aunado a lo anterior, se resalta que no se realizó el estudio del elemento subjetivo de la conducta del servidor público para resolver el procedimiento administrativo sancionatorio.

233. *Contrario sensu* no obran en el expediente pruebas que permitan inferir que las entidades demandadas hayan proferido los actos administrativos, que trae a colación el actor popular, con la intención de favorecer a un tercero interesado o cualquier otro en particular.

¹²⁴ Cfr. folios 1626 al 1636 del cuaderno núm. 3 del expediente.



234. Hechas las consideraciones anteriores, los argumentos de impugnación del actor popular han sido refutados y luego de analizar las pruebas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica¹²⁵, esta Sala ha llegado a la conclusión que la parte actora no probó fehacientemente, por una parte, la desviación de poder de los servidores públicos que hacen parte de la Litis, en los procedimientos administrativos a su cargo y, por la otra, que hayan actuado para beneficio propio o con un fin diferente que la satisfacción del interés general.

235. Tal como se ha visto, el actor popular no probó el elemento subjetivo necesario para vulnerar o amenazar el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa.

236. En este estado del estudio, la Sala recuerda que, de conformidad con el artículo 164 de la Ley 1564, toda decisión judicial debe fundarse en pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Además, la lesión o el peligro de los derechos e intereses colectivos debe estar debidamente probada. Al respecto, el artículo 30 de la Ley 472, señala:

“[...] ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiese ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella [...]”.

237. Así las cosas, corresponde a la parte actora la carga de acreditar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda; en el caso *sub examine* no se evidencia una justificación razonable que hubiese relevado a la parte actora del cumplimiento de la carga procesal de acreditar los hechos que, a su juicio, vulneran o amenazan el derecho e interés colectivos a la moralidad administrativa.

238. En estas condiciones, sobre el asunto estudiado, el recurso de apelación no prospera.

Comité de verificación

¹²⁵ Artículo 176 de la Ley 1564.



239. En la sentencia proferida en primera instancia no se ordenó la conformación de un Comité de Verificación para el seguimiento al cumplimiento de la sentencia, toda vez que las pretensiones de la demanda fueron negadas.

240. Frente a la conformación de este comité, el artículo 34 de la Ley 472 preceptúa lo siguiente:

[...] Artículo 34º.- Sentencia. [...]

En la sentencia el juez [...] podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán 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 en el objeto del fallo. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...] (Resalta la Sala).

241. De conformidad con la norma transcrita, la Sala considera que al declarar en esta instancia procesal la vulneración de los derechos colectivos, se estima que debe conformarse el Comité de Verificación que, para todos los efectos, lo presidirá el juez de primera instancia, con el propósito de que realice seguimiento y adopte las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de la sentencia.

242. Por consiguiente, se impone adicionar la sentencia proferida en primera instancia, para que se conforme un Comité de Verificación integrado por el juez de primera instancia, esto es, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, quien lo presidirá, la parte demandante, el Ministerio de Cultura o su representante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su representante, Codensa S.A. E.S.P. o su representante, el Alcalde Local de Teusaquillo o su representante, el Curador Urbano núm. 1.º o su representante, el Personero de Bogotá D.C. o su representante, y un agente del Ministerio Público, tal como lo ordena el citado artículo 34.

Conclusiones de la Sala

243. Con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia, la Sala revocará el ordinal segundo de la parte resolutive de la



sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, el 8 de febrero de 2018, y en su lugar declarará la improcedencia la acción popular frente a la pretensión encaminada a obtener una indemnización de perjuicios a favor de la parte demandante.

244. Asimismo, revocará el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia de 8 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, y, en su lugar, se ampararán los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, previstos en los literales a) y m) del artículo 4.º de la Ley 472, vulnerados por el Ministerio de Cultura, Bogotá Distrito Capital - Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D.C. y Codensa S.A. E.S.P., al afectar un bien declarado de interés cultural.

245. En ese orden de ideas, se ordenará al Ministerio de Cultura que, en el marco de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias: i) formule y apruebe, si no lo ha hecho, un plan especial de manejo y protección del Centro Urbano Antonio Nariño, bien declarado de interés cultural de carácter nacional, para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia; y ii) establezca la medida compensatoria con el fin de restaurar los daños generados por la demolición en el bien de interés cultural objeto del presente proceso, la cual se ajustará al plan especial de manejo y protección de que trata el inciso anterior, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria del mencionado plan.

246. También, se ordenará a Codensa S.A. E.S.P. que ejecute la medida compensatoria para restaurar los daños generados por la demolición en el bien de interés cultural objeto del presente proceso, en la forma en la que se establezca por el Ministerio de Cultura; sin perjuicio de las obras que deba adelantar para construir la subestación de energía eléctrica en el Centro Urbano Antonio Nariño, para lo cual deberá obtener previamente las licencias y/o autorizaciones correspondientes y de las faltas contra el patrimonio cultural de Nación en que pudo incurrir.



247. Del mismo modo, se ordenará a Bogotá Distrito Capital - Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D.C. que, en aplicación del principio de coordinación, apoye al Ministerio de Cultura a fijar los requisitos técnicos específicos adicionales y las precisiones a que haya lugar, para la formulación y aprobación del plan especial de manejo y protección del Centro Urbano Antonio Nariño y una vez se encuentre en firme el mencionado plan, se incorpore y articule con el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y sus instrumentos reglamentarios.

248. De igual manera, se ordenará integrar un Comité para verificar el cumplimiento de la sentencia, el cual estará conformado por el juez de primera instancia, esto es, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, quien lo presidirá, la parte demandante, el Ministerio de Cultura o su representante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su representante, Codensa S.A. E.S.P. o su representante, el Bogotá Distrito Capital - Localidad de Teusaquillo o su representante, el Curador Urbano núm. 1.º o su representante, el Personero de Bogotá D.C. o su representante, y un agente del Ministerio Público, tal como lo ordena el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

249. Además, se exhortará a la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño para que: i) colaboren de forma activa en la ejecución de la medida compensatoria y la implementación del plan especial de manejo y protección que establezca el Ministerio de Cultura en el Centro Urbano Antonio Nariño; y ii) permitan la ejecución de las obras de modernización en la subestación de energía eléctrica ubicada en el Centro Urbano Antonio Nariño, en caso de que Condesa S.A. E.S.P. inicie el procedimiento administrativo y sea autorizado por las autoridades competentes para realizar dicha labor.

250. Adicionalmente, se exhortará a la Curaduría Urbana núm. 1.º de Bogotá D.C. para que, en adelante, tenga en cuenta en los trámites administrativos que adelante en virtud de su gestión, la normativa constitucional, legal y reglamentaria que en materia urbanística se encuentre vigente sobre protección de bienes inmuebles declarados como de interés cultural.



251. También, se exhortará a Bogotá Distrito Capital - Localidad de Teusaquillo para que, en el marco de sus competencias constitucionales legales y reglamentarias, a través de sus dependencias realice el seguimiento y monitoreo de las obras que se lleven a cabo como medidas compensatorias adoptadas por el Ministerio de Cultura en el Centro Urbano Antonio Nariño.

252. Finalmente, se confirmará en lo demás la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, el 8 de febrero de 2018.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el ordinal segundo de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, el 8 de febrero de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, y en su lugar:

DECLARAR IMPROCEDENTE la acción popular, frente a la pretensión encaminada a obtener una indemnización de perjuicios a favor de la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR el ordinal tercero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, el 8 de febrero de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, y en su lugar:

AMPARAR los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes,



Número único de radicación: 250002324000201100407 01
Demandante: Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño

vulnerados por el Ministerio de Cultura, Bogotá Distrito Capital - Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D.C. y Codensa S.A. E.S.P., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

TERCERO: ORDENAR al MINISTERIO DE CULTURA que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias:

- i) Formule y apruebe, de haber lugar a ello, un plan especial de manejo y protección del Centro Urbano Antonio Nariño, bien declarado de interés cultural de carácter nacional, para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia;
- ii) Establezca la medida compensatoria con el fin de restaurar los daños generados por la demolición en el bien de interés cultural objeto del presente proceso, la cual se ajustará al plan especial de manejo y protección de que trata el inciso anterior, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria del plan.

CUARTO: ORDENAR a Codensa S.A. E.S.P. que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias:

- i) Ejecute la medida compensatoria para restaurar los daños generados por la demolición en el bien de interés cultural objeto del presente proceso, en la forma en la que se establezca por el Ministerio de Cultura; sin perjuicio de las obras que deba adelantar para construir la subestación de energía eléctrica en el Centro Urbano Antonio Nariño, para lo cual deberá obtener previamente las licencias y/o autorizaciones correspondientes y de las faltas contra el patrimonio cultural de Nación en que pudo incurrir.

QUINTO: ORDENAR a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ, D.C. que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, y en aplicación del principio de coordinación:



- i) Apoye al Ministerio de Cultura en la fijación de los requisitos técnicos específicos adicionales y las precisiones a que haya lugar, para la formulación y aprobación del plan especial de manejo y protección del Centro Urbano Antonio Nariño; y una vez que encuentre en firme el mencionado plan, se incorpore y articule con el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y sus instrumentos reglamentarios.

SEXTO: INTEGRAR un Comité para la verificación del cumplimiento de la decisión, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, quien lo presidirá, la parte demandante, el Ministerio de Cultura o su representante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su representante, Codensa S.A. E.S.P. o su representante, Bogotá Distrito Capital - Localidad de Teusaquillo o su representante, el Curador Urbano núm. 1.º de Bogotá D.C. o su representante, el Personero de Bogotá D.C. o su representante, y un agente del Ministerio Público, tal como lo ordena el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: EXHORTAR a la Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño para que: i) Colaboren de forma activa en la ejecución de la medida compensatoria y en la formulación e implementación del plan especial de manejo y protección que establezca el Ministerio de Cultura en el Centro Urbano Antonio Nariño; y ii) Permitan la ejecución de las obras de modernización en la subestación de energía eléctrica ubicada en el Centro Urbano Antonio Nariño, en caso de que Condesa S.A. E.S.P. inicie el procedimiento administrativo y sea autorizado por las autoridades competentes para realizar dicha labor.

OCTAVO: EXHORTAR a la Curaduría Urbana núm. 1.º de Bogotá D.C. para que, en adelante, tenga en cuenta, en los trámites administrativos que adelante en virtud de su gestión, la normativa constitucional, legal y reglamentaria que en materia urbanística se encuentre vigente sobre protección de bienes inmuebles declarados como de interés cultural.

NOVENO: EXHORTAR a Bogotá Distrito Capital - Localidad de Teusaquillo para que, en el marco de sus competencias constitucionales legales y reglamentarias, en aplicación del principio de coordinación y a través de sus dependencias, realice



Número único de radicación: 250002324000201100407 01
Demandante: Asociación de Copropietarios del Centro Urbano Antonio Nariño

el seguimiento y monitoreo de las obras que se lleven a cabo como medidas compensatorias adoptadas por el Ministerio de Cultura en el Centro Urbano Antonio Nariño.

DÉCIMO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, el 8 de febrero de 2018.

DÉCIMO PRIMERO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

DÉCIMO SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado