

**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C.**  
**Sala Civil de Decisión**

Magistrada Sustanciadora

**SANDRA CECILIA RODRÍGUEZ ESLAVA**

<b>CLASE DE PROCESO</b>	Acción Popular
<b>DEMANDANTE</b>	Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil - Aerocivil
<b>DEMANDADOS</b>	María Verónica Rojas de Gómez
<b>RADICADO</b>	11001 31 03 040 2022 00006 01
<b>PROVIDENCIA</b>	Sentencia 006
<b>DECISIÓN</b>	Revocar parcialmente la sentencia de primera instancia
<b>DISCUTIDO Y APROBADO</b>	Veintitrés (23) de enero de dos mil veinticinco (2025)
<b>FECHA</b>	Treinta y uno (31) de enero de dos mil veinticinco (2025)

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – Aerocivil- contra la sentencia de 30 de julio de 2024, proferida por el Juzgado 40 Civil del Circuito de esta ciudad, al amparo de lo previsto en las Leyes 472 de 1998 y 2213 de 2022.

**I. ANTECEDENTES**

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil- promovió acción popular contra María Verónica Rojas de Gómez para que se declare que es responsable de la vulneración de los derechos colectivos contemplados en los literales d), e), y g) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, concernientes al goce del espacio público, la utilización, defensa de los bienes de uso público, del patrimonio público, seguridad y salubridad públicas.

En consecuencia, se le ordene restituir el bien fiscal denominado "*El Pantano*", identificado con folio matrícula inmobiliaria 50C-516461 a favor de la propietaria, actual demandante.



**Fundamento fáctico:** La promotora del amparo ostenta el derecho de dominio sobre el anterior inmueble tras haberlo comprado, conforme obra en la Escritura Pública 482 de 29 de marzo de 1999, otorgada en la Notaría 39 del Circuito de Bogotá. Se trata de un bien público que es ocupado irregularmente por la convocada, en vista de no contar con autorización para adelantar alguna actividad ni permanecer en él.

Aun así, la construcción que levantó amenaza ruina y el pastoreo que despliega desatiende el uso del suelo; sumado a que le fue negada la pertenencia que entabló ante el Juzgado 20 Civil del Circuito de Bogotá, bajo el radicado 11001310302020150053600, por tratarse de un bien de la Nación, de naturaleza imprescriptible, inalienable e inembargable.

Por consiguiente, dicho inmueble debe restituirse a su dueña.

**Actuación procesal:** El libelo fue presentado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa el 28 de octubre de 2021 y su conocimiento le correspondió al Juzgado 61 Administrativo de la Sección Tercera Oral de Bogotá, quien lo admitió mediante auto de 29 de noviembre de esa anualidad.

No obstante, el 1º de diciembre postrero, dejó sin valor y efecto dicha determinación, así como la decisión que ordenó correr traslado, ante la falta de jurisdicción y competencia funcional. En ese orden, fue remitido a los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá para ser sometido a reparto.

El 16 de diciembre postrero, se le asignó su conocimiento al Estrado 40 Civil del Circuito de esta ciudad, quien le dio trámite el 26 de enero de 2022.

Tras ser notificados, tanto la accionada como los vinculados, la Procuraduría General de la Nación, por intermedio de su delegado, la Defensoría del Pueblo, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el DADEP, la



Alcaldía Local de Engativá, el Ministerio de Salud y Protección Social, la CAR de Cundinamarca, la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C., la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- y la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-; se manifestaron conforme se sintetiza:

La señora María Verónica Rojas de Gómez alegó en su defensa: i) *Ausencia e inexistencia de actos de ocupación ilegal e irregular sobre el predio "El Pantano", de propiedad de la Aerocivil, constituyentes en la vulneración de los derechos colectivos invocados en la acción popular;* ii) *Falta de legitimación en la causa por pasiva;* iii) *Improcedencia de la acción popular aquí impetrada y,* iv) *Temeridad y mala fe de la acción popular de la referencia.*

El Procurador Judicial para Asuntos Civiles señaló que, luego de surtirse el período probatorio y las audiencias respectivas, determinaría su posición definitiva sobre el objeto debatido. En esencia, manifestó la inexistencia de oposición para ejercer una acción popular en la que se pretende la restitución de un bien público, aunado a que ningún particular puede derivar derechos reales de un inmueble de tales características, así como la calidad de un bien fiscal es indiferente para acceder a la pretensión restitutoria o denegarla. Agregó que, de encontrarse probada la calidad de tenedora de la accionada, podrían devenir prerrogativas patrimoniales, junto con la prosperidad del *petitum* en el marco de la defensa de intereses colectivos.

La CAR adujo no estar asociada al objeto de la acción ni haber transgredido algún derecho colectivo. A su vez, especificó la existencia de dos expedientes sancionatorios 70503 y 72738 formulados contra María Verónica Rojas de Gómez. Alegó en su favor: i) *Falta de legitimación en la causa por pasiva;* ii) *Integración del contradictorio* y iii) *Inexistencia de la vulneración a los derechos e intereses colectivos a cargo de la CAR.*



El DADEP consultó la situación del predio, en relación con la protección ambiental que lo cobija y la titularidad ejercida por la Aerocivil. Expuso la naturaleza, estructura administrativa, lo mismo que sus funciones frente a la protección implorada.

La Secretaría de Gobierno Distrital y la Alcaldía Local de Engativá extendieron su inconformidad, a la par que describieron las actuaciones administrativas seguidas sobre el predio "El Pantano". Invocaron en su defensa las excepciones de: i) *Falta de legitimación por pasiva por parte de la alcaldía local de Engativá* y, ii) *Respeto al debido proceso en las actuaciones administrativas*.

El Ministerio de Salud y Protección Social pidió se aclarara la razón de su intervención, a efectos de emitir un concepto.

La Defensoría del Pueblo se reservó el derecho a seleccionar las acciones que merecen ser respaldadas, en vista a que el presupuesto asignado es limitado, a la luz de lo establecido en el artículo 71 de la ley 472 de 1998.

La ANLA explicó que, si bien el predio pertenece a la Aerocivil, lo cierto es que el lote no hace parte del área licenciada y otorgada para el Proyecto Aeropuerto El Dorado, razón por la cual no podía emitir un pronunciamiento puesto que únicamente estaba autorizada cuando se trataba de un instrumento de manejo ambiental. Imploró en su beneficio la i) *Falta de competencia de la ANLA para determinar y/o declarar poseedores irregulares de bienes inmuebles*; ii) *Falta de legitimación en la causa por pasiva* y, iii) *Ausencia de vulneración de intereses colectivos por parte de la ANLA*.

La Secretaría Distrital de Ambiente consultó las situaciones particulares del predio y reiteró la información suministrada por el DADEP.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adujo en su favor i) *Falta de legitimación material en la causa por pasiva – competencias* y



*funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; ii) Inexistencia de acción u omisión del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible y, iii) Inexistencia de relación de causalidad entre la acción, la omisión y la afectación de intereses.*

Evacuadas, tanto la etapa probatoria como de alegaciones, la juez de primer grado profirió la decisión que dio por concluida la instancia, conforme se resume a continuación:

**Sentencia impugnada:** Negó las pretensiones, no impuso condena en costas y ordenó el archivo del expediente.

Arribó a esta conclusión, después de analizar que la acción popular vela por la defensa de los derechos e intereses colectivos, de modo que le correspondía verificar a quién le asistía la carga de probar su afectación o peligro, así como dilucidar los problemas jurídicos a resolver.

Recordó que el espacio público lo constituyen las áreas de circulación, recreación, fuentes hídricas, parques, plazas, zonas verdes, así como todas aquellas en las que el interés colectivo sea manifiesto, conveniente y esté diseñado tanto para su uso como disfrute. Sin embargo, encontró que el bien sobre el cual se reclama la protección no ostenta tales características; no encontró prueba que respaldase la intervención de la accionada en una zona de uso público.

Tampoco halló probada una afectación a la salubridad pública y, menos aún, que guardara relación con la no entrega del predio a la actora; a lo que sumó su ubicación aislada de la comunidad y, aclaró, que la presencia de algunos animales carroñeros o aves obedecía al espacio verde en que se encontraban, el cual era asimilable a un humedal. Situación que tampoco catalogó como insalubre puesto que el ganado era vacunado cada tres meses, conforme lo aseveró en su declaración la convocada.



En cuanto al mérito probatorio del Informe Técnico de Peligro Aviario del Lote "El Pantano", refirió su utilidad para el decreto de la medida cautelar, mas no para el esclarecimiento del debate probatorio, aunado que no se demostró el desarrollo de alguna actividad en ese sentido que diera lugar a la presencia de esas especies en cercanía de la actividad aérea. Por ello, acogió la falta de causalidad con el actuar de la demandada.

Señaló que la titularidad del bien la ostenta la accionante, conforme a lo inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-516461; empero, su administración no es ejercida por ella en vista del ingreso de la accionada al predio y, en ese orden, no pudo considerar un manejo deficiente de los bienes del Estado, sumado a que no se especificó en qué consistía la vulneración de cada uno de los bienes jurídicos tutelados.

Enumeró las pruebas allegadas y practicadas para determinar que la demandada no vulneró ninguno de los derechos colectivos invocados por la actora ni fueron satisfechos los presupuestos para acceder a la protección; más aún, cuando verificó que lo pretendido era la entrega del bien denominado "El Pantano" en un escenario que no era el idóneo y como consecuencia de la activación previa de algunos mecanismos. Ante lo anotado no abordó las excepciones planteadas.

**Apelación:** La demandante interpuso el remedio vertical con el fin de que sea revocada la referida decisión. Con tal propósito, formuló los reparos que sustentó, conforme se sintetiza:

**Error judicial. Omisión de las pruebas que demuestran la vulneración de los derechos colectivos invocados**

El predio es considerado como espacio público puesto que allí se permite el desarrollo de un servicio público esencial que sirve al interés general, conforme se concibió en la sentencia SU-360 de 1999 de la Corte Constitucional. Adicionalmente, es un predio fiscal por ser propiedad de



la Aeronáutica Civil, cuya destinación está dada para la colectividad en el transporte aéreo.

Su restitución se hace necesaria por la vulneración de la seguridad y salubridad públicas, como consecuencia de la actividad ganadera que allí se despliega, la cual propicia la presencia de dos especies – gallinazos y garzas-, consideradas como peligrosas en el Programa de Gestión de Riesgos para El Control del Peligro Aviario y Fauna (GERPAF), pues en un día logra atraer a un gran volumen de ellos, superiores a los cincuenta o treinta ejemplares – respectivamente-. Situación que es refrendada por el Informe de Seguimiento y Cumplimiento de las Medidas Cautelares presentado por la CAR, de 8 de febrero de 2024.

De igual manera, se dejaron de lado las conceptualizaciones del Grupo de Gestión Ambiental y Control de Fauna de la Aeronáutica Civil, a través de las cuales se explica la continuidad de la actividad pecuaria, su aumento, la afectación del Jarillón del Río Bogotá por las excavaciones ilegales y la erosión causada con las pezuñas del ganado, de acuerdo con lo demostrado mediante los anexos 3A 3B, 3C, junto a los reportes de 7, 21 de marzo, 11 de abril de 2024, la inspección judicial y la testigo Patricia Delgado de Castro.

Además, de configurarse el riesgo a la seguridad por la ocurrencia de siniestros aeronáuticos y la contaminación del Río Bogotá, la señora Rojas prohibió el ingreso al predio del personal de vigilancia y su ocupación impide el uso de los recursos públicos, la planificación del aeropuerto, su expansión, el ejercicio de las actividades de mantenimiento, explotación, vigilancia, medición y mitigación a cargo de OPAIN.

En conclusión, la juez no cumplió con su deber, según la normativa colombiana, de fundamentar sus determinaciones en un análisis crítico y exhaustivo de la totalidad de las pruebas presentadas.



## **Pronunciamiento del Ministerio Público**

Fue ausente el análisis relativo a la pretensión restitutoria del aludido bien público. No existe restricción alguna para su consecución en el marco de una acción popular, al amparo de los literales d), e) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, pues ningún particular puede pretender derechos reales sobre predios que ostentan esta categoría, aun cuando se traten de inmuebles fiscales, pues esa situación resulta indiferente.

Efecto que cobra relevancia dada la situación de poseedora de la convocada y de la cual podría derivar alguna prerrogativa patrimonial.

De otra parte, le asiste razón a la entidad demandante y apelante toda vez que sobre dicho terreno busca desplegar las medidas, actividades y protocolos técnicos necesarios para preservar tanto la salubridad como la seguridad públicas en las zonas inmediatamente vecinas del Aeropuerto El Dorado.

Por tanto, no se comparte la conclusión del *a quo* porque no concibió la concesión de la pretensión bajo un enfoque preventivo en el curso del transporte aéreo; máxime, si la actividad desplegada por la señora Rojas contribuye a la generación del riesgo, como logró verificarse en los Informes Técnico de Peligro Aviario y de Seguimiento de 8 de febrero de 2024, extendido por la CAR.

### **I. PROBLEMA JURÍDICO**

¿La señora Rojas de Gómez vulneró los derechos e intereses de la colectividad?

En ese sentido ¿Fueron debidamente valoradas las pruebas allegadas y practicadas?



## II. CONSIDERACIONES

1. Es asunto averiguado que el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia prevé que las acciones populares servirán para la protección de los derechos e intereses colectivos, atinentes al patrimonio, al espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, como de aquellos de naturaleza similar.

Por ello, fue implementada la Ley 472 de 1998, mediante la cual se definió a la acción popular como un medio procesal dispuesto para la salvaguarda de las prerrogativas e intereses colectivos, bien para prevenir o cesar su amenaza, vulneración o agravio y, en estos dos últimos eventos, retornar al estado anterior, siempre que fuere posible.

Ahora bien, toda persona natural o jurídica, las organizaciones no gubernamentales, populares, cívicas o de índole similar, las entidades públicas – con funciones de control, intervención y vigilancia-, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, las Personerías Distritales y Municipales, los alcaldes y demás servidores públicos están legitimados para incoar su protección.

Incluso, la Corte Constitucional ha dilucidado que la gestión de esta clase de prerrogativas puede efectuarse por cualquier persona:

*"Cabe anotar, que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término "colectivos". **Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley.**"<sup>1</sup> (Se resalta).*

Y en ese orden, la protección de esos bienes jurídicos puede concederse bien porque aconteció la transgresión o está en riesgo de ocurrir, para cuyo efecto se deberá analizar la lesión o el peligro en el que se

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999.



encuentran inmersos. Al respecto, la Corte Constitucional dilucidó que, en el ámbito de hallarse en el segundo supuesto, la acción popular se torna efectiva:

*"Ahora bien, otra característica esencial de las **acciones populares** es su naturaleza **preventiva**, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño."*<sup>2</sup> (Negrilla propia del texto original, subrayado de la Sala).

A la luz de lo expresado, cualquier persona puede promover la acción para salvaguardar derechos colectivos, aun cuando se hallen en peligro de ser vulnerados o se hubiere materializado la afectación de éstos.

2. Dicho esto, ha de memorarse que dentro de los derechos e intereses colectivos a proteger se enlistan los bienes jurídicos relativos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público; la salvaguarda del patrimonio público; así como la garantía de la seguridad y salubridad públicas – L. 472/98; art. 4; lits. d), e) y g)-.

2.1. Debe resaltarse que el espacio público ha sido reconocido en la Constitución Política como un derecho colectivo que prevalece sobre el interés particular; de la misma manera, le asiste al Estado el deber de velar por su integridad y destinación común – C. Pol.; art. 82-, además, de ser concebido como inalienable, imprescriptible e inembargable, a la luz del canon 63 Superior – art. 102, ib.-.

Valga memorar que el Alto Tribunal guardián de la Carta Fundamental, resaltó la conexión de dichos bienes jurídicos con otros derechos constitucionales que permiten dilucidar un alcance mayor, vinculado al aseguramiento de la faceta prestacional de todos aquellos<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-062 de 2021.



"(...) El punto de partida de este análisis consiste en reconocer que la regla general que se deriva del artículo 82 de la Constitución es el acceso más amplio posible al espacio público, para todas las personas. Por ende, las restricciones serán admisibles cuando resulten razonables, esto último vinculado a la satisfacción de garantías constitucionales importantes, como la seguridad ciudadana, el derecho a la propiedad, la prestación de servicios a la comunidad o el libre desarrollo de actividades culturales o artísticas [9].

*En vista de los diferentes tipos de tensión entre el acceso al espacio público y la vigencia de derechos constitucionales, el precedente sobre la materia sostiene que no es exigible al Legislador prefigurar cada uno de esos supuestos. En efecto, corresponde a las autoridades locales (quienes tienen la función constitucional de definir los usos y la administración del suelo) determinar en casos concretos qué limitaciones de acceso al espacio público son admisibles. Esta facultad debe ejercerse, en todo caso, bajo los principios de legalidad y razón suficiente. Esto sin perjuicio de las regulaciones generales que puede adoptar el Congreso y que también están sometidas al mismo tipo de limitaciones."*<sup>4</sup> (Se subraya).

Aunado a ello, resulta oportuno recordar que los bienes de uso público, como es el espacio de igual naturaleza, por tratarse de un derecho colectivo amparado por la Constitución Política, conlleva como exigencia para el Estado impedir: i) bien su apropiación por parte de los particulares, ii) ora la imposición de restricciones a su destinación de uso común, como la exclusión de algunas personas para acceder a él o, iii) la creación de privilegios en favor de particulares, en desmedro del interés general<sup>5</sup>.

En armonía con lo expuesto, también se sabe que, según el artículo 674 del Código Civil, los bienes públicos o de uso similar, son de la Unión, cuyo dominio pertenece a la República. Asimismo, atienden a una clasificación de acuerdo con su naturaleza o el uso que les ha sido asignado:

*"Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, **se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.***

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, **se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales**" (Se resalta).*

Valga anotar que, tanto los ríos como todas las aguas que corren por los cauces naturales son bienes de la Unión y de uso público en los

<sup>4</sup> Ver Corte Constitucional, Sentencia C-062 de 2021.

<sup>5</sup> Ver Corte Constitucional, Sentencia C-265 de 2002.



respectivos territorios – art. 677, id.-; mientras que los baldíos se incorporan en la segunda descripción por estar situados en el espacio nacional y carecer de otro dueño – art. 675, ib.-. No obstante, el Consejo de Estado sobre estos últimos ha precisado que corresponden a la primera clasificación<sup>6</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha puntualizado que los bienes de la primera categoría “(...) se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables”<sup>7</sup>; mientras que los incorporados en la segunda caracterización fueron denominados como “(...) bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común<sup>[3]</sup>”<sup>8</sup>.

Fue así como el precitado Tribunal señaló que “[l]os bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentran los que se denominan bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos”<sup>9</sup>.

No obstante, recientemente la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia enfatizó en que dentro de los bienes de dominio público se encuentran los de uso público y los fiscales, los cuales son ajenos al régimen legal de las cosas privadas:

*"Bienes de uso público: Se caracterizan por ser utilizados por la comunidad, que puede aprovecharlos en forma directa, libre, gratuita, impersonal, individual o*

<sup>6</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003.



*colectivamente, pues se encuentran dispuestos al servicio de la colectividad en forma permanente y ofrecen una utilidad que es de beneficio común, como, por ejemplo, las calles, puentes, caminos y ríos. El artículo 2519 de la codificación civil señala que estas especies «no se prescriben en ningún caso».*

### 3.5.2. Bienes fiscales:

*También se les conoce como bienes patrimoniales del Estado «que no estando adscritos a la prestación de un servicio público, forman parte del patrimonio estatal, ya sea por disposición constitucional, o porque han sido adquiridos por la Nación, los departamentos, los municipios y, en general las entidades de derecho público, para destinarlos a la organización de los fines que le son propios, siendo su uso común restringido o reprimido, distinción ésta que, como es sabido, se funda en conceptos de un nítido perfil romanista» (CSJ SC 29 jul. 1999, rad. 5074).*

(...)

*Esta categoría se descompone a su vez en fiscales comunes, estrictamente fiscales y fiscales adjudicables. Los bienes fiscales propiamente dichos pertenecen a la Nación, los entes territoriales y las entidades públicas, como lo son los edificios en que funcionan sus oficinas y dependencias.*

*En cambio, los fiscales adjudicables – entiéndase bienes baldíos-, son aquellos que están asignados a la Nación y no a los entes territoriales ni a las entidades de derecho público, cuyo destino es el de transferirse a las personas particulares, siempre que ellos cumplan los requisitos fijados por el legislador; la Nación asume la titularidad del dominio hasta que se los adjudique. Recuérdese que, acorde con la definición que, de esta tipología de fundos, efectúa el precepto 675 del Código Civil, «[s]on bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño» y «la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley» (CC, C-595-95, 7 dic., rad. D971).<sup>10</sup>*

Para sustentar su tesis, dilucidó cuáles eran los planteamientos concebidos inicialmente: "(...) *la doctrina privatista consideraba que frente a ellos [los bienes fiscales] el Estado se comportaba como lo hace un particular respecto de las cosas que son de su propiedad, razón por la cual se ha expresado que este conjunto de bienes «constituye su patrimonio privado»<sup>11</sup>, sujetándose a las reglas del derecho común y, por tanto, se hallaban excluidos de las reglas de inalienabilidad e imprescriptibilidad<sup>12</sup>, de modo que se consideraban cosas comerciables y susceptibles de adquirirse a través de la usucapión<sup>13</sup>.*

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia SC174-2023 de 10 de julio de 2023. Rad. 18001-31-03-001-2008-00063-02.

<sup>11</sup> ALESSANDRI, Arturo et al. Derecho Civil. Los Bienes y los derechos reales, Imprenta Universal, p. 100-101.

<sup>12</sup> En ese sentido, CLARO SOLAR, Luis, en op. cit., pág. 249, precisa que «[s]ometidos así al derecho común, los bienes que forman el dominio privado del Estado se diferencian de los bienes que constituyen su dominio público en que son comerciales, y por lo mismo, enajenables, y prescriptibles».

<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia SC174-2023 de 10 de julio de 2023. Rad. 18001-31-03-001-2008-00063-02.



Seguidamente explicó, las consecuencias derivadas del Decreto 1400 de 1970 – Código de Procedimiento Civil-, que en su artículo 413 – norma acogida posteriormente como la regla 407 del Decreto 2282 de 1989 y, años más tarde, en el precepto 375 del Código General del Proceso<sup>14</sup>-, estableció la imprescriptibilidad de los bienes de propiedad de las entidades de derecho público y propició la transformación del planteamiento primigenio. En esa línea, el Máximo Tribunal de la especialidad civil esclareció:

*"Por ello, desde el año 1971, los bienes que pertenecen al patrimonio de las entidades de derecho público carecen del atributo de ser prescriptibles, «no porque estén fuera del comercio o sean inalienables, como sí ocurre con los de uso público, **sino porque la norma citada niega esa tutela jurídica, por ser 'propiedad de las entidades de derecho público'**, como en efecto el mismo artículo lo distingue (ordinal 4º.), sin duda alguna guiado por razones de alto contenido moral, colocando así un dique de protección al patrimonio del Estado, que por negligencia o corrupción de los funcionarios encargados de la salvaguardia, estaba siendo esquilmo a través de fraudulentos procesos de pertenencia» (CSJ, SC 12 feb. 2001, rad. 5597; CSJ SC 31 jul. 2002, rad. 5812; CSJ SC 10 sep. 2013, rad. 00074; CSJ SC3934-2020, 19 oct., rad. 2012-00365-01; en el mismo sentido CC T-488- 2014 y CC T-461-2016).*

(...)

*Desde el año 1978, esta Corte avaló lo antedicho estimando que, si los bienes de uso público y los denominados «fiscales» o «patrimoniales» tienen en común que se rigen bajo el marco del derecho público, aun guardando ciertas diferencias en cuanto a su administración y la posibilidad de celebrar actos dispositivos, no existe razón valedera para que «estén unos amparados con el privilegio estatal de imprescriptibilidad y otros no, siendo unos mismos su dueño e igual su destinación final, que es el del servicio de los habitantes del país. Su afectación, así no sea inmediata sino potencial al servicio público, debe excluirse de la acción de pertenencia, para hacer prevalecer el interés público o social sobre el particular» (CSJ SC 16 nov. 1978), razonamiento que retomó la Corte Constitucional en el fallo C-530-1996, 10 oct., rad. D-1262, al declarar la exequibilidad del numeral 4º del citado artículo 407 instrumental.*

(...)

**En suma, en Colombia, todos los bienes públicos, cualquiera sea su categoría (de uso público o fiscales), y pese a lo que sobre el tópico expone la doctrina privatista enunciada líneas atrás, son ajenos al derecho que disciplina la propiedad o dominio privado de las personas particulares naturales o jurídicas, y comparten las características de ser «inembargables, imprescriptibles e inalienables», tal como lo ha reiterado esta Corporación en las providencias recientes CSJ SC1727-2016, 15 feb., rad. 2004-01022-00 y CSJ SC3793-2021, 1 sep., rad. 2011-00025-01.**" (Se resalta)<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ver Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia SC174-2023 de 10 de julio de 2023. Rad. 18001-31-03-001-2008-00063-02.

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia SC174-2023 de 10 de julio de 2023. Rad. 18001-31-03-001-2008-00063-02.



Inclusive, ilustró las excepciones que cobijan al actual régimen, esto es, cuando cede a la protección de derechos adquiridos, es decir, a quienes ostentan títulos inscritos otorgados con anterioridad del 1º de julio de 1971; la posesión iniciada y consumada antes de esa data; o en vigencia del aludido precepto, se consuma la prescripción con antelación al momento en que la entidad de derecho público se torne propietaria del bien<sup>16</sup>.

2.2. De otra parte, el patrimonio público ha sido entendido de manera amplia como *"(...) aquello que está destinado, de una u otra manera, a la comunidad, y que está integrado por los bienes y servicios que a ella se le deben como sujeto de derechos"*<sup>17</sup>.

Consecuentemente, el Consejo de Estado unificó su definición como derecho colectivo para indicar que:

*"(...) [E]l patrimonio público es el conjunto de los bienes y recursos, cualquiera que sea su naturaleza, que son propiedad del Estado y que le sirven para el cumplimiento de sus cometidos, conforme a la legislación positiva. En ellos se incluyen, además del territorio<sup>[18]</sup>, los bienes de uso público<sup>[19]</sup> y los fiscales<sup>[20]</sup>, los inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de apreciación pecuniaria cuyo titular es toda la población, los valores tangibles e intangibles o no fácilmente identificables tales como el patrimonio cultural de la Nación, el*

---

<sup>16</sup> Ver Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia SC174-2023 de 10 de julio de 2023. Rad. 18001-31-03-001-2008-00063-02.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-479 de 1995.

<sup>18</sup> Sobre este componente el Consejo de Estado especificó que concierne *"(...) al ámbito terrestre, en el que se comprende el subsuelo, el cielo y lo que se Halle en sus aguas marinas, también delimita el ámbito de soberanía (...)"*; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01.

<sup>19</sup> De la misma manera, el Consejo de Estado esclareció que el uso de los bienes de uso público o de la Unión le pertenece en general a los habitantes del territorio, dentro de los cuales se encuentran las calles, las plazas, los puentes, los caminos, los ríos y las aguas que corren por sus cauces naturales, los baldíos nacionales, los bosques existentes sobre estos últimos, los recursos naturales, las playas, los terrenos de bajamar, las aguas marítimas, la atmósfera, el espacio aéreo nacional, la tierra, el suelo y subsuelo, la flora, la fauna, los recursos biológicos de las aguas y el espectro electromagnético. Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01.

<sup>20</sup> Acerca de los bienes fiscales, el Consejo de Estado precisó que *"(...) constituyen el dominio privado de éste pero no están al servicio libre de la comunidad, sino que están destinados al uso privativo de la administración para los fines que le son propios. Entre ellos, se incluyen todas aquellas tierras situadas en el territorio y que carezcan de otro dueño, las rentas, valores, derechos y acciones, las minas, los recursos naturales no renovables, los edificios de las oficinas públicas y los recursos del presupuesto (...)"*; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01.



*patrimonio arqueológico, los bienes que conforman la identidad nacional<sup>[21]</sup> y el medio ambiente<sup>[22]</sup>.*

*(...) La garantía colectiva a la defensa del patrimonio público propugna por su protección, en orden a resguardar la totalidad de bienes, derechos y obligaciones públicas y procura porque su administración sea eficiente, proba y transparente, de acuerdo a la legislación vigente y con el cuidado y diligencia propios de un buen servidor, de modo que se evite cualquier detrimento (...)<sup>23</sup>.*

En cuanto a su alcance como bien jurídico tutelable de naturaleza colectiva, la aludida Corporación resaltó su naturaleza dual, subjetiva y objetiva. La primera, relativa a su gestión por parte del funcionario a su cargo, circunscrita a un actuar irresponsable, deshonesto o negligente; la segunda, atinente al deber que les asiste a las entidades estatales para administrar ese patrimonio público, de forma eficiente y transparente, conforme lo dicta la regla 209 de la Constitución Política<sup>24</sup>.

Para hacer más clara su extensión, dilucidó:

*"(...) [L]a garantía colectiva a su defensa propugna por la protección del patrimonio estatal, en orden a resguardar la totalidad de bienes, derechos y obligaciones públicas y procura porque su administración sea eficiente, proba y transparente, de acuerdo a la legislación vigente y con el cuidado y diligencia propios de un buen servidor, de modo que se evite cualquier detrimento."<sup>25</sup>.*

Es decir, dicha protección se exige respecto de un sujeto pasivo, quien ejerce la administración de ese patrimonio público o lo gestiona de manera poco proba; ora de aquella entidad que debe procurar el

---

<sup>21</sup> Se trata de "(...) los bienes no palpables fácilmente, como son todos aquellos relacionados con el patrimonio cultural, bienes y valores constitucionales, como los hábitos o las costumbres, la lengua y los dialectos o registros sonoros y el patrimonio cultural sumergido (...) 'se entiende por patrimonio cultural todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.'"; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01 y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 13 de febrero de 2018, Rad. 25000-23-15-000-2002- 02704-01(SU).

<sup>22</sup> "(...) A partir de lo anterior, se establece que el medio ambiente es, tanto en el orden nacional, como internacional, un bien público. En este último ámbito su concepto no se entiende solamente como un activo para la sociedad, sino también como un derecho fundamental y derecho humano internacional de las personas. Lo anterior, en cuanto sus miembros tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano, en el que sea fácticamente realizable el desarrollo de los demás derechos que componen la lista de garantías mínimas que les asisten (...)" ; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01.

<sup>24</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de 1º de febrero de 2022, rad. 73001-33-31-006-2008-00027-01.



desarrollo de la función administrativa al servicio del interés general y bajo los principios que así lo dictaminan.

Desde esta perspectiva, líneas más adelante la Sala abordará el estudio de las infracciones conjuradas en relación con el bien sobre el cual se reclama la protección del interés colectivo y el sujeto al que va dirigida la cesación de la transgresión o prevención, ante una eventual vulneración.

2.3. Respecto de la afectación de la seguridad de la colectividad, la Corte Constitucional expuso que la sociedad no debería verse expuesta a circunstancias que pongan en riesgo sus bienes jurídicos generales<sup>26</sup> y, en pretérita oportunidad, determinó que abarca tres circunstancias: i) como valor y fin del Estado; ii) derecho en su esfera colectiva y, iii) prerrogativa individual. Dentro de la segunda concepción puntualizó:

*"(...) El mismo Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos para la colectividad que deben ser evitados a toda costa: así, ordenó que las ocupaciones, artes y oficios que impliquen un riesgo social no podrán ser ejercidas sin la debida preparación académica (art. 26, C.P.), impuso la sanción de responsabilidad legal a los comercializadores de bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios (art. 78, C.P.), obligó al Estado a prevenir y controlar los factores de deterioro medioambiental, imponiendo las sanciones a las que haya lugar y exigiendo la reparación de los daños causados (art. 80, C.P.), prohibió terminantemente la 'fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos' (art. 81, C.P.) y restringió la posibilidad de los particulares de introducir, fabricar y portar armas, excluyendo la posibilidad de porte legítimo durante reuniones políticas, elecciones o sesiones de corporaciones públicas o asambleas (art. 223). En todos estos casos, el Constituyente previó la posibilidad de que ciertas personas o circunstancias pudieran generar riesgos para la sociedad como un todo, afectando potencialmente a un número indeterminado de personas, cuya seguridad se debía entonces garantizar excluyendo de entrada dichos riesgos. Para estos efectos, como se ha explicado en otras oportunidades, se diseñaron mecanismos específicos tales como las acciones populares (art. 88, C.P.)."*<sup>27</sup> (Se subraya).

Con otras palabras, existen circunstancias que pueden ser peligrosas para las personas y, por ende, al Estado le asiste el deber de salvaguardarlas bien en la comercialización de bienes, prestación de servicios, la

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-020 de 2022.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003.



protección del medio ambiente, el ejercicio de actividades en las que se manibre con armas, entre otras.

A tono con la precitada prebenda, debe vislumbrarse la salubridad pública de los ciudadanos, como aquella garantía que posibilita su salud y el desarrollo de su vida en comunidad, a fin de evitar focos de contaminación o epidemias, mediante un adecuado manejo sanitario<sup>28</sup>.

3. A la luz de lo expuesto, en el caso bajo estudio se aprecia que, de acuerdo con los preceptos 47 y 48 de la Ley 105 de 1993, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es quien ejerce las funciones concernientes al transporte aéreo, controla el tráfico de la aviación, está a su cargo la responsabilidad por el correcto funcionamiento de las ayudas de este sector, supervisa la seguridad de ese espacio y el control técnico, vela por mejorar la infraestructura aeroportuaria; asimismo, establece los soportes de aeronavegación requeridos.

A su vez, para servir a los fines de descentralización, se le facultó entregar a cualquier título los aeropuertos de su propiedad a entidades departamentales, municipales o asociaciones de ellas, con el objeto de administrarlos, bien directa o indirectamente; de la misma forma, elaborar convenios con ese propósito, concesionar o adelantar actividades similares sobre los aeropuertos cuyo dominio lo ostenta el Fondo Aeronáutico Nacional, a las entidades especializadas o uniones regionales, sin que la participación estatal supere el 50% – art. 48; ib.-.

De igual manera, atiende a una categoría técnica y especializada, está adscrita al Ministerio de Transporte, cuenta con personería jurídica propia, es autónoma administrativamente, aunado a la independencia de su patrimonio – Dcto. 1294; art. 1º-, en el que se integran aquellos bienes que adquiera a cualquier título – art. 2º; ib.-.

---

<sup>28</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de septiembre de 2009 y radicación 85001233100020040224401.



3.1. Acerca del predio denominado “El Pantano” identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-516461, se observa que era un bien privado, del cual una parte fue permutada a la Nación, conforme se pactó en la Escritura Pública 3744 de 16 de octubre de 1964, otorgada en la Notaría 8ª de Bogotá, mientras que la otra porción fue vendida a Agropecuaria Flavia Ltda, mediante Instrumento Público 2642 de 11 de mayo de 1979, quien luego la enajenó a Flavio Leaña Martínez y de su sucesión se le adjudicó a Lilia Leaña Orozco de Martínez, conforme al Documento 3317 de 3 de noviembre de 1998 del Despacho Notarial 32 de Bogotá. Seguidamente, su titularidad fue comprada por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil-, según se solemnizó en la Escritura 482 de 29 de marzo de 1999, ante la Notaría 39 la misma ciudad<sup>29</sup>.

A lo anterior se agrega que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP- informó sobre algunas de sus características, veamos:

*"(...) [E]n el Sistema Integrado de Información Catastral –SIIC proveniente de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD, se observó que dicho folio de matrícula está asociado ante dicha entidad con el predio identificado con dirección actual EL PANTANO, cédula catastral EGR 3775, código de sector 106201 00 04 000 00000, y CHIP AAA0140KJUZ, inscrito a nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL.*

*(...)*

*Revisado el mapa digital de la Defensoría del Espacio Público – SIGDEP, el Sistema de información de la Defensoría del Espacio Público–SIDEPE, el Sistema Integrado de Información Catastral –SIIC y la Ventanilla Única de Registro –VUR, se estableció que el predio identificado con dirección actual EL PANTANO, con CHIP AAA0140KJUZ, a la fecha **NO se encuentra incorporado como bien de uso público en el Inventario General de Espacio Público y Bienes Fiscales del Sector Central del Distrito Capital**, a cargo del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.*

*(...)*

*En la Ventanilla Única de Registro – VUR de la Superintendencia de Notariado y Registro, se observó que la titularidad del bien está a nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL”<sup>30</sup> (Énfasis del texto original).*

<sup>29</sup> PDF 001EscritoDemanda; fls. 29-30.

<sup>30</sup> PDF 067ContestacionDemandaAcciónPopularDadep20230428; fls. 4 y 5.



En ese orden, se puede aducir que la parte del terreno sobre la cual se predica la vulneración de los derechos colectivos es un bien fiscal, de propiedad de la demandante, el cual hace parte de su patrimonio.

3.2. En respaldo de lo anterior, se cita lo acontecido en el proceso de pertenencia que la señora Rojas promovió contra la Aerocivil, cuyo conocimiento le fue asignado al Juzgado 20 Civil del Circuito de esta ciudad, bajo la radicación 11001-31-03-020-2015-00536.

En el expediente adosado, se aprecia que María Verónica Rojas de Gómez pretendió se le reconociera haber adquirido por vía de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio un bien que hace parte integral de uno de mayor extensión, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-516461, denominado "*El Pantano*"<sup>31</sup>.

Tras admitirse el libelo, mediante proveído de 12 de mayo de 2015<sup>32</sup> y acogerse su sustitución<sup>33</sup>, fueron convocadas las personas indeterminadas, así como la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, quien se notificó personalmente<sup>34</sup>. En aquella oportunidad, se opuso bajo el argumento de tratarse de un bien de uso público, de propiedad de la Nación, en cabeza de una entidad de derecho público, de modo que lo catalogó como imprescriptible<sup>35</sup>; en consecuencia, el Despacho aludido, acogió este último planteamiento y declaró la terminación anticipada del proceso<sup>36</sup>. No obstante, esta Corporación revocó esa decisión, el 7 de julio de 2016, con la finalidad que se siguiera el trámite respectivo<sup>37</sup>.

Así, en sentencia de primera instancia, fueron denegadas las pretensiones por no haberse acreditado el momento en que fue intervertido el título, mucho menos los actos inequívocos de la posesión de la actora, aparejados de los veinte años durante los cuales los ejerció con

---

<sup>31</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 47 y 55.

<sup>32</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 61.

<sup>33</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 95 y 99.

<sup>34</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 126.

<sup>35</sup> Pdf 01CuadernoUno; fls. 142.

<sup>36</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 182-183.

<sup>37</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 8-12.



antelación a la enajenación del bien a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil-<sup>38</sup>. Decisión que fue confirmada por el *ad quem*<sup>39</sup> y, en el curso del remedio extraordinario de casación, la demanda fue inadmitida por la Corte Suprema de Justicia<sup>40</sup>.

3.3. Añádase que la Alcaldía Local de Engativá puntualizó que la competencia de preservar, proteger y conservar el espacio público está dirigida a los bienes de uso público, como las calles, las plazas, los parques, los puentes, los caminos, etc., dentro de los que no se encuentran los bienes fiscales, cuya propiedad es de una persona jurídica de derecho público, como en el presente asunto acontece con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por ser ella a quien le corresponde velar y ejercer las acciones administrativas, jurídicas y policivas necesarias para su protección<sup>41</sup>.

Por tanto, no cabe duda de que se trata de un bien fiscal, que no puede ser catalogado como un bien público ni de uso similar; en ese orden, el literal d) del canon 4º de la Ley 472 de 1998 relativo al “[a]l goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público”, como derecho o interés colectivo no resulta aplicable por no corresponder con la naturaleza de los inmuebles aquí reseñados para su salvaguarda.

4. En cuanto a la defensa del patrimonio público, si bien incluye a esta clase de predios – los fiscales-, por ser propiedad del Estado, en este caso, a través de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, lo cierto es que el sujeto pasivo de la reivindicación recae en un servidor público, un funcionario o una entidad estatal, o de quienes ejerzan esa función, pues están encargados de gestionar el bien público. A ellos les asiste la obligación de resguardarlos y procurarles una administración tanto eficiente, honrada como transparente.

---

<sup>38</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 338-339 y MP4 09Sentencia.

<sup>39</sup> MP4 03Audiencia20170823; Min. 28"48" y PDF 01CuadernoUno; fls. 14-15..

<sup>40</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 32-39

<sup>41</sup> PDF 071PronunciamientoAlcaldiaEngativa; fl. 30.



De modo que, si la señora Rojas no ejerce esta clase de funciones ni ostenta esa cualificación para que sea catalogada como sujeto pasivo de la protección, pues en ninguna de las pruebas o declaraciones extendidas se demostró que esa parte del bien hubiere sido entregada a ella por la Aerocivil u OPAIN, mucho menos concesionada por la primera de ellas o que hubiere mediado un acuerdo de administración en ese sentido.

Y no se diga que le fue reconocida su tenencia sobre el bien, aspectos que deben ser abordados en el marco propio de las acciones que tengan esa finalidad, en vista de que, en el curso de la pertenencia promovida, este Tribunal en segunda instancia, dilucidó: *"(...) acá en la parte resolutive, simplemente se están estudiando las pretensiones, así lo hizo el a quo y así yo lo estoy confirmando. Yo no estoy declarando que ella sea la tenedora, les estoy dando, de pronto, una condición, pero no estoy haciendo esa aclaración (...)"*<sup>42</sup>.

En adición, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil- promovió el 22 de octubre de 2021, acción reivindicatoria contra María Verónica Rojas de Gómez, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado 18 Civil del Circuito de esta ciudad<sup>43</sup>, la cual fue admitida el 17 de febrero de 2022<sup>44</sup>. Proceso en el que las pretensiones estuvieron encaminadas a:

*"(...) Declarar el dominio pleno y absoluto de la AEROCIVIL sobre el predio "El Pantano", identificado con matrícula inmobiliaria no. 50c-516461, situado en jurisdicción de la localidad de Engativá, Bogotá D.C., con una extensión aproximada de 50 fanegadas con sus mejoras y anexidades y comprendido dentro de los siguientes linderos: norte: con el lote de propiedad de Mercedes Sierra de Pérez, sur: con el río Bogotá, oriente: con el camino del cume, que va de Engativá al mismo lote, occidente: con el río Bogotá.*

*SEGUNDA. Consecuencial de la primera pretensión. Ordenar al demandado la restitución de la posesión material del predio "El Pantano" anteriormente identificado, a favor del demandante."*<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> MP4 03Audiencia20170823; Min. 56"59".

<sup>43</sup> PDF 01Cuderno principal.

<sup>44</sup> PDF 03AutoAdmiteReivindicatorio.

<sup>45</sup> PDF 01Cuderno principal; fls. 68 y 94.



Actuación que es propia de quien ostenta la titularidad de un bien fiscal, por estar a su cargo la protección del patrimonio público, como se expuso líneas arriba. Ya le corresponderá al estrado judicial que conoce de esa solicitud, resolver sobre el *petitum* enarbolado, así como la defensa esgrimida por la demandada en esa convocatoria, atinente a ser la "(...) *tenedora legal DE UNA PARTE el bien inmueble que se identifica con la matrícula inmobiliaria No. 50C516461 correspondiente al 'Lote El Pantano' conforme al tenor literal del artículo 775 del Código Civil colombiano mediante sentencia judicial proferida por el juzgado 20 civil del circuito de Bogotá DC al interior del proceso de la referencia No: 11001-3103-020-2015-00536-00 en el cual la demandante fue (...) MARÍA VERÓNICA ROJAS DE GÓMEZ y la demanda LA AERONÁUTICA CIVIL, confirmada por el honorable Tribunal Superior de Bogotá DC sala civil (...)*"<sup>46</sup>.

En este punto de la motivación, surge oportuno mencionar que la Sala logra vislumbrar que la finalidad del presente amparo no es otra distinta que anticiparse a la decisión que se acoja en el marco de esa acción dominical; con mayor razón, luego de analizarse el testimonio de Carolina Cuartas Castaño, quien funge como Directora Legal Contractual de OPAIN a partir del 1º de septiembre de 2019<sup>47</sup>, advirtiendo que esa área fue concesionada por la Aerocivil a OPAIN<sup>48</sup>; sin embargo, no ha podido explotarla ni administrarla en la forma convenida<sup>49</sup>, debido a que la señora Rojas no ha querido salir del predio ni se ha podido desalojar<sup>50</sup>.

Adicionalmente, relató que el interés gira en torno a:

*"(...) [E]l lote está siendo ocupado por la señora María Verónica y eso es pues realmente algo que necesitamos solucionar porque pues este es un predio de la Nación, es un predio que hace parte fundamental de la operación aeroportuaria y que realmente pues afecta tanto los recorridos y limita las posibilidades que tiene OPAIN, como concesionario, de realizar adecuadamente sus funciones dentro del aeropuerto, porque tenemos una serie de obligaciones que no hemos podido desarrollar justamente y, además, que no hemos podido administrar efectivamente el lote de 'El Pantano' por la ocupación de la señora María Verónica.*

<sup>46</sup> PDF 09ContestacionDemanda; fl. 5.

<sup>47</sup> MP4 053InspecciónJudicialParte4; min. 1'33"35".

<sup>48</sup> MP4 053InspecciónJudicialParte4; min. 1'35"16".

<sup>49</sup> MP4 053InspecciónJudicialParte4; min. 1'37"35".

<sup>50</sup> MP4 053InspecciónJudicialParte4; min. 1'44"21" y 1'44"57".



Entonces, y gracias por esa pregunta, nuestra insistencia y todo lo que necesiten de colaboración nuestra, para que se logre la recuperación del lote de 'El Pantano', que es un bien de la Nación, que es un bien público, que pertenece a todos los colombianos y que hace parte de la operación del aeropuerto El Dorado y que se va a necesitar también en el futuro del aeropuerto.

No sé si todos tuvieron oportunidad de ver, pues yo aquí hago una cuña a un reportaje que se hizo en Caracol, que se llama 'Hallazgos en el Aeropuerto El Dorado' y que muestra lo que se va a hacer el aeropuerto en un futuro próximo con el aeropuerto, con la iniciativa de (...) **y ese lote es fundamental para la ampliación de la pista Norte. Entonces, insistirles a las autoridades que nos ayuden a recuperar el lote del pantano, por favor, es fundamental para el crecimiento y el desarrollo del país.**

Aquí, ya no estamos hablando de una persona, no estamos hablando de una entidad, estamos hablando del desarrollo del país, **nos vamos a quedar cortos si no se hace la recuperación del lote de 'El Pantano' porque se necesita para la operación del aeropuerto en un mediano plazo.** Entonces, fundamental la recuperación del lote de "El Pantano" para permitir que Colombia se posicione y pueda al aeropuerto recibir 60.000.000 de usuarios a partir del desarrollo que podamos hacer en el lote "El Pantano". Entonces, gracias Doctor por esa pregunta, muy relevante y realmente muestra, no puedo minimizar, el interés que tenemos todos los colombianos de que se recupere pronto el lote 'El Pantano'<sup>51</sup> (Se destaca).

Circunstancia que, en gracia de discusión, no puede ser amparada puesto que esa misma declarante afirmó que la señora Verónica estaba en el lote "El Pantano" con antelación a la celebración del contrato de concesión:

"Sí señor, creemos que sí se encontraba. **Por eso le corresponde a la Aerocivil hacer la recuperación jurídica del lote del pantano.** Por eso es la Aerocivil quien está interponiendo las querellas, porque ya se encontraba (...) porque nosotros cuando recibimos los lotes de la concesión, ya empezamos a buscar la explotación comercial de los lotes. Encontramos por actas de visita que están documentadas, que la señora estaba con estos animales ocupando ese lote que se llamaba en ese momento, pues para el momento en que hicieron la visita, se llamaba 'Islas de los Pantanos' y que, posteriormente, como que se bautizó lote 'El Pantano', que es el lote 'El Pantano' del contrato de concesión (...) "<sup>52</sup>(Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Por consiguiente, ordenar su restitución en esta sede, va en contravía de las acciones que han sido implementadas para su recuperación, las cuales merecen un análisis más concienzudo en relación con la ocupación de la accionada y la forma en la que ingresó al predio, debiendo la actora estarse a las resultas de aquellas.

<sup>51</sup> MP4 053InspecciónJudicialParte4; min. 2'02"54".

<sup>52</sup> MP4 053InspecciónJudicialParte4; min. 2'07"17" y 2'08"00".



Máxime, si aquí lo que se debate es la protección de derechos e intereses colectivos por haber sido transgredidos o hallarse en peligro, los cuales, a este respecto, no se identifican, ante la ausencia en el *sub examine de* las exigencias rituales para entrar a estudiar el supuesto detrimento patrimonial del bien público evocado con ocasión de la conducta de la accionada.

5. Efectuadas las anteriores disquisiciones, corresponde analizar que una parte del bien colinda por el sur con el Río Bogotá, conforme se verifica en el folio de matrícula inmobiliaria<sup>53</sup>, aspecto sobre el cual, tanto el DADEP como la Secretaría Distrital Ambiental anunciaron que respecto del código catastral del sector – 106201000004-, en el que se ubica el predio, obra una jurisdicción compartida entre la Secretaría Distrital de Ambiente y el área rural o de expansión urbana de Bogotá D.C.<sup>54</sup>.

En torno a ello, explicaron:

*"(...) La estructura ecológica principal son todos aquellos elementos naturales que mantienen y sostienen la biodiversidad de la ciudad. Estos corredores ambientales generan conectividad entre diversos ecosistemas y se encarga de darle vida a toda Bogotá.*

*Las áreas que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal se constituyen en suelo de protección según los lineamientos dados por el Decreto Distrital 555 de 2021 (...) y recogen las determinaciones ambientales emitidas por las autoridades ambientales competentes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Secretaría Distrital de Ambiente)"<sup>55</sup>.*

Es más, alrededor de las determinaciones ambientales se definieron dos afectaciones parciales, una de cuerpos de agua naturales, correspondiente al Río Bogotá<sup>56</sup>, y otra, ubicada en el Parque de Borde, denominada como "[á]reas para la adaptación al cambio climático"<sup>57</sup>, zonas que se "(...) **constituyen en suelo de protección** según los

<sup>53</sup> PDF 001EscritoDemanda; fl. 29.

<sup>54</sup> PDF 067ContestacionDemandaAcciónPopularDadep20230428; fls. 5 y 18; PDF 088PronunciamientoSecretariaAmbienteAutoAdmisorio20230726; fl. 2.

<sup>55</sup> PDF 067ContestacionDemandaAcciónPopularDadep20230428; fl. 6 y PDF 088PronunciamientoSecretariaAmbienteAutoAdmisorio20230726; fl. 5.

<sup>56</sup> PDF 067ContestacionDemandaAcciónPopularDadep20230428; fl. 13 y PDF 088PronunciamientoSecretariaAmbienteAutoAdmisorio20230726; fl. 5.

<sup>57</sup> PDF 067ContestacionDemandaAcciónPopularDadep20230428; fl. 15.



lineamientos dados por el Decreto Distrital 555 de 2021 'Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá' y recogen las determinaciones ambientales emitidas por las autoridades ambientales competentes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Secretaría Distrital del Ambiente)" <sup>58</sup> (Énfasis de la Sala).

Y así se identificó su clasificación:

CLASIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO	ACTO ADMINISTRATIVO DEL AREA TERRITORIAL
Área urbana	En el marco del Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021 - Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá
Área rural	En el marco del Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021 - Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá

59

En ese orden de ideas, no debe desconocerse que el predio, además, cuenta con una protección que exige especial interés, en procura de la salvaguarda de los derechos colectivos aquí gestionados.

5.1. Aunado a lo discurrido, es oportuno mencionar que durante el trámite de la pertenencia instaurada por la señora Rojas, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca levantó el acta de autorización de ingreso de 25 de abril de 2016, en la que plasmó la necesidad de intervenir unas áreas para la adecuación hidráulica y recuperación ambiental del Río Bogotá, en el predio denominado CAR C-08, ubicado en la ronda hídrica, con un área parcial de **4 Has con 8135.05 m<sup>2</sup>** que hace parte del predio de mayor extensión denominado "El Pantano", identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-516461<sup>60</sup>.

En esa ocasión, se dejó consignado que la posesión era ejercida por María Verónica Rojas de Gómez y que ella había autorizado a la CAR

<sup>58</sup> PDF 067ContestacionDemandaAcciónPopularDadep20230428; fl. 17 y PDF 088PronunciamientoSecretariaAmbienteAutoAdmisorio20230726; fl. 9.

<sup>59</sup> PDF 067ContestacionDemandaAcciónPopularDadep20230428; fl. 18 y PDF 088PronunciamientoSecretariaAmbienteAutoAdmisorio20230726; fl. 4.

<sup>60</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 315-318.



Cundinamarca para ingresar a esa parte del inmueble, a fin de ejecutar esas obras. No obstante, precisó la citada entidad que, de llegar a concedérsele la titularidad del derecho de dominio sobre el inmueble, le sería reconocido el valor económico del metro cuadrado del suelo intervenido<sup>61</sup>.

5.2. En la presente actuación, la CAR Cundinamarca también adujo se iniciaron dos expedientes sancionatorios.

**En uno de ellos**, el número 70503, se formularon cargos en contra de la accionada, mediante auto DRBC 226 de 5 de abril de 2021, con base en los Informes Técnicos DRBC 0538 de 23 de julio de 2018, DRBC 1291 de 19 de diciembre de 2019 y DRBC 261 de 14 de febrero de 2020 por las siguientes actividades:

*"(...) No mantener la cobertura boscosa del área forestal protectora del Río Bogotá al realizar actividades DE RETIRO DE CAPA VEGETAL, sobre el Jarillón del Río Bogotá, costado oriental en las coordenadas E 990845 N 1013944 con 2560 msnm y de PASTOREO de 25 cabezas de ganado dentro de la ronda del río en las coordenadas Este: 990880 Norte: 1014012 altura estimada 2560 msnm en el predio denominado como el Pantano, identificado con matrícula No. 50C - 516461, de la Localidad de Engativá, en Bogotá D.C. en zona de ronda y/o zona de forestal protectora del río Bogotá, vulnerando presuntamente lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.1.1.18.2. numeral 1, literal b)"<sup>62</sup>.*

Allí fue exonerada de responsabilidad del cargo único formulado, a través de la Resolución DJUR No. 50227001867 del 30 de noviembre de 2022<sup>63</sup>.

**En el segundo**, 72738, se declaró formalmente iniciado el procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, mediante Auto DRBC No. 1616 de 20 de octubre de 2020, por violar presuntamente las prohibiciones de uso, contempladas en el artículo 9 del Acuerdo CAR No. 021 del 23 de septiembre de 2014, dentro del inmueble ubicado en el área rural del municipio de Bogotá D.C. en la localidad de Engativá,

<sup>61</sup> PDF 01CuadernoUno; fls. 315-318.

<sup>62</sup> PDF 066ContestaacionDemandaCar20230426; fl. 5.

<sup>63</sup> PDF 066ContestaacionDemandaCar20230426; fl. 5.



denominado "El Pantano" identificado con la Cédula Catastral 106201000400000000, Matrícula Inmobiliaria 50C-00516461 y CHIP AAA0140KJUZ<sup>64</sup>.

Seguidamente, fue modificado por auto 0236 de 5 de abril de 2021, por emprender actividades de disposición de escombros, quemas a cielo abierto y las descritas en el Informe Técnico DRBC No. 116 del 21 de marzo de 2018<sup>65</sup>.

Empero, durante su trámite, evidenció que la jurisdicción sobre ese predio era compartida entre la CAR y la SDA - Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C.- <sup>66</sup> y, en tal virtud, explicó en su contestación que se está a la espera de verificar el presunto infractor de los hechos que originaron la apertura de esa actuación<sup>67</sup>.

Agregó que ese predio "*hace parte de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (...) se encuentra dentro de la Zonificación Ambiental del POMCA del Río Bogotá, aprobada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR mediante Resolución 0957 del 2 de abril de 2019 (...)*"<sup>68</sup>. Asimismo, especificó que, dentro de la zona que es competencia de la CAR Cundinamarca, realizó una visita y evidenció cobertura vegetal de pastos, no verificó residuos de construcción, de demolición ni la quema de restos sólidos domiciliarios a cielo abierto<sup>69</sup>.

En relación con la jurisdicción de la mencionada Secretaría vislumbró una construcción que permitía su uso como vivienda y en ella se encontraba una hornilla para cocinar, sobre el depósito de basuras allí existente, expuso que correspondía despojos propios de actividades de ganadería. Paralelamente manifestó que en la zona no se encontraron animales carroñeros, como chulos<sup>70</sup>.

---

<sup>64</sup> PDF 066ContestacionDemandaCar20230426; fl. 5.

<sup>65</sup> PDF 066ContestacionDemandaCar20230426; fl. 5.

<sup>66</sup> PDF 066ContestacionDemandaCar20230426; fl. 6.

<sup>67</sup> PDF 066ContestacionDemandaCar20230426; fl. 7.

<sup>68</sup> PDF 066ContestacionDemandaCar20230426; fl. 7.

<sup>69</sup> PDF 066ContestacionDemandaCar20230426; fl. 12.

<sup>70</sup> PDF 066ContestacionDemandaCar20230426; fl. 12.



5.3. Aunque las contestaciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Alcaldía Local de Engativá no se produjeron en el lapso previsto para ello, conforme lo advirtió el *a quo*, no se debe desconocer la importancia de su contenido para esclarecer la situación de afectación a la seguridad y salubridad públicas que se le endilga a María Verónica Rojas de Gómez.

Memórese que esas entidades enunciaron que el predio “*El Pantano*” se encuentra contiguo a la cuenca del Río Bogotá<sup>71</sup> y que, luego de revisar el aplicativo “*SI ACTUA*”, observaron que no existe expediente alguno del inmueble ubicado en la calle 63C #121A-32, como tampoco actuación administrativa<sup>72</sup>.

Sumado a que informó que se adelantaron otros trámites por parte de las autoridades de policía, entre ellas, la Querrela 66462/17, a través de la Inspección 10C Distrital, en la que intervino como querellante OPAIN S.A. y como querellada María Verónica Rojas de Gómez, dentro de la cual, se llevó a cabo la audiencia pública de diligencia de verificación de 19 de julio 2018, en la cual se encontraron en varios sitios del recorrido muestras de excrementos recientes que, al parecer, correspondían a animales vacunos, a pesar de no haberse visto ninguno de ellos, vislumbraron el lote en las mismas condiciones en que se encontró durante la primera visita, realizada el 7 de marzo de ese año.

Adicionalmente, se ordenó a la Estación de Policía ejercer control permanente sobre el predio, con miras a que no se ingresaran los animales, bajo las prevenciones hechas sobre el particular<sup>73</sup>.

Luego, el 21 de junio de 2018, en la audiencia pública se decidió:

*“1. Declarar perturbadora a la señora MARÍA VERÓNICA ROJAS DE GÓMEZ en su condición de tenedora del lote denominado EL PANTANO.*

<sup>71</sup> PDF 071PronunciamientoAlcaldiaEngativa; fl. 2.

<sup>72</sup> PDF 071PronunciamientoAlcaldiaEngativa; fl. 2.

<sup>73</sup> PDF 071PronunciamientoAlcaldiaEngativa; fl. 84.



2. Como consecuencia de lo anterior ORDENAR a la señora ROJAS DE GOMEZ el retiro de los animales bovinos, cabras y demás animales que puedan conllevar a generar actos de PERTURBACIÓN.

3. ORDENAR a la querellada señora MARÍA VERÓNICA ROJAS DE GÓMEZ realizar una limpieza y arreglo del lote EL PANTANO, que conlleven a evitar condiciones de insalubridad y que afecten el medio ambiente.

4. Conceder un plazo de 3 semanas por el cumplimiento de la presente orden.

5. Advertir que en caso de incumplimiento a la presente orden se procederá con el apoyo de las entidades pertinentes al retiro de los animales y cumplimiento a lo ordenado por este despacho e igualmente se remitirán copias a la Fiscalía (sic) general de la nación para que se adelanten las correspondientes diligencias por fraude a Resolución Administrativa (...)”<sup>74</sup> (Se destaca).

Dicha determinación fue revocada parcialmente por la Sala de Decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia, mediante la providencia 0144 de 12 de julio de 2019:

*“PRIMERO: Modificar el ordinal segundo de la parte resolutive de la decisión impugnada, proferida el 21 de junio de 2018 por la inspección 10 ‘C’ Distrital de Policía, la cual conforme a lo expuesto en la parte motiva de nuestra providencia quedará así,*

*SEGUNDO: Ordenar a la señora María Verónica Rojas de Gómez, y a quien bajo cualquier condición asuma la tenencia del inmueble en el que se escenifica la perturbación establecida por la primera instancia, **que retire de inmediato**, si no lo ha hecho antes, **los animales bovinos, cabras y cualesquiera otros, incluidas aves, que puedan generar la presencia de gallinazos y garzas de ganado y demás quen** (sic) **su vuelo puedan interferir la actividad aeronáutica del Aeropuerto Internacional el dorado de Bogotá**, de la cual es concesionaria la sociedad querellante, incumplimiento de las normas y protocolos que rigen las condiciones de aterrizaje y despegue de aeronaves en los aeropuertos. Se le ordena permitir el ingreso al predio del personal encargado por la Ley, los reglamentos nacionales y los protocolos internacionales para la prevención, manejo y atención del riesgo que ocasiona la presencia de aves y otros animales en el área de influencia del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá, D.C. Por las razones expuestas en la parte motiva (...)”<sup>75</sup> (Énfasis de la Sala).*

Determinación que, en todo lo demás, fue confirmada<sup>76</sup>. Es más, para llegar a esta conclusión estimó, entre otras:

*“(...) Ante tales circunstancias, la decisión del señor Inspector se ajusta a la pretensión del querellante en cuanto libra orden de policía para que **la querellada se abstenga de usar el terreno para la tenencia de semovientes que atraigan aves que en sus vuelos pongan en peligro la aeronavegación y uso del aeropuerto El Dorado de la ciudad de Bogotá**, mas no así con respecto a la orden de limpieza y arreglo personal del lote para*

<sup>74</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldíaEngativa; fl. 2, 36-37 y 76.

<sup>75</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldíaEngativa; fl. 3 y 59.

<sup>76</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldíaEngativa; fl. 3.



*contrarrestar las condiciones de insalubridad por cuanto ese deber lo asumió la concesionaria querellante frente a la Aerocivil en el contrato mencionado, lo cual debe ejecutarse en coordinación con las entidades distritales encargadas de tales controles o en todo caso bajo su supervisión, siendo obligatorio para la querellada permitir el acceso del personal acreditado al predio y comprometerse frente a dicha autoridad a abstenerse de ejecutar actos de contaminación ambiental o contrarios a la salubridad en lo sucesivo mientras permanezca como ocupante del bien.*

*En cuanto a la inconformidad que expresa por no haberse impuesto la medida de desalojo, es evidente que tal medida no se solicitó y la medida correctiva que la establece no está señalada para el comportamiento contrario a la convivencia que fue objeto de la querrela, como lo alega el apoderado de a (sic) querellada. De donde resulta infundada tal inconformidad.*

(...)

*Ahora, con respecto a que no está acreditado con prueba técnica o científica que la tenencia de animales en el predio ponen en riesgo la salubridad y la seguridad de la actividad aeronáutica, **baste tener en cuenta que en la querrela tales hechos figuran expuestos y soportados con imágenes tomadas en operativos adelantados para la previsión de tales riesgos por parte de la querellada,** en cumplimiento de las obligaciones convenidas en el contrato de concesión del Aeropuerto, referidas a las normas y protocolos nacionales e internacionales de la operación aeroportuaria, según el contrato citado en lo pertinente.*

*En este punto es importante indicarle a la parte querellada que el cumplimiento de las normas de salubridad, ambientales y de seguridad del transporte aéreo no son asunto baladí que se excuse o se extinga en el interés de las partes en el proceso en que se investigan comportamientos contrarios a la convivencia por tales motivos, **ya que esos riesgos tienen aptitud para provocar accidentes con resultados catastróficos para la vida y la integridad de las personas, cuya trascendencia está por encima del mero interés particular en la tenencia de bienes, sin que importe la avanzada edad de los ocupantes que provocan o generan el riesgo**<sup>77</sup> (Se resalta).*

A lo dicho se añade que se adelantaron varios operativos de inspección, vigilancia y control por la Alcaldía Local de Engativá, en los que se observó a los semovientes en el predio, situación que permitió concluir el incumplimiento de lo ordenado y, por ese motivo, ese ente previno a la Policía Nacional que era la competente para hacer efectiva dicha determinación<sup>78</sup>.

De suerte que, ya hubo una actuación de policía en la que se le ordenó a la accionada que retirara del predio toda clase de animales, bovinos, caprinos, entre otros, incluidas, las aves que incidieran en la presencia de otras de mayor peligro para la navegación aérea.

<sup>77</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativá; fl. 56.

<sup>78</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativá; fl. 3.



Frente al expediente 2019604490102150E, adelantado por la Inspección 10 E Distrital de Policía de manera oficiosa contra la querellada María Verónica Rojas de Gómez, ante la infracción al artículo 135.4 de la Ley 1801 de 2016, relativo a parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en terrenos no aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando estuviere caducada, se afirmó por la vinculada que estaba pendiente de ser avocado su conocimiento por dicha entidad<sup>79</sup>.

5.4. En relación con el documento denominado “*EL USO DE SUELOS EN ÁREAS ALEDAÑAS A AEROPUERTOS*”, de 9 de febrero de 2023, elaborado por la accionante, se destaca que tenía por objeto “*(...) proporcionar a los entes gubernamentales las restricciones y prohibiciones aeronáuticas en materia de uso de suelos en el área de influencia de un aeródromo*”<sup>80</sup> y como alcance, “[*g*]arantizar la seguridad aérea mediante el control del uso de suelos en áreas aledañas a los aeródromos”<sup>81</sup>.

En ese escrito, se definió a los aeródromos como un área delimitada “*(...) en tierra o agua destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves*”<sup>82</sup>; a los aeropuertos como “[*t*]odo aeródromo especialmente equipado y usado regularmente para pasajeros y carga en el tránsito aéreo; y que (*sic*) a juicio de las autoridades competentes del Estado Colombiano, posee instalaciones suficientes para ser considerados de importancia en la aviación civil”<sup>83</sup>.

Dentro de las restricciones al uso de suelos en áreas aledañas a los aeródromos, anunció que debido al ruido aeronáutico no estaba habilitado el uso urbano ni residencial, a causa de la polución sonora en las comunidades próximas a éstos. A su vez, explicó que esas zonas fueron clasificadas en tres partes, A, B y C; la primera, para recreo, circulación, rural y natural, en la cual está totalmente prohibido el uso residencial e

<sup>79</sup> PDF 071PronunciamientoAlcaldiaEngativa; fls. 3-4, 38, 105.

<sup>80</sup> PDF 022DescorreTraslado220524; fl. 20.

<sup>81</sup> PDF 022DescorreTraslado220524; fl. 20.

<sup>82</sup> PDF 022DescorreTraslado220524; fl. 21.

<sup>83</sup> PDF 022DescorreTraslado220524; fl. 21.



institucional; la segunda, para destinación comercial, como los indicados en la primera categorización, empero, prohibido totalmente a residencias e instituciones y, la tercera, que posibilitaba su adecuación residencial, institucional, de servicios, así como aquellos permitidos en las zonas más próximas<sup>84</sup>.

También evocó la inhabilitación y eliminación de la infraestructura que sirva de obstáculo físico a la aeronavegación, aunado al deber de garantizar la seguridad de las operaciones aéreas, para que en los alrededores de los aeropuertos no existan tales barreras y sobre ellas se proyecten los límites<sup>85</sup>.

Dentro de las restricciones por peligro aviario y fauna, explicó:

*"Las aves han representado un peligro para las aeronaves en sus trayectorias de vuelo desde el inicio de la aviación. Los factores geográficos de nuestro país y las condiciones naturales que rodean los aeropuertos implican la necesidad ineludible de coexistir con un determinado nivel de riesgo de colisiones con aves ya que su presencia es evidente, pero este riesgo se incrementa cuando se asuman aquellas actividades quedado su naturaleza o que por mala planificación o comportamiento omisivo se constituyen en un atractivo adicional para las aves poniendo en grave peligro las operaciones aéreas de los aeropuertos.*

**(...) Por lo tanto todos los proyectos potencialmente atractivos de fauna que se pretendan adelantar dentro de un área de 13 km a la redonda de un aeropuerto deben contar con el permiso previo que debe ser otorgado por esa autoridad aeronáutica.**

*Se consideran actividades que constituyen un foco de atracción de aves de naturaleza peligrosa para las operaciones aéreas el desarrollo construcción de toda instalación destinada a: manejo y/o disposición de residuos sólidos, sea transitoria o permanente, como rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de residuos sólidos orgánicos, planta de transferencia de residuos sólidos, entre otros; producción, aprovechamiento, procesamiento o venta de carnes, pieles, vísceras y cualquier otro derivado animal, tales como plantas procesadoras de cebo, plazas de mercado, expendios ambulantes, mataderos y frigoríficos, entre otros; sistemas agroproductivos como zocriaderos, granjas pecuarias, granjas avícolas, plantaciones, entre otros; cuerpos artificiales de agua como plantas de tratamiento, lagos y represas, entre otros; zonas de recreación como parques recreativos, zoológicos, campos de golf, entre otros; ubicados dentro de un radio de 13 kilómetros a la redonda, contados a partir del punto central de cualquier aeropuerto público abierto a los servicios aéreos comerciales"<sup>86</sup> (Negrilla del texto original y subrayado propio).*

<sup>84</sup> PDF 022DescorreTraslado220524; fl. 22.

<sup>85</sup> PDF 022DescorreTraslado220524; fl. 25.

<sup>86</sup> PDF 022DescorreTraslado220524; fl. 26-27.



Lo anterior, asociado a que en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se estableció que en la elaboración y adopción de los POT se deberían atender las determinantes de los niveles 1 a 6; la primera de ellas, dirigida a la protección del medio ambiente; la segunda, a la defensa de la alimentación de los habitantes; la tercera, a la salvaguarda del patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, entre ellos, los denominados históricos, artísticos, arqueológicos y arquitectónicos; la cuarta, señalamiento y localización básica de infraestructura relativa a las redes vial, fluvial, férrea, de puertos y aeropuertos, tanto nacional como regional, así como el abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, gas e internet; la quinta, los componentes para el desarrollo metropolitano y, la sexta, los proyectos turísticos especiales y relacionados.

A lo abordado debe agregarse que en el trámite de esta acción popular, la promotora imploró la inmediata cesación de las actividades que originan el daño a los intereses colectivos alegados y, para ello, incorporó el *Informe Técnico de Peligro Aviario del Lote "El Pantano"*, en el que se describen varias actividades desplegadas desde el año 2019, en compañía de los entes territoriales y autoridades de policía, para mitigar la presencia de aves peligrosas - garzas bueyeras- que pudiesen afectar la operación aérea como consecuencia de la presencia de semovientes en el lugar, aunado a la afectación en la Zampa y el Jarillón del Río Bogotá, ante el pastoreo de estos animales<sup>87</sup>.

En ese estudio se advirtió que el lote "*El Pantano*" se clasifica como actividad de ganadería bovina, con intervalos entre 139 y 160, con rango de criticidad de 6, más las características del Aeropuerto Internacional de El Dorado que requiere un área de exclusión de 2 km del borde de las cabeceras de las pistas, zona en la que se encuentra ese predio y, por consiguiente, esa actividad no estaría permitida<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> PDF094SolicitudMedidaCautelarInformeTecnicoPeligro20230915.

<sup>88</sup> PDF094SolicitudMedidaCautelarInformeTecnicoPeligro20230915.



En la valoración del riesgo se tomaron variables de probabilidad y severidad en cada hábitat para dirigir las acciones de eliminación o mitigación, circunstancia que fue elevada en el lote "El Pantano" por el riesgo de impacto e influencia en la operación aérea, análisis que permitió concluir que ese predio se clasifica como un sitio atractivo de avifauna de alta peligrosidad<sup>89</sup>.

Posterior al decreto de esa cautela, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca adelantó actividades de seguimiento y garantía al cumplimiento ese medio precautorio. El Informe Técnico DRBC 090 de 20 de febrero de 2024, que emanó de la visita del día 8 de ese mes y año, dio como resultado la continuidad de la ejecución de actividades productivas de ganadería bovina y de leche al interior del predio "El Pantano"; sumada a la actividad agrícola de establecimiento de pasto *Kikuyu* en las praderas, dedicado al mantenimiento de esos vacunos<sup>90</sup>:

*"Durante la visita se verifica el punto solicitado en memorando DJUR, se evidenció que en el punto referido se observa la presencia de ganado bovino destinado presumiblemente para la producción de leche, y algunas terneras de levante; es evidente que en él predio se continúa la actividad ganadera, sin posibilidad de acceder al interior del predio para poder (sic) realizar una verificación más adecuada."*<sup>91</sup>.

Y una de las imágenes fotográficas muestra lo siguiente:

---

<sup>89</sup> PDF094SolicitudMedidaCautelarInformeTecnicoPeligro20230915.

<sup>90</sup> PDF098CumplimientoMedidaCautelar20240223; fl. 2.

<sup>91</sup> PDF098CumplimientoMedidaCautelar20240223; fl. 18.



92

5.5. Añádase que, en la inspección judicial, después de identificarse cuál es la porción de terreno que detenta la accionada<sup>93</sup>, fue evidente que circundaba el Aeropuerto de "El Dorado"<sup>94</sup>, al igual que su cercanía a la pista, a la Torre de Control y a la trayectoria en el aterrizaje de las aeronaves<sup>95</sup>. Circunstancia que denota gran relevancia en las actividades que allí sean ejercidas.

Adicionalmente, se encontraron varias construcciones, una de ellas deshabitada con ocasión de su inundación y otra más pequeña a la que la accionada debió trasladarse<sup>96</sup>.

En el recorrido, Sebastián Dagoberto Espitia Rodríguez, trabajador de OPAIN, encargado del control de fauna, expresó que accedían al predio a través de una malla, que fue implementada para evitar el ingreso de personal externo al Aeropuerto<sup>97</sup>, la cual divide el lote de la zona perimetral y permite salir para atender los temas de la motobomba, para hacer desagües de los canales<sup>98</sup>.

<sup>92</sup> PDF098CumplimientoMedidaCautelar20240223; fl. 22.

<sup>93</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 10'26".

<sup>94</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 13'03".

<sup>95</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 5'16".

<sup>96</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 12'58".

<sup>97</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 43'50".

<sup>98</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 40'15".



Aclaró que no entraba al predio y que todos los monitoreos eran efectuados desde el perímetro<sup>99</sup>. Mas adelante, explicó que: *"(...) cuando nosotros ingresamos era por temas de atracción de fauna, usualmente. Hace algunos años, se morían muchos bovinos, entonces, eso atraía gallinazos; pero ya no volvimos a ingresar y ha bajado mucho el tema"*<sup>100</sup>.

Agregó que la última vez que entró Control de Fauna fue en 2021, con la última novedad que tuvieron<sup>101</sup> y supuso que en esa ocasión la res muerta era de la señora María porque era el único ganado que estaba sobre ese sector, según la información reportada por los pilotos inicialmente y, seguidamente, por la Torre de Control, en la pista 1-3 izquierda, que mencionó que hubo presencia de alrededor de 200 gallinazos, entre las 7:30 a.m. y las 8:00 a.m.<sup>102</sup>.

Si a esto se suman las acumulaciones de agua en el predio, no cabe duda de que existe un agravante en las condiciones de seguridad de la actividad de aviación. Así lo corroboró el referido funcionario de OPAIN, encargado del Control de Fauna y cuya profesión es zootecnista, cuando explicó ese aumento *"(...) Por temas, de acumulaciones de agua, por zancudos (...) [y] factores atrayentes, ejemplo, el ganado. El tema del agua, pues es que estamos sobre toda la sabana de Bogotá y son temas de todos los predios de la sabana, pues son zonas encharcadas"*<sup>103</sup>. Minutos después, reveló:

*"Hay aves, en cualquier momento puede cruzar un ave hacia el sur o puede cruzar hacia el norte en estas grandes acumulaciones que generan la atracción, ejemplo, de cadáveres. En cualquier momento, puede generar el cruce de un ave y puede chocarse, no se ha presentado porque nosotros hacemos los llamados, los atendemos rápido, para hacer las dispersiones y para hacer, digamos, que un destino de los individuos que están muertos, en este caso, lo que nosotros hemos hecho siempre es aplicación de cal y hacer el protocolo que hacemos, que es taparlos con un plástico y a ellos son a los que siempre se les dice, pues a los dueños de los bovinos que han muerto, por favor, tápenlo, por favor, dispongan del cadáver (...)"*<sup>104</sup>.

<sup>99</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 40"49".

<sup>100</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 41"15".

<sup>101</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 41"40".

<sup>102</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 41"56".

<sup>103</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 40"15" y 45"16".

<sup>104</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 48"17".



Entonces, como factores que propician la presencia de esas aves se recordó el ganado y los depósitos de agua, los cuales se encuentran presentes en el predio, en consideración a que la convocada señaló ser la propietaria de estas reses, detallando que, en total tenía doce<sup>105</sup>:



Y en un plano posterior, se pueden observar algunas aves que estaban cercanas a esa zona, en un área de encharcamiento:



También se logra verificar que, en un momento subsecuente, durante el recorrido, las aves presentes se estaban ubicando en las orillas del río<sup>108</sup>, cómo puede verse en esta imagen:

<sup>105</sup> MP4 052InspecciónJudicialParte3; min. 31"22".

<sup>106</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 31"38".

<sup>107</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 32"19".

<sup>108</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 06"58".



109

Ahora bien, en el interrogatorio de parte que le fue practicado, la señora Rojas relató que el mantenimiento de esas cabezas de ganado estaba apoyado por el ICA, quienes iban cada tres meses a vacunar, "(...) *vienen en octubre, en marzo y a veces en julio, o sea, en el año, vienen tres veces, ahí tengo lo de las vacunas. Después, pues yo con la droga que se le ha de dar, cuando se ponen, ve uno que están enfermos, o va uno allí a Siberia y trae la droga. Allá, les dice uno que tienen y ellos le dicen a uno, pónganle esta inyección o vienen. Yo soy la que está al frente de los animales, toda la vida*"<sup>110</sup>.

Y es que, ella misma indicó, en esa medida, que su sustento se da a través del ganado, bien con la venta<sup>111</sup> ora con la leche que comercia, como también lo adujo en el proceso de pertenencia que instauró pretéritamente.

Respecto del percance que sucedió con una res en esa porción de terreno, precisó que no era de su propiedad, era de don Esteban e ingresó, se clavó en el charco y se ahogó<sup>112</sup>. Él la dejó ahí y ella le dio solución, conforme a lo ordenado por la Alcaldía, en aras de no causar ningún perjuicio a nadie<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> MP4 051InspecciónJudicialParte2; min. 6"52".

<sup>110</sup> MP4 052InspecciónJudicialParte3; min. 13"52".

<sup>111</sup> MP4 052InspecciónJudicialParte3; min. 14"59" y 30"21".

<sup>112</sup> MP4 052InspecciónJudicialParte3; min. 16"33".

<sup>113</sup> MP4 052InspecciónJudicialParte3; min. 17"17".



Advirtió que no es frecuente ver animales de carroña en ese lugar; empero, cabe la posibilidad cuando las vacas dan sus crías o se cae algún animal en el caño, aunque es poco frecuente<sup>114</sup> y dijo que tenía contacto con los funcionarios del aeropuerto para que entraran a verificar, pero no han comentado de ningún problema<sup>115</sup>.

5.6. No obstante, la situación de María Verónica Rojas de Gómez no ha sido del todo pacífica, respecto de sus actividades adelantadas en el predio, debiendo destacarse las actuaciones desplegadas sobre éste por la Alcaldía Local de Engativá, en el marco de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Inclusive, sobre aquellos predios aledaños a la Cuenca del Río Bogotá, que hacen parte de esa localidad.

Las cuales estuvieron encaminadas a controlar la disposición de residuos, evitar la presencia de semovientes y otra clase de animales, así como, procurar la superación de afectaciones de la zona de manejo y preservación ambiental contigua a este afluente.

En relación con el predio "El Pantano" exteriorizó que se encuentra contiguo a esa cuenca hídrica y que los funcionarios del Área de Gestión Policiva y Jurídica de Seguridad y Convivencia, junto al Área de Ambiente la Alcaldía Local, realizaron las siguientes visitas<sup>116</sup>, conforme se resume a continuación:

Fecha	Entidades que participaron	Hallazgos
04/04/2024	Alcaldía Local de Engativá IDPYBA Secretaría Distrital de Gobierno Policía Nacional	Se evidenciaron 30 cabezas de ganado y dos perros. Los semovientes se encontraban pastando libremente sobre el Jarillón y la ZAMPA del río al momento de la visita. No se encontró en ningún cuidador responsable de los animales que atendieran la visita ni se impartió alguna medida por ese motivo <sup>117</sup>
06/06/2022	Alcaldía Local de Engativá Personería Local Policía Nacional	Fueron verificados los predios ubicados en la Ronda del Río Bogotá, entre ellos, se visitó la finca "El Pantano"; en ese momento, no se encontró ningún cuidador que pudiera atender la visita y se evidenció la presencia de semovientes en cercanías a la zona de ordeño, con un aproximado de treinta cabezas de ganado y cinco gallinas <sup>118</sup> .
11/07/2022	Alcaldía local de Engativá	En el recorrido fueron visualizados semovientes en la ronda hídrica del Río Bogotá; en esta ocasión, se visitó la finca "El

<sup>114</sup> MP4 058InspecciónJudicialParte3; min. 17"52".

<sup>115</sup> MP4 052InspecciónJudicialParte3; min. 18"18".

<sup>116</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fls. 32 y 33.

<sup>117</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fl. 100.

<sup>118</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fl. 140.



	Secretaría Distrital de Gobierno	<i>Pantano</i> ” de la señora Verónica y se logró evidenciar un total de veinticinco semovientes, cinco gallinas presentes en el perímetro de esta finca. También, se encontraron ocho semovientes en terrenos de propiedad de la Constructora Murando y quedó como compromiso indagar quién era el propietario de estos, así como el estado del fallo de la finca “ <i>La Providencia</i> ” y en la finca “ <i>El Pantano</i> ” se evidencia la construcción de una zona de ordeño <sup>119</sup> .
08/08/2022	Alcaldía Local de Engativá Secretaría Distrital de Gobierno Policía Nacional CAR	Fueron vistos los predios “ <i>La Providencia</i> ” y “ <i>El Pantano</i> ”, se transitó en lancha desde el muelle ubicado sobre la calle 80 con el Río Bogotá hasta la pista sur del Aeropuerto El Dorado, localidad de Fontibón. Fueron visibles diez semovientes en el primero de ellos, veintiséis en el segundo y se pudo visualizar que el sendero usado por la propietaria de ese bien es para la movilización de animales. En esa ocasión no se pudo establecer comunicación con la comunidad <sup>120</sup> .
5/12/2022	Alcaldía Local de Engativá Secretaría Distrital de Gobierno Policía Nacional	se realizó el recorrido de verificación a los predios ubicados en la ronda del río Bogotá entre ellos “ <i>El Pantano</i> ”, “ <i>Moranta</i> ” y “ <i>Providencia</i> ”. En el primero, se identificaron veinticinco semovientes, dos perros y cinco aves de corral, la construcción de una habitación donde reside el señor Aldemar Gómez, hijo de la señora Verónica. En los otros, se indicó no tener semovientes porque fueron robados y que en total tiene seis en el otro predio, se verificó el deterioro del Jarillón y no se identificaron cambios en los semovientes o demás animales ubicados en el predio <sup>121</sup> .
12/12/2022	Alcaldía Local de Engativá Secretaría Distrital de Gobierno CAR	--
20/12/2022		Se acudió para identificar la problemática presente en la Cuenca y ZAMPA del Río Bogotá, perteneciente a la localidad de Engativá. Se previene de las actuaciones adelantadas por la Alcaldía para el manejo y control de semovientes en los predios presentes en la ronda y se solicitó a la CAR informar de los expedientes abiertos a los habitantes de estos predios <sup>122</sup> .
23/01/2023	Alcaldía Local de Engativá IDPYBA Secretaría Distrital de Gobierno Policía Nacional	--
30/03/2023	Alcaldía Local de Engativá IDPYBA Secretaría Distrital de Gobierno Policía Nacional Secretaría Distrital de Hábitat DADEP	La Alcaldía local, junto a la Secretaría de Gobierno, la Policía Nacional, el DADEP, El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal YDYPIBA, La Secretaría del Hábitat y funcionarios de las Áreas de Espacio Público, Ambiente y Riesgos de la Alcaldía Local de Engativá se reunieron para verificar lo sucedido en el predio “ <i>El Pantano</i> ”. Se determinó la presencia de dieciséis semovientes, once perros, entre ellos nueve cachorros y cuatro aves de corral, se planeó adelantar la jornada de vacunación y esterilización de los caninos <sup>123</sup> .
10/04/2023	Alcaldía Local de Engativá IDPYBA Secretaría Distrital de Gobierno Policía Nacional Secretaría Distrital de Hábitat DADEP CAR IDIGER Secretaría Distrital de Ambiente	En el predio de “ <i>El Pantano</i> ” se ubicaron veintinueve semovientes, algunos en posible maltrato, tras estar sin las medidas y a la intemperie consumiendo aguas no potables. En esa ocasión, se revisaron también otros dos predios en los que requiere darle manejo la presencia de animales <sup>124</sup>

Descripciones que dan cuenta de la inconformidad con la actividad pecuaria y de disposición de animales en esa zona por el menoscabo sobre

<sup>119</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fl. 117.

<sup>120</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fl. 137

<sup>121</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fl. 143.

<sup>122</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fl. 111.

<sup>123</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fl. 97.

<sup>124</sup> PDF 071PronunciamentoAlcaldiaEngativa; fl. 122-135.



la zona de protección, el peligro que representa para esas especies su estadía en ese lugar y el consumo de agua no potable. Con mayor razón si se trata de zonas inundables, no aptas para esa labor.

Recuérdese, por demás, que en la visita de seguimiento a las cautelas decretadas por el *a quo*, el concepto técnico brindado por la CAR de Cundinamarca reiteró que el predio se encuentra por fuera de la Reserva Forestal SINAP, aunado a la zonificación POMCA (Río Bogotá), el terreno se ubicaba en zona de conservación y protección ambiental, áreas de restauración, áreas de restauración ecológica, al igual que, en la ronda declarada del Río Bogotá, en una proporción de 924.01 hectáreas<sup>125</sup>; mientras que el área de uso múltiple en las zonas de restauración y de recuperación corresponde a 131,36 hectáreas<sup>126</sup>.

Nuevamente refirió que se encuentra la fuente hídrica del Río Bogotá, que discurre en el costado norte del predio y por los cuales se encuentran abiertos los expedientes 70503, en contra de María Verónica Rojas de Gómez, ante la afectación del recurso de agua, y 72738, entablado contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, como consecuencia del quebrantamiento al recurso del suelo<sup>127</sup>.

La aludida conceptualización concluyó en que María Verónica Rojas le dio continuidad a la *"(...) actividad productiva de ganadería Bovina de Leche al interior del predio, en clara contravía a lo ordenado por el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá lo que genera afectación al Recurso Agua por ocupación a la zona de ronda del Río Bogotá en contravía de lo que dicha intervención pueda causar además al suelo por el pastoreo de ganado en área correspondiente al Jarillón del río Bogotá (...)"*<sup>128</sup>.

Así las cosas, emerge diáfano que la señora Rojas no satisfizo ninguna de las órdenes emanadas para la protección de la actividad aérea, por

---

<sup>125</sup> PDF098CumplimientoMedidaCautelar20240223; fl. 23.

<sup>126</sup> PDF098CumplimientoMedidaCautelar20240223; fl. 24.

<sup>127</sup> PDF098CumplimientoMedidaCautelar20240223; fl. 25.

<sup>128</sup> PDF098CumplimientoMedidaCautelar20240223; fl. 26.



mantener presente a un número de semovientes que oscilaron entre treinta y doce cabezas de ganado, las cuales pueden atraer aves de gran peligro, en contravención del derecho colectivo a la seguridad, pues, aun cuando no se hubiere consumado, debe recordarse que esta acción puede ser de carácter preventivo, como se explicó *ab initio*.

Por tanto, la decisión será revocada parcialmente y a María Verónica Rojas de Gómez le quedará prohibido mantener e ingresar animales al predio por el riesgo que representa su estadía allí respecto de la aviación; máxime, si es un bien tan próximo a la pista de aterrizaje del Aeropuerto Internacional El Dorado, por lo que debe respetar las zonas trazadas por la Aerocivil para el ejercicio de cada actividad, de acuerdo con las tres clasificaciones expuestas.

Asimismo, se le ordenará permitir el ingreso al predio del personal encargado por la Ley, los reglamentos nacionales y los protocolos internacionales para la prevención, manejo y atención del riesgo que ocasiona la presencia de aves, como de otros animales, en el área de influencia del Aeropuerto Internacional El Dorado.

6. Para culminar, tampoco debe desconocerse que la CAR Cundinamarca sugirió que, para la protección del derecho colectivo a la seguridad y previsión de desastres conforme a lo demostrado, aparte de la eliminación de la explotación ganadera y agrícola que se ejerce en el predio de "El Pantano", debe permitirse la ejecución de actividades de gestión de control del peligro tanto aviario, como de fauna, a cargo del Grupo de Gestión Ambiental y Control de Fauna de la Aeronáutica Civil.

A tono con ello, sugirió la realización de actividades de cetrería en el predio, a efectos de que se considere el respectivo permiso ambiental, dada la presencia permanente de aves en él<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> PDF 102AlegacionesFinales20240305; fls. 4-6.



Y a pesar de que la ANLA enfatizó en la no inserción de "El Pantano" en la actualización de la información geográfica y cartográfica, por no hacer parte de la modificación de la licencia ambiental autorizada en la Resolución 0025 del 14 de agosto de 2014; razón que devino en no emprender ninguna visita en los seguimientos anuales realizados a dos actuaciones adelantadas (Expedientes LAM0209 - LAM4566)<sup>130</sup>, a lo que añadió la restricción por ella evocada para ejercer control sobre él o emitir algún pronunciamiento al respecto<sup>131</sup>, lo cierto es que la propuesta de adelantar cetrería en esa zona para minimizar el riesgo de la actividad aérea implica un licenciamiento de su parte en ese sentido, claro está bajo un análisis pormenorizado sobre la idoneidad de ésta en aquel lugar. De modo que, se le impartirá la orden de evaluar la posibilidad de ejecutar esa actividad en el lote "El Pantano", para cuyo efecto se le concederá el plazo de dos meses.

En torno a este punto, es preciso recordar lo adoctrinado por la Corte Constitucional en relación con las facultades del juez de la acción popular, quién, además de impulsar su trámite de manera oficiosa y velar por el respeto a un debido proceso, ha sido facultado para proferir fallos *ultra* y *extra petita*, a fin de amparar los derechos colectivos amenazados o vulnerados, a la luz de los artículos 88 superior, 5º y 34 de la ley 472 de 1998, muy a pesar de lo considerado por el *a quo* en el sentido de que la actora no había especificado los actos de vulneración de ninguno de los derechos aducidos como conculcados, ni había aportado prueba de aquellos, siendo lo cierto que el transcurso de la actuación fueron recaudadas debiendo ser valoradas con miras a determinar si la violación o riesgo sobre las prerrogativas colectivas tuvo o podía tener lugar.

Con ese norte, señaló que:

*"(...) [S]e trata de una acción pública que tiene como fin la defensa de los derechos colectivos, esto es, de los cuales no es titular un sujeto determinado. Así pues, mediante esta acción no se plantean pretensiones subjetivas, si no se pone en conocimiento del juez una situación que afecta a la comunidad, pues con*

<sup>130</sup> PDF 087ContestacionAnla20230721; fl. 7 y 27.

<sup>131</sup> PDF 103AlegatosFinales20240305; fl. 3-4.



*esta se pretende precaver o superar la afectación de bienes que comprometen la existencia y desarrollo de la colectividad misma, es decir, hacer valer el interés general.*

*En ese sentido, en consideración a los fines que persigue la acción popular, es posible afirmar que el juez tiene la obligación de analizar todos los hechos que se deriven de las pruebas aportadas al proceso. Entonces, en caso de que el material probatorio permita advertir la amenaza o liberación del derecho colectivo invocado, el operador judicial deberá adoptar las medidas que considere pertinentes para protegerlo, incluso si la circunstancia que se probó en el proceso no fue expresamente alegada por el actor popular”<sup>132</sup>*

Así las cosas, a la Sala le asiste el deber de extender la protección para que la autoridad ambiental evalúe la posibilidad de mitigación y reducción del riesgo aviario en esa zona, bajo cuyo estribo, puede impartirle la prenotada orden a la ANLA.

7. En consonancia con el ítem antecedente, debe hacerse hincapié en que a partir de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Alcaldía Local de Engativá, a la CAR Cundinamarca, la Secretaría Distrital de Ambiente y de la autoridad de Policía para que, de acuerdo con lo solicitado en las alegaciones finales por el Ministerio Público<sup>133</sup>, la prohibición de ejercer la actividad agrícola y pecuaria en esa zona, abarque los demás predios aledaños porque contribuyen a una eventual vulneración colectiva de la seguridad en el tráfico aéreo.

Destáquese que en esos terrenos circundantes están presentes cabezas de ganado que superan en número a las de la señora Verónica Rojas<sup>134</sup>:



135

<sup>132</sup> Corte constitucional T-176 de 2016.

<sup>133</sup> PDF 110ContestacionProcuraduria20240313.

<sup>134</sup> MP4 050InspecciónJudicialParte1; min. 27'50".

<sup>135</sup> MP4 051InspecciónJudicialParte2; min. 6"52", 7"06" y 7"15".



Sumado a que ese territorio es aledaño al río y muy probablemente esté cubierto por la ronda hídrica, incluidas otras afectaciones ambientales, que merecen ser estudiadas por las autoridades competentes.

Bajo ese tenor, se conminará a la Alcaldía Local de Engativá, como a la CAR Cundinamarca, a la Secretaría Distrital de Ambiente y a la autoridad de Policía promover las acciones tendientes a la protección de la actividad aérea en la zona aledaña al Aeropuerto de El Dorado, con miramiento en las clasificaciones dictaminadas para el ejercicio de actividades a esa distancia y el uso del suelo, dentro de lo cual deberán considerarse también las zonas de protección ambiental que rodean al Río Bogotá, su ronda hídrica, el Jarillón, la ZAMPA, junto a todas aquellas de restauración y recuperación.

8. Una cosa más. Es pertinente prevenir la verificación del ejercicio de la actividad pecuaria relativa al sostenimiento de animales con agua no potable y la comercialización de productos cárnicos o lácteos que pueden atentar contra la salud de las personas, así como de su entorno, derivado de la manutención del ganado con pastos aledaños a esa fuente hídrica contaminada, como pudo apreciarse en la mayoría del terreno visitado y se observa en la siguiente imagen:



136

---

<sup>136</sup> MP4 051InspecciónJudicialParte2; min. 16"59".



Resáltese que, no solo la comunidad podría verse perjudicada con la comercialización de esos productos, sino la propia accionada, quien proclamó sostenerse de la venta de ganado y leche.

Por lo expuesto, debe reconocerse un riesgo de transgresión de los derechos e intereses colectivos a la salubridad y seguridad públicas, por parte de María Verónica Rojas de Gómez, circunstancias que también deben ser evaluadas por las autoridades distritales, para el manejo de los animales vacunos.

9. Corolario de lo estudiado, tras la revocatoria parcial de la sentencia recurrida, se extenderán las órdenes que garanticen su cumplimiento y se condenará en costas a la parte vencida en ambas instancias.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **en nombre la República y por Autoridad de la Ley, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Quinta Civil de Decisión,**

#### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia de 30 de julio de 2024, proferida por el Juzgado 40 Civil del Circuito de esta ciudad, para en su lugar,

**PRIMERO: DENEGAR** la protección de las prerrogativas e intereses colectivos contemplados en los literales d) y f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, referente a "[e]l goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público", como "[l]a defensa del patrimonio público".

En consecuencia, **NEGAR** la restitución del Lote "El Pantano".

**SEGUNDO: CONCEDER** la salvaguarda de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, establecidos en el literal g) ibidem, por hallarse en peligro inminente ante las actividades desplegadas por María Verónica Rojas de Gómez en el lote "El Pantano".

**TERCERO: PROHIBIRLE** a María Verónica Rojas de Gómez mantener e ingresar animales al predio "El Pantano" por el riesgo que representan para la actividad



aérea, mandato que cumplirá dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

**CUARTO: ORDENAR** a María Verónica Rojas de Gómez respetar, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, el uso de las zonas trazadas por la Aerocivil para la ejecución de actividades aledañas al Aeropuerto El Dorado.

**QUINTO: EXHORTAR** a María Verónica Rojas de Gómez, para que de inmediato, permita el ingreso al predio "El Pantano" del personal encargado por la Ley, los reglamentos nacionales y los protocolos internacionales para la prevención, manejo y atención del riesgo que ocasiona la presencia de aves, como otros animales en el área de influencia del Aeropuerto Internacional El Dorado.

**SEXTO: PREVENIR** a María Verónica Rojas de Gómez que deberá otorgar garantía bancaria o póliza de seguros en cuantía de \$50'000.000.00, dentro de los diez (10) días siguientes al enteramiento de esta providencia, la cual se hará efectiva de no honrarse lo aquí ordenado.

En el caso de no satisfacer las medidas impuestas, incurrirá en desacato y se impondrán multas de hasta 50 SMLMV en beneficio del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables con arresto hasta de seis meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

**SÉPTIMO: CONMINAR** a la ANLA para que evalúe la posibilidad de ejecutar cetrería en "El Pantano" para minimizar el riesgo de la actividad aérea y, en ese orden, conceder el respectivo licenciamiento a la Aerocivil. Para ese cometido, se le concederá el plazo de tres meses, contados a partir de la notificación de esta decisión.

**OCTAVO: REQUERIR** a la Alcaldía Local de Engativá, la CAR Cundinamarca, a la Secretaría Distrital de Ambiente y a la autoridad de Policía para que promuevan las acciones tendientes a la protección de la actividad aérea en la totalidad de los predios aledaños al Aeropuerto Internacional de "El Dorado", con miramiento en las clasificaciones dictaminadas para el ejercicio de actividades a esa distancia y el uso del suelo.

Dentro de los cuales deberá considerarse también las zonas de protección ambiental que rodean al Río Bogotá, su ronda hídrica, el Jarillón, la ZAMPA, junto a todas aquellas de restauración y recuperación; junto con las medidas de verificación de manejo animal en estas zonas, el uso de agua no potable, la comercialización de productos cárnicos o lácteos.

Lo anterior, en el término de dos meses, contados a partir de la notificación de esta determinación.

**NOVENO: DECRETAR** la conformación de un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia que estará integrado por el Juzgador de primer grado, las partes, el Ministerio Público, la Alcaldía Local de Engativá, la CAR Cundinamarca, la Secretaría Distrital de Ambiente y la autoridad de Policía para que verifiquen la satisfacción de este fallo, a a partir de los veinte (20) días siguientes a la intimación de esta providencia."

**SEGUNDO: CONDENAR** a la demandada al pago del 50% de las costas causadas en ambas instancias.



La Magistrada Sustanciadora, en esta Sede, fija como agencias en derecho la suma de \$1'260.000.oo. Liquídense.

**TERCERO:** En su oportunidad, devuélvase el expediente al estrado judicial de origen.

### **NOTIFÍQUESE**

**SANDRA CECILIA RODRÍGUEZ ESLAVA**

Magistrada

**CLARA INÉS MÁRQUEZ BULLA**

Magistrada

**ANGELA MARIA PELÁEZ ARENAS**

Magistrada

**Firmado Por:**

**Sandra Cecilia Rodriguez Eslava**

**Magistrada**

**Sala Civil**

**Tribunal Superior De Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

**Clara Ines Marquez Bulla**

**Magistrada**

**Sala 003 Civil**

**Tribunal Superior De Bogotá D.C.,**

**Angela Maria Pelaez Arenas**



**Magistrada  
Sala 009 Civil  
Tribunal Superior De Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena  
validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario  
2364/12

Código de verificación:

**1807ccea875a4f5058931cbac9ab9c5da6eb00e355e1782573eeb  
94aeb2d1b13**

Documento generado en 31/01/2025 02:52:23 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la  
siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**