

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”**

**Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth**

Bogotá D. C., 3 de septiembre de 2015

Radicación: AP 250002315000 2003 01565 01  
Actor: Juan Carlos López y otros  
Demandado: Distrito Capital, Corporación de Ahorro y Vivienda AV Villas,  
Caja de Compensación Familiar CAFAM y Superintendencia  
Bancaria  
Referencia: Acción popular

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, el 18 de septiembre de 2006, mediante la cual declaró improcedente la acción popular promovida por los actores. La providencia será revocada.

**SÍNTESIS DEL CASO**

La constructora Santa Rosa llevó a cabo la construcción de la Urbanización Alpes de Zip o Santa Rosa, proyecto de viviendas de interés social, en la calle 41B sur n.º 14-04 este, en la ciudad de Bogotá, localidad de San Cristóbal, para lo cual contó con la declaración de viabilidad del proyecto por parte del INURBE y las licencias de construcción otorgadas por el Distrito Capital, a través del Departamento Administrativo de Planeación. Los actores populares compraron unas viviendas en esa urbanización, mediante créditos hipotecarios concedidos por el Banco AV Villas y subsidios de vivienda de las Cajas de Compensación Colsubsidio y Compensar.

Una vez habitadas, las viviendas de la Urbanización Santa Rosa empezaron a presentar filtraciones de agua a nivel del piso, humedad generalizada, grietas y desprendimiento de muros. Estos estragos fueron causados por la presencia de agua en el suelo de la urbanización proveniente de canales naturales de agua y la inadecuada intervención antrópica mediante el relleno de las zonas de ronda de los canales de drenaje en el límite sur y por la parte central de las urbanizaciones. Todo lo anterior ha hecho que las estructuras construidas sobre esas zonas presenten inestabilidad y deformación del terreno, daños puestos en conocimiento en la presente acción popular y en una acción de grupo fallada por el Consejo Estado, en sede de segunda instancia, el 18 de octubre de 2007.

## I. Lo que se demanda

1. El 14 de agosto de 2003, Juan Carlos López, Luis Hugo Matta Robles, Jaime Cubillos Rodríguez, Ananías Bautista Sierra, Héctor Julio Pérez y Noria Mateus Rincón, en ejercicio de la **acción popular**, presentaron demanda en contra de Distrito Capital, Corporación de Ahorro y Vivienda AV Villas, Caja de Compensación Familiar CAFAM y Superintendencia Bancaria, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, la moralidad administrativa y los derechos de los consumidores y usuarios, mediante el trámite favorable de las siguientes pretensiones (f. 1-18 c. 1):

*1. Que se declare solidariamente responsable de la vulneración de los derechos colectivos de (...) al Banco AV Villas, antes Corporación de Ahorro y Vivienda Ahorramás, como consecuencia de la firma de los contratos de mutuo, venta e hipoteca, pagarés y demás documentos que suscribiéramos con la entidad financiera, en relación con las viviendas de*

*interés social ubicadas en la Urbanización Santa Rosa, por carencia de objeto.*

*2. Que subsidiariamente con lo anterior y consecuencialmente se declaren sin valor ni efecto los contratos de mutuo e hipoteca, pagarés y demás documentos de crédito suscritos en favor del Banco AV Villas antes Corporación de Ahorro y Vivienda Ahorramás, en relación con las viviendas de interés social, por carencia de objeto.*

*3. Que se declare a la Superintendencia Bancaria solidariamente responsable junto con las demás entidades y personas accionadas por la vulneración de los derechos colectivos de la moralidad administrativa, inducción en error, como consecuencia de la falta de control y vigilancia del Banco AV Villas antes Corporación de Ahorro y Vivienda Ahorramás, en su función de intermediación financiera (préstamo de dinero captado del público) en relación con las viviendas ubicadas en la urbanización, por carencia de objeto.*

*4. Que la constructora Santa Rosa, quien ya no existe, y la Corporación de Ahorro y Vivienda reviertan los dineros entregados como arras, subsidio de vivienda y desembolsos provenientes de los créditos hipotecarios al programa de reubicación, incluyendo obviamente la actualización de las sumas entregadas por los afectados con sus correspondientes intereses moratorios e indexación de tales valores.*

1.1. En respaldo de sus pretensiones, los actores expusieron los siguientes hechos: *i)* adquirieron unas viviendas de interés social, cada una por el valor de \$20 000 000, ubicadas en la urbanización denominada Santa Rosa en la localidad de San Cristóbal de la ciudad de Bogotá, *ii)* dichos inmuebles fueron adquiridos con recursos propios, subsidios para la adquisición de solución de vivienda otorgados por las cajas de compensación familiar CAFAM, COLSUBSIDIO y COMPENSAR y un crédito hipotecario en favor de la Corporación de Ahorro y Vivienda-Ahorramás, *iii)* tan pronto como fueron ocupadas las unidades de vivienda, estas comenzaron a presentar agrietamientos en toda su estructura, fachada, techos, pisos, patios, paredes y tubos de agua y gas, *iv)* la constructora mandó a instalar ganchos de hierro para tratar de corregir las fisuras en las edificaciones, resanaron, pañetaron y pintaron las paredes agrietadas, pero los problemas de humedad continuaron al punto en que muchas familias debieron abandonar las casas por temor a que estas se

derrumbaran.

2. Los juicios de reproche que hacen los actores frente a cada entidad demanda, se pueden resumir así:

2.1. La **Alcaldía Mayor de Bogotá** incurrió en una falla al conceder el permiso a la constructora Santa Rosa SA para enajenar las viviendas de la urbanización, aduciendo que esa sociedad aportó los documentos exigidos por la Ley 78 de 1987, ya que su obligación era la de constatar la estabilidad de la construcción y la garantía de protección de sus futuros moradores, previo a la expedición de una resolución favorable. Además, la Alcaldía, a través de Departamento Administrativo de Planeación Distrital, otorgó la licencia de construcción a pesar de que el suelo donde se llevó a cabo la obra, no era apto para la misma, pues se trataba de *“un terreno afectado por la ronda técnica de un caño o quebrada que conduce aguas negras”* y través de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, no hizo uso de la función de prevenir el desastre generado por las fallas en la construcción de la urbanización.

2.2. La **Corporación de Ahorro y Vivienda AV Villas**, puso el dinero para promover un proyecto de construcción en manos de una empresa con poca experiencia, con lo cual *“patrocinó y promocionó la construcción de las unidades de vivienda, otorgando créditos hipotecarios en las entidades bancarias accionadas en promedio de \$12 0000 000”*, sin además, verificar las condiciones mínimas del terreno, y omitiendo la obligación de exigir pólizas de estabilidad y garantías de inversión. Sobre la entidad también adujo que:

2.3. La **Caja de Compensación Familiar CAFAM** adelantó la labor de elegibilidad del plan de vivienda de interés social, con base en el Decreto 1273 de 1993, sin confirmar que esos planes presentados por los urbanizadores cumplieran con los requisitos del acuerdo 58 de 1992 y la viabilidad técnica



jurídica y material de los proyectos que subsidian.

2.4. De otro lado, la parte actora solicitó dos **medidas preventivas**: la primera, dirigida a ordenar una inspección realizada por técnicos expertos en prevención de siniestros y desastres, con el fin de identificar si las viviendas ubicadas en la Urbanización Santa Rosa *“presentan peligro como efecto de los hechos aquí narrados”*, de modo que la Alcaldía disponga de unos albergues de paso para esas familias, así como para aquellas que ya perdieron sus viviendas. La segunda, dirigida a solicitar a la Corporación de Ahorro y Vivienda AV Villas la suspensión del cobro de los créditos hipotecarios y procesos ejecutivos, ya que los compradores no pueden disfrutar del bien objeto de la compra, hasta tanto no se les den mejores viviendas en iguales o mejores condiciones de área, vías de acceso y servicios públicos.

## II. Trámite procesal

3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto del 20 de agosto de 2003, solicitó a la parte actora **subsanan la demanda** en el sentido de precisar si el objeto de la acción impetrada es *“evitar un daño y hacer cesar una amenaza, agravio, vulneración o peligro, o restituir las cosas a su estado anterior, lo cual es necesario para saber si la acción tiene carácter preventivo o restitutivo”* (f. 120 c. 1). A lo cual la parte actora respondió que, mediante la acción popular buscaba evitar el daño contingente *“toda vez que todas las entidades accionadas contribuyeron de manera formal y eficiente a la causación del mismo (otorgar permisos para construir y prestar la plata para financiar el proyecto y para la compra de las viviendas), sumas de dinero que hoy nos están cobrando por la vía judicial, cuando la realidad material indica que las viviendas no prestan la suficiente garantía de estabilidad y calidad para su permanencia en el tiempo como consecuencia de la poca aptitud del terreno para ser urbanizado y a la violación de los permisos y las licencias que ellas mismas (autoridades*

*municipales) otorgaron. También debemos manifestarle que estas viviendas son de interés social y nuestra solución de vivienda, la cual goza de una especial protección del Estado, y que consideramos injusto tener que pagarlas, cuando la verdad sea dicha, las viviendas se deterioran progresivamente al punto de que hoy hay muchas casas en la urbanización abandonadas” (f. 125 c.1).*

4. El 8 de septiembre de 2003, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y se pronunció acerca de las **medidas preventivas** solicitadas por la parte actora, negándolas. Con base en el oficio allegado al proceso por parte de la coordinadora del Departamento de Análisis de Riesgo de la Alcaldía Local de San Cristóbal, que de acuerdo con el diagnóstico técnico n.º DI-1292 consideró que no se evidencian problemas de inestabilidad en las viviendas objeto del estudio, el *a quo* concluyó que no se avizoraba un daño inminente, urgente e impostergable que pudieran sufrir los actores, de no tomar la medida. En relación con la medida cautelar encaminada a suspender el cobro de los créditos hipotecarios y procesos ejecutivos en curso, señaló que la parte interesada no allegó los recibos de pago o copia de los procesos ejecutivos, de modo que no era posible decretar lo solicitado (f. 135 c. 1).

5. La Superintendencia Bancaria y la Caja de Compensación familiar Colsubsidio<sup>1</sup>, interpusieron **recurso de reposición** en contra del auto que admitió la demanda. La primera señaló que las pretensiones de la demanda no corresponden a la finalidad y naturaleza de la acción popular, la cual es eminentemente preventiva y se encamina a evitar un daño contingente o a hacer

---

<sup>1</sup> La Caja de Compensación familiar Colsubsidio no fue demandada por la parte actora. Sin embargo, esta fue notificada de la demanda y vinculada al proceso de la referencia, eventualidad contemplada por la Ley 472 de 1998, “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo 18º sobre los requisitos de la demanda o petición: “*La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.*”

cesar una amenaza o peligro frente a un bien o interés colectivo, y no a hacer suspender el cobro de lo adeudado en virtud de unos créditos hipotecarios constituidos por los demandantes (f. 205 c.1). La segunda entidad solicitó al Tribunal aclarar y adicionar la providencia de admisión, en el sentido de indicar cuál es el fundamento fáctico que tuvo en cuenta para vincular a esa caja de compensación (f. 221 c. 1).

5.1. El Tribunal *a quo* resolvió mantener la decisión de admisión de la demanda, toda vez que las alegaciones de la Superintendencia acerca de la procedencia de la acción, fueron analizadas en el auto objeto del recurso y que la vinculación de la Caja de Compensación Familiar Colsubsidio se hizo en virtud del artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, acerca del litisconsorcio necesario e integración del contradictorio, cuya remisión la hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, que permite aplicar las disposiciones del Código Contencioso Administrativo y del Código Civil, en los aspectos no regulados por ella (f. 319 c. 1).

6. Dentro del término legal para **contestar la demanda**, las entidades demandadas se pronunciaron de la siguiente manera:

6.1. La Caja de Compensación Familiar-CAFAM, señaló que los subsidios de vivienda fueron asignados y pagados a los actores, una vez acreditaron el derecho de propiedad con la escritura pública y el registro de la misma en el folio de matrícula inmobiliaria, relacionó las disposiciones que la facultan para declarar elegible un plan de solución de vivienda de interés social en zona urbana y otorgar los subsidios, y manifestó que la viabilidad del proyecto denominado Urbanización San Pablo, en cuanto a las condiciones técnicas y ambientales, fue acreditada por el INURBE, entidad que expidió la declaratoria de elegibilidad para ese proyecto y que previo a ello debió revisar la existencia de la licencia de construcción y el permiso de enajenación de inmuebles

proferido por la autoridad competente. Concluyó que, *“en suma, a CAFAM no le correspondía hacer estudios de ninguna naturaleza sobre el proyecto urbanístico para efectos de asignar y pagar el subsidio”* (f. 144 c. 1).

6.2. Colsubsidio manifestó, en el mismo sentido que CAFAM, que si bien las cajas de compensación están facultadas para pronunciarse acerca de la elegibilidad de un proyecto, en el caso en estudio fue el INURBE la entidad que realizó el estudio de elegibilidad, con base en el cual esa caja de compensación procedió a otorgar el subsidio de vivienda solicitado por los actores Juan Carlos López y Noria Mateus. Negó que las cajas de compensación de subsidio familiar, en el ejercicio de otorgar los subsidios de vivienda, les corresponda verificar que los planes de vivienda cumplan con las condiciones establecidas en la ley, pues la competencia es de la entidad que otorga la licencia de construcción. En palabras de esa entidad: *“Es de anotar, que de manera alguna se puede presumir, como lo pretenden los demandantes, que por otorgar subsidios de vivienda, mi representada sea experta en la construcción, y mucho menos se puede señalar que existe negligencia o impericia por la no ejecución de una obligación que ni contractual ni legalmente se encuentra radicada en su cabeza.”* También alegó la falta de legitimación por pasiva y la caducidad de la acción, por cuanto han pasado más de 5 años desde que Colsubsidio realizó los estudios de verificación de viabilidad técnica, material y jurídica del proyecto (f. 328 c. 1).

6.3. La Alcaldía Mayor de Bogotá no consideró que recayera ningún tipo de responsabilidad en cabeza suya por cuanto *“La asesoría de obras de la Alcaldía Local tiene por única función la verificación de que lo indicado y aprobado por la licencia se ajuste a la obra física adelantada por el urbanizador, pero en ningún momento le corresponde ejercer la interventoría para vigilar la calidad y especificaciones de la obra ni la idoneidad de las mismas, o las mitigaciones de riesgos.”* Señaló que la única responsable por el deterioro en las viviendas ubicadas en la Urbanización Santa Rosa es la constructora Santa Rosa SA., ya

que según el plano normativo n.º 4, la zona donde se localiza la construcción presenta un nivel de amenaza media, por remoción en masa que de acuerdo con el artículo 85 del Plan de Ordenamiento Territorial, permite adelantar una urbanización *“siempre y cuando el responsable del proyecto haya cumplido con los estudios y acciones previos establecidos.”* Además, la Alcaldía Mayor mediante oficio n.º 23267 del 27 de diciembre de 1993, soporte del documento de delineación urbana n.º 206 del 9 de marzo de 1994, le informó al representante legal de esa persona jurídica que, según el plano de zonificación geotécnica de Ingeominas, era necesario adelantar los estudios de suelos pertinentes en las zonas de alto y mediano riesgo, y le recomendó evitar la deforestación, adelantar la construcción sobre botaderos o rellenos y adelantar un análisis de estabilidad de los suelos. Puso de presente que el concepto técnico n.º 613 emitido por la Oficina de Prevención de Emergencias de esa entidad, da cuenta de cuatro visitas realizadas al área de trabajo cuya finalidad fue revisar el avance de la obra y el control de la estabilidad del terreno, y de las cuales se desprende que el terreno era urbanizable *“quedando bajo la responsabilidad del urbanizador y/o constructor responsable, la correcta ejecución de las obras para las cuales se concedió la licencia”* y citó los otros diagnósticos técnicos de esa dependencia, que hablaron del desmejoramiento en las condiciones del terreno y las fallas estructurales en los inmuebles de la urbanización, aspectos que debió prever la constructora. Consideró que también recaía responsabilidad en cabeza de la Curaduría Urbana, la cual tenía a su cargo la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación por parte de la constructora, previo a proceder a otorgarle la licencia de construcción. Finalmente, argumentó la falta de legitimación por pasiva de esa entidad y la falta de jurisdicción, ya que las pretensiones de los actores se dirigen a declarar sin valor los contratos de mutuo, los créditos hipotecarios, pagarés y demás documentos suscritos con las entidades financieras, que en nada tiene que ver con las atribuciones del Distrito Capital y que son alegaciones que no corresponden a la competencia de la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, sino de la ordinaria. También invocó la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida acumulación de pretensiones (f. 229 c. 1).

6.4. El Banco AV Villas manifestó su sorpresa ante el hecho de que los actores acudieran a la acción popular con el fin de solicitar la extinción de obligaciones crediticias legítimamente adquiridas. Señaló que de prosperar alguna de las pretensiones alegadas por ellos, estas en ningún momento podrían comprometer la actuación de esa entidad financiera, ya que la misma no participó en los procesos de planeación del proyecto, de concesión de la licencia de construcción o cimentación de la obra, actuaciones ajenas al objeto social del banco. Finalmente, dijo que la pretensión dirigida a reclamar la restitución de todos los dineros pagados al Banco AV Villas a título de crédito hipotecario y a la constructora, no tiene cabida en el esquema de las acciones populares, por tratarse de una petición indemnizatoria individual (f. 288 c. 1).

6.5. La Superintendencia Bancaria puso de presente que en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no se encuentra ningún criterio que permita concluir que los bancos deban realizar estudios de factibilidad y viabilidad para la construcción de viviendas en un determinado terreno, previo a decidir sobre la financiación o no de ese proyecto de construcción. La Superintendencia Bancaria no promovió, ni hizo parte de la construcción Urbanización Santa Rosa ni está llamada a verificar que las entidades vigiladas observen las reglamentaciones de urbanización pertinentes. Deben distinguirse dos situaciones; una es la construcción de viviendas, y otra, la financiación para la adquisición de las mismas y el estudio de verificación de la viabilidad para otorgar un crédito, siendo esta última la única función a cargo de las entidades financieras. A esa superintendencia le corresponde propender por que las entidades por ella vigiladas realicen sus operaciones observando las reglas y prácticas de la buena fe comercial y no cometan abusos contra los usuarios y clientes, conforme lo establece el artículo 333 de la Constitución Nacional. A lo sumo, esa entidad

podría imponer una sanción a la entidad financiera, por el incumplimiento de las normas sobre evaluación y calificación de cartera, si esta *“no realizó una adecuada evaluación de los créditos otorgados por no haber analizado en debida forma la capacidad de pago del deudor o por no haber verificado la calidad de las garantías ofrecidas –en este caso las casas.”* De conformidad con lo anterior, se presenta la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la entidad, ante la ausencia de nexo de causalidad entre la amenaza o transgresión del derecho colectivo y su actuación, así como una vulneración al derecho de defensa, toda vez que la parte actora no especificó en el escrito de la demanda cuáles eran las actuaciones u omisiones que se le reprochan a la entidad, de modo que esta pudiera ejercer el derecho de defensa, evento que debe dar lugar a declarar la inepta demanda en su favor (f. 369 c. 1).

6.6. La constructora Santa Rosa, mediante *curador ad litem*<sup>2</sup>, señaló que para la época en que le fue otorgada la licencia de construcción, no existía el concepto técnico de la Dirección de Prevención de Desastres del año 2000, según el cual la zona no es apta para construcciones urbanas, y que las anomalías reportadas por esa entidad no le eran previsibles a la constructora *“pues el urbanizador no puede establecer cuándo se presentará una modificación en los terrenos determinando que estos sean aptos o no para la construcción de viviendas”* (f. 481 c. ppl n.º 2).

7. El 18 de agosto de 2005 se realizó la audiencia especial de **pacto de cumplimiento**, la cual se declaró fallida ante la inasistencia de la parte actora (f. 513 c. ppl n.º 2).

---

<sup>2</sup> Bajo el amparo del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 citado, el *a quo* intentó notificar a la constructora Santa Rosa en varias oportunidades sin éxito alguno, razón por la cual procedió a solicitar a la parte actora y luego al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses colectivos, que cubriera los gastos de emplazamiento de esa constructora por prensa o radio, con el fin de continuar con el curso normal del procedimiento (f. 440-445, 451, 453-467 c. 1), evento que se cumplió mediante publicación en el diario El Espectador, el 17 de abril de 2005 (f. 470 c. ppl n. 2), para posteriormente nombrar *curador ad litem* (f. 475 c. ppl n.º 2).

8. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, profirió **sentencia de primera instancia** el 18 de septiembre de 2006, mediante la cual declaró improcedente las pretensiones de la demanda interpuesta por los actores y ordenó el archivo del caso (f. 858 y ss c. ppl.).

8.1. Consideró que había quedado demostrado mediante los dictámenes allegados al proceso que los daños alegados por los actores se habían producido por la construcción de las viviendas sobre terrenos inestables y con problemas derivados de un inadecuado manejo de las aguas de una quebrada que fluye de la montaña, eventos que han producido serios daños estructurales en los inmuebles, lo cual, aunado a la baja calidad de la construcción adelantada por la urbanizadora, hizo que las viviendas sean inhabitables por el riesgo que corren sus moradores. No obstante, centró su fallo en la diferencia entre la acción de popular y la acción de grupo; la primera busca evitar un daño contingente, cesar el peligro o la amenaza de los derechos o intereses colectivos o restituir las cosas al estado anterior, mientras que la segunda es de naturaleza pecuniaria y se ejerce respecto de perjuicios ya concretados, es decir, sobre hechos cumplidos, que no tienen el carácter de contingentes. En tanto las pretensiones van dirigidas a solicitar que se declaren sin efectos los contratos de mutuo, hipotecas, pagarés y demás documentos suscritos por los actores con la entidad bancaria, la acción versa sobre hechos cumplidos y busca proteger los intereses individuales de cada accionante en vez de evitar la concreción de un daño a un interés colectivo, con lo cual se desplaza la acción popular como el marco idónea para que el juez pueda pronunciarse. Lo anterior *“lleva a que la acción no deba prosperar pues se aparta totalmente de los fines establecidos por el legislador para este tipo de acción”*. Además, los actores ejercieron una acción de grupo haciendo relación a los mismos hechos relatados en la presente acción popular, la cual fue fallada el 12 de marzo de 2004 por la Subsección B de ese mismo Tribunal, y que se encuentra a la espera de pronunciamiento en segunda

instancia, que hace que la acción de grupo impetrada sea improcedente, en virtud de los principios de seguridad jurídica y economía procesal (pp. 858 c. ppl).

8.2. La magistrada Stella Jeanette Carvajal Basto emitió salvamento de voto, pues consideró que en la medida en que la jurisdicción se pronunció en el marco de una acción de grupo frente a los mismos hechos, ello no era obstáculo para que lo actores adelantaran una acción popular, toda vez que las dos acciones constitucionales tienen finalidades distintas. En ese orden de ideas, la Sala debió emitir un pronunciamiento de fondo frente a la alegada violación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; la seguridad y salubridad públicas; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; la moralidad administrativa; y los derechos de los consumidores y usuarios (f. 908 c. ppl).

9. Contra la sentencia de primera instancia, el procurador judicial agrario y ambiental<sup>3</sup>, interpuso y sustentó oportunamente **recurso de apelación**, pues consideró que la decisión emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, rad. 2001-0029, en el marco de la acción de grupo iniciada por los mismos actores, no tiene efectos de cosa juzgada frente a las pretensiones alegadas en la acción popular en comento, y que esta última debe ser resuelta de fondo, en especial frente a la posibilidad de que *“el entorno físico vuelva a su*

---

<sup>3</sup> El artículo 21 de la Ley 472 de 1998, acerca de la notificación del auto admisorio de la demanda, consagra que: *“Si la demanda no hubiere sido promovida por el Ministerio Público se le comunicará a éste el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervengan como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en aquellos procesos que lo considere conveniente”*, evento que la habilita para intervenir en todas las actuaciones dentro de las acciones populares, incluido el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Este recurso fue admitido mediante auto del 4 de diciembre de 2006 (f. 931 c. ppl).

*status quo original, restablecer el equilibrio ecosistémico a su estado de línea base inicial, antes del efecto o deterioro sobre este.” Agregó que: “La acción popular busca proteger los activos naturales de una población que se afecta con su vulneración, defendiendo de paso su salud, su productividad, su calidad de vida, su bienestar general...” (f. 919 c. ppl).*

10. Dentro del término para presentar **alegatos de conclusión** en segunda instancia, intervinieron el Banco AV Villas, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Superintendencia Financiera de Colombia.

10.1. El Banco AV Villas, solicitó confirmar el fallo emitido por el *a quo* y declarar improcedente la acción popular, pues a su juicio, la sentencia del mismo Tribunal con fecha del 12 de marzo de 2004, confirmada por el Consejo de Estado mediante providencia del 18 de octubre de 2007, con ocasión de la acción de grupo instaurada por las fallas en la sedimentación y la arquitectura en las viviendas de los actores, hizo tránsito a cosa juzgada y la jurisdicción no puede pronunciarse al respecto nuevamente en el curso de la acción popular incoada, pues ello constituiría un ejercicio abusivo de las acciones de rango constitucional, y un quebrantamiento a los principios *del non bis in idem*, la seguridad jurídica y la economía procesal. Además, el daño alegado por los actores dejó de ser contingente y se volvió cierto, lo cual dista del carácter preventivo y no reparatorio de las acciones populares. Al respecto anotaron: *“Resaltamos que la existencia y validez de los contratos de mutuo celebrados entre los demandantes y el Banco AV Villas, así como las garantías hipotecarias que se otorgaron al Banco AV Villas en respaldo de esos créditos, no guardan relación alguna con los intereses colectivos”* Finalmente, señaló que el Banco AV Villas no construyó las viviendas, no actuó como interventor de la obra, y mucho menos solicitó o expidió la licencia de construcción. Su participación se limitó a financiar en favor de la constructora Santa Rosa los créditos hipotecarios para la adquisición de las viviendas en la Urbanización Santa Rosa, el día 31 de agosto de 1993, con base

en la licencia de construcción aprobada por el Distrito Especial de Bogotá (f. 1 y 3 anexo 3). Si los actores insisten en obtener la extinción de los créditos otorgados por esa entidad financiera, tendrían que recurrir a la jurisdicción ordinaria, para que un juez civil proceda a dar por terminada la relación entre privados (f. 971 c. ppl).

10.2. La Alcaldía Mayor de Bogotá puso de presente los mismos argumentos esbozados por el Banco AV Villas acerca del carácter de cosa juzgada del fallo en firme emitido por el Consejo de Estado en el marco de la acción de grupo (f. 988 c. ppl) y la Superintendencia Financiera reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y añadió que las función a su cargo de vigilar y controlar las entidades financieras no puede ser la causante de la vulneración de los intereses colectivos aducidos por los actores populares (f. 997 c. ppl).

10.3. El **Ministerio Público** a través de la Procuraduría Sexta Delegada ante Asuntos Ambientales emitió concepto en el asunto de la referencia, oportunidad en la que consideró que en la acción popular habían quedado demostrados los daños ocasionados en las viviendas por la humedad, manifestadas en las grietas y la separación en los muros, daños ocasionados a su vez por el desmejoramiento y deformación del terreno por pérdida de resistencia debido a la mala calidad de los rellenos para cimentar las obras y a la inadecuada compactación de los rellenos, como quedó evidenciado en los diagnósticos técnicos 659 de 1999, DI 1292 de 2001 y DI 1676 de 2003 de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias-DPAE. Dichos diagnósticos se refieren además, a la amenaza media por fenómenos de remoción de masas. Lo anterior, implica que se debe amparar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por la amenaza que constituyen las viviendas construidas sobre terrenos inestables (f. 465 c. ppl).

10.4. Consideró esa autoridad, que el análisis que debe hacer el *ad quem* no se

debe concentrar en determinar si las entidades distritales incurrieron en una falla al momento de expedir la licencia de construcción, puesto que no se busca juzgar la legalidad de su expedición ni revisar la adecuada realización de los estudios técnicos, sino de revisar la amenaza que se cierne respecto de los actores al momento de emitir el fallo de segunda instancia, por la inestabilidad del terreno. Se citan sus consideraciones:

*Esa omisión no necesariamente proviene de la época en que se aprobaron las licencias, sino del momento en que fueron enteradas las entidades llamadas a superar la amenaza, a partir del cual han omitido o retardado las soluciones pertinentes para hacer cesar el peligro sobre el derecho colectivo antes indicado.*

*Si bien se manifiesta en la demanda que los habitantes desalojaron las viviendas de esa urbanización debido al deterioro estructural que sufrieron, las medidas que se adopten deben tener en cuenta la reubicación de quienes las habiten al momento de implementarlas y prever que la zona aledaña al terreno inestable sobre el cual fueron levantadas también puede resultar afectada. (...)*

*Por consiguiente, se debe ordenar a la Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría de Gobierno-Dirección de Prevención y Atención de Emergencias-Alcaldía Local de San Cristóbal, así como a la constructora Santa Rosa Ltda., para que procedan en forma inmediata y coordinada, a adoptar las medidas técnicas y presupuestales viables con el fin de evitar un desastre en la zona de la cual hace parte la Urbanización Altos del Zipa.*

10.5. Manifestó que el hecho de que las cajas de compensación hayan otorgado subsidios de vivienda, que el Banco AV Villas haya concedido créditos hipotecarios y de que la Superintendencia vigile y controle a esta última, no constituyen acciones u omisiones que guarden una relación con la violación o amenaza del bien colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

## CONSIDERACIONES

### I. Jurisdicción y competencia

11. De conformidad con los artículos 15<sup>4</sup> y 16<sup>5</sup> de la Ley 472 de 1998 y 1º el Acuerdo número 55 de agosto 5 de 2003<sup>6</sup> expedido por la Sala Plena esta Corporación, la Sección Tercera del Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 18 de septiembre de 2006, mediante la cual resolvió la acción popular promovida contra el Distrito Capital, la Corporación de Ahorro y Vivienda AV Villas, la Caja de Compensación Familiar CAFAM y la Superintendencia Bancaria.

### II. Hechos probados

12. Con base en las pruebas recaudadas, valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

12.1. El 28 de julio de 1995, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana-INURBE, declaró elegible el programa individual de vivienda de interés social, para un total de 102 soluciones de vivienda disponibles por un

---

<sup>4</sup> Según esta norma, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de las acciones populares originadas en “(...) *actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas*”.

<sup>5</sup> De conformidad con el parágrafo de esta norma: “Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la jurisdicción contencioso administrativa conocerán en primera instancia los tribunales contencioso administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado”, disposición que se aplica al *sub examine* comoquiera que, para la fecha en que para la época en que entraron a operar los juzgados administrativos –agosto de 2006-, ya se estaba tramitando la segunda instancia. Sobre el particular ver la providencia de 31 de agosto de 2008 proferida por la Sección Primera de la Corporación, exp. 25000-23-25-000-2005-00335-01(AP), C.P. Martha Sofía Sanz Tobón.

<sup>6</sup> Conforme a lo dispuesto en esta norma, corresponde a la Sección Tercera del Consejo de Estado conocer, por reparto, de “(...) *las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquéllas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa*”.

valor debía oscilar entre \$21 000 000 y \$27 300 000, presentado por la constructora Santa Rosa SA., denominado *Urbanización Santa Rosa o San Pablo*, para ejecutarse en la calle 41B sur n.º 14-04 este, en la ciudad de Bogotá, localidad de San Cristóbal (resolución n.º 1428 de 1995 “*Por medio de la cual se declara elegible el Plan de Vivienda de Interés Social para postulaciones al subsidio familiar*”; resolución n.º 12 de 1996; resolución n.º 72 de 1997; resolución n.º 40 de 1998 “*Por la cual se renueva la vigencia de precio de las soluciones de un programa individual de vivienda de interés social para postulantes al subsidio familiar de vivienda*”; y resolución n.º 726 de 1997, “*Por la cual se declara elegible un programa individual de vivienda nueva de interés social para postulantes del subsidio familiar de vivienda asignado por cajas de compensación*”, f. 156-165 c. 1 y f. 565 c. ppl n.º 2).

12.2. El Distrito Capital, a través del Departamento Administrativo de Planeación, otorgó a la constructora Santa Rosa licencia de construcción para el desarrollo de la Urbanización los Alpes de Zipa<sup>7</sup>, mediante la resolución n.º 398 de 29 de mayo de 1992 “*Por la cual se expide la licencia para urbanizar terrenos en el predio denominado Urbanización Los Alpes del Zipa*”, resolución n.º 2124 de 28 de diciembre de 1995 “*Por la cual se concede licencia para Urbanizar terrenos en el predio denominado Los Alpes del Zipa, etapas I, II, III, IV y V*”, resolución n.º 869 de 1996 “*Por la cual se modifica el proyecto general de urbanismo del Predio Alpes de Zipa y se aprueba la licencia de desarrollo integral para la primera etapa*” y licencia n.º 505 del 12 de junio de 1996 (f. 12 y 35 c. 3 y f. 798 c. ppl n.º 2).

12.3. Juan Carlos López, Luis Hugo Matta Robles, Jaime Cubillos Rodríguez, Ananías Bautista Sierra, Héctor Julio Pérez Bohórquez y Noria Mateus Rincón, adquirieron unas viviendas en esa urbanización, las cuales fueron entregadas

---

<sup>7</sup> Vale la pena advertir, como lo señaló el perito técnico en la sentencia emitida en sede de primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco de la acción de grupo promovida por estos actores y otros (ver *infra* párr. 14.6.), que si bien el nombre que se le dio a la urbanización para efectos de la comercialización de las viviendas, fue “Santa Rosa”, en las respectivas licencias, se hace referencia a ella, con el nombre de la zona Altos de Zipa”.

por parte de la constructora y registradas en la Oficina de Instrumentos Públicos entre febrero de 1996 y agosto de 1998. Las viviendas fueron subsidiadas por la Caja de Compensación Familiar CAFAM para la mayoría de los actores, en los siguientes valores: \$6 799 526 para Luis Hugo Matta Robles, \$6 799 526 para Jaime Cubillos Rodríguez, \$6 887 678 para Ananías Bautista Sierra, \$2 266 653 para Héctor Julio Pérez Bohórquez y por la Caja de Compensación Familiar Colsubsidio, en \$3 873 351 para Noria Mateus Rincón (certificados de tradición y libertad con fecha de impresión del 8 de agosto de 2003, f. 19-32 c. 1, formato de la caja de compensación en el que el beneficiario del subsidio autoriza para que el valor del mismo sea girado a nombre de la Constructora Santa Rosa SA., f. 166, 170, 174, 178, 365, acta de entrega firmada por el comprador y la Constructora Santa Rosa SA., f. 167, 171, 175, 179 c.1 ).

12.4. Una vez habitadas, las viviendas de la Urbanización Santa Rosa empezaron a presentar filtraciones de agua a nivel del piso, lo cual se manifestó en humedad generalizada, grietas en los muros y fachadas, y desprendimiento de muros (diagnósticos técnicos n.º DI-1292 y n.º DI-1676, de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, realizados con ocasión de las visitas a la urbanización del 26 de octubre de 2001 y el 15 de enero de 2003, respectivamente, f. 63 y 75 c. 1. El primero de estos informes señaló: *“Las viviendas desplantadas sobre los antiguos flujos de tierra, desde hace 3 años han presentado problemas por humedad, asentamientos y deformaciones que generan daños en su estructura. La constructora y en otros casos los propietarios, han realizado reparaciones y refuerzos en algunas de las viviendas mediante la inclusión de nuevas columnas, pero los daños aparecen nuevamente”*, f. 78 c. 1. E informe técnico elaborado por la Subsecretaría de Control de Vivienda-Dirección Técnica, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con fecha del 30 de septiembre de 2002, f. 79 c. 1).

12.5. En la zona donde se construyó la urbanización, se detectaron dos canales naturales de agua, uno de los cuales yace al sur de la urbanización y el otro se encuentra cubierto por el desarrollo urbano. Lo anterior explica el afloramiento de

agua limpia en los patios de varias de las viviendas en la urbanización, *“con flujo constante incluso en periodo seco”*. Para poder construir sobre este terreno, el mismo fue objeto de intervención antrópica mediante el relleno de las zonas de ronda de los canales de drenaje en el límite sur y por la parte central de las urbanizaciones. Todo lo anterior ha hecho que las estructuras construidas sobre esas zonas presenten *“saturación e incremento de presión a los materiales utilizados como cimentación, para así provocar un posterior ablandamiento, erosión interna”*, y por ende, *“inestabilidad activos sobre materiales arcillosos en los cauces.”* El terreno es *inestable* para las construcciones realizadas sobre él, y se caracteriza por tener *baja resistencia y alta deformidad*. La zona presenta amenaza media ante fenómenos de remoción en masa<sup>8</sup>, salvo los cauces de los canales referidos previamente, lo cual representa una amenaza alta.

12.5.1. El diagnóstico n.º 659 de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá, realizado luego de la visita del 1 de junio de 1999, dejó consignado lo siguiente (f. 86 c. 1): *“En los patios de varias de las viviendas visitadas se observó el afloramiento de agua limpia, con flujo constante incluso en periodo seco. La presencia de niveles freáticos altos y flujo pueden estar generando saturación e incremento de presión a los materiales utilizados como cimentación, para así provocar un posterior ablandamiento, erosión interna e inclusive tubificación, lo que ha disminuido la capacidad portante.”* También planteó a manera de recomendaciones las siguientes: *“Revisar el sistema de drenaje de aguas negras y limpias que drenan*

---

<sup>8</sup> Decreto 364 de 2013, “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. , adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”: *“Artículo 110. Zonas o áreas en amenaza por fenómenos de remoción en masa. Las áreas en amenaza por fenómenos de remoción en masa corresponden a las zonas potenciales de riesgo para la ubicación de asentamientos humanos, dentro de un periodo de 10 años, y bajo unas condiciones de lluvia y sismo esperados, además donde la intervención humana se considera un factor que puede alterar las condiciones de riesgo. Las zonas o áreas que por condiciones naturales o actividades antrópicas presentan probabilidad de movimientos en masa, se encuentran ubicadas principalmente en áreas de actividad minera, rellenos antrópicos, laderas de cauces y demás áreas montañosas.”*

*desde la parte superior de las viviendas. Reconformar las obras de canalización y drenaje de la parte superior para así permitir un óptimo funcionamiento” y advirtió la necesidad de ejecutar obras de revegetación en la parte alta de la ciudadela y de realizar un estudio, en el mediano y largo plazo, de la zona con el objeto de garantizar la estabilidad general de la ciudadela.*

12.5.2. En el informe presentado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en cumplimiento del contrato SF 1-01-7000-790-1999, dirigido a la “delimitación de la ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental de las quebradas ubicadas en las localidades de Santa Fe y San Cristóbal”, con fecha de mayo de 2000, se estableció lo siguiente, en relación con los cauces de agua existentes en el suelo de la Urbanización Alpes de Zipa (f. 642 c. ppl n.º 2):

*La quebrada Los Toches, ubicada de este a oeste entre los barrios Alpes del Zipa y San José Suroriental (...) hace parte de la localidad de San Cristóbal. (...) Desde su nacimiento, la quebrada se encuentra totalmente intervenida y desprotegida. Existe deforestación a todo su largo y su curso a sido cambiado en varias ocasiones. (...) El curso de la quebrada en todo su recorrido se encuentra en una zona inestable que está siendo urbanizada incluso sobre su antiguo cauce natural. Hay evidencia de construcciones que por problemas de inestabilidad fueron abandonadas. (...) Las actividades desarrolladas generaron tal desorden de aguas superficiales que se comenzaron a presentar problemas de remoción e inestabilidad del suelo. Para detener este fenómeno fueron construidos tres tramos de gaviones de gran tamaño, los cuales comienzan a presentar problemas de desestabilización.*

12.5.3. La Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá, llevó a cabo una visita a la urbanización el día 26 de octubre de 2001, con ocasión de la cual emitió el diagnóstico técnico n.º DI-1292, que manifiesta (f. 75 c. 1):

*Se identificó una extensa área de explotación abandonada al sur de la urbanización, alcanzando a cubrir parte de las últimas construcciones del extremo oriental y rellenos antrópicos de zona de ronda. En el límite sur existe una quebrada confinada con muros en gaviones y estructuras disipadoras de energía, distante 10.0 m de los bloques de casas. El flanco*

*derecho (costado norte) presenta erosión.*

*Los flujos de tierra coinciden con zonas de intervención atrópica por el relleno de las zonas de ronda de los canales de drenaje en el límite sur y por la parte central de las urbanizaciones.*

*(...)*

*Lo anterior concuerda con la categoría de amenaza media por fenómenos de remoción en masa para las zonas cuyo basamento de la formación Bogotá aflora en superficie, y amenaza alta en las franjas de los flujos de tierra y rellenos de rondas.*

12.5.4. El oficio del 24 de septiembre de 2002, esa misma dependencia, dirigido a la Subsecretaría de Control de Vivienda, dejó de presente (f. 73 c. 1): *“Los estudios regionales identifican que las construcciones se emplazaron coincidiendo con antiguas zonas de relleno y flujos de tierra, por lo cual se establece una categoría de amenaza media por fenómenos de remoción en masa y localmente alta en las zonas de ronda intervenidas con relleno.”*

12.5.5. Así mismo, el 15 de enero de 2003 realizó otra visita a la urbanización, y emitió el diagnóstico técnico n.º DI-1676, el cual señaló que la deformación y agrietamiento de las estructuras construidas se debe a la mala calidad e inadecuada compactación de los rellenos empleados para cimentar y a los *“flujos superficiales a través de los canales y rellenos existentes de las zona y que pueden aflorar en varios sectores y humedecer los diferentes elementos del primer piso de las construcciones”*. Sobre el asunto, puntualizó (f. 63 c. 1):

*Geología: En la zona aflora la arzillolitas de la formación Bogotá (Tpb), cubiertas desde la carrera 14 este hacia el oriente, por depósitos fluvioglaciales (Qfg).*

*En la zona se detectaron dos canales naturales que discurren en sentido E-W y en los cuales se encuentran depósitos de flujos de tierra (Qft). De estos, uno se ubica al sur de la urbanización y el otro, actualmente cubierto por el desarrollo urbano, se localiza aproximadamente a lo largo de la calle 41B sur entre las carreras 14 este y 17 este.*

(...)

*En general, la zona presenta amenaza media ante fenómenos de remoción en masa, salvo los cauces de los canales referidos previamente, en los cuales se presenta amenaza alta.*

*En las zonas de amenaza alta se evidencian fenómenos de inestabilidad activos sobre materiales arcillosos de la formación Bogotá (Tpb) y/o depósitos cuaternarios (Qfg y Qft) en los cauces.*

*La inestabilidad de la laderea se acentúa a raíz de los procesos erosivos intensos que afectan la zona y la falta de cobertura vegetal.*

*En las zonas de amenaza media, no se evidencian fenómenos activos y los procesos erosivos son de baja intensidad. En las zonas de antigua explotación minera, la erosión se acentúa y genera mayor susceptibilidad ante fenómenos de remoción en masa (FRM).*

12.6. El Consejo Estado, mediante sentencia del 18 de octubre de 2007<sup>9</sup>, en el marco de una acción de grupo instaurada por los mismos hechos estudiados en la acción popular, absolvió a la Curaduría Urbana n.º 1 y a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y condenó a la constructora Santa Rosa y al Distrito Capital de Bogotá a pagar, de forma solidaria, el valor total estimado de las viviendas, toda vez que se probó que los actores no podían vivir más allí, así como la alteración a las condiciones de existencia.

### **III. Problema jurídico**

13. Corresponde a la Sala determinar, **si, la acción de grupo** incoada por los habitantes de la Urbanización Santa Rosa y fallada por el Consejo de Estado el 18 de octubre de 2007, **hizo tránsito de cosa juzgada respecto de la acción popular, en tanto ambas pretensiones versan sobre los mismos hechos.**

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, sección Tercera, rad. n. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), C.P. Enrique Gil Botero.

13.1. En caso negativo, se deberá estudiar si la situación actual de los actores respecto de los daños acreditados en sus viviendas por **la presencia de humedad y las irregularidades en la cimentación de los rellenos y las fallas en la adecuación del suelo sobre el que construyeron la urbanización, generan actualmente una violación de esa colectividad de los derechos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente**, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, la moralidad administrativa y/o los derechos de los consumidores y usuarios, que ameriten imponer medidas de hacer o no hacer a cargo de las entidades demandadas, dirigidas a evitar un daño contingente, hacer cesar la amenaza o peligro o restituir la situación a aquella existente antes de la perturbación del derecho colectivo.

## V. Análisis de la Sala

14. El Tribunal *a quo* en el fallo de primera instancia consideró que la acción popular era improcedente, ya que los actores ejercieron una acción de grupo haciendo relación a los mismos hechos, y por lo tanto, revisar de fondo el asunto puesto bajo su competencia implicaría un desconocimiento de los principios de seguridad jurídica y economía procesal. Así mismo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Banco AV Villas, manifestaron en los alegatos de conclusión, que el fallo en firme emitido por el Consejo de Estado en el marco de la acción de grupo, por las fallas en la sedimentación y la arquitectura en las viviendas ubicadas en la Urbanización Santa Rosa, tenía carácter de **cosa juzgada**, lo cual se erige como un impedimento para que la jurisdicción pueda pronunciarse al respecto nuevamente en el curso de la acción popular incoada, pues ello constituiría un ejercicio abusivo de las acciones de rango constitucional, y un quebrantamiento a los principios *del non bis in idem*, la seguridad jurídica y la economía procesal

(ver *supra* párr. 10.1.).

14.1. El principio de la cosa juzgada, es aquel en virtud del cual las decisiones judiciales en firme y que han observado las ritualidades previstas en la ley tienen un carácter *“inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio”*<sup>10</sup>. Lo anterior significa que las partes en litigio, los jueces de la República o cualquier tercero, están en la imposibilidad de volver a invocar las mismas pretensiones objeto de una decisión judicial: *“El fin primordial de este principio radica en impedir que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o de instancias adicionales a las ya cumplidas, o que se reabra el caso judicial dilucidado mediante el fallo que reviste ese carácter, con total independencia de su sentido y alcances, dotando de estabilidad y certeza las relaciones jurídicas y dejando espacio libre para que nuevos asuntos pasen a ser ventilados en los estrados judiciales.”*<sup>11</sup>

14.2. De conformidad con el Código de Procedimiento Civil, la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, *“siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes”* (artículo 332).

14.3. Ahora bien, las decisiones en firme gozan por lo general de efectos de cosa juzgada relativa o *inter partes*, es decir, que su obligatoriedad e inmutabilidad se predica sólo respecto de quienes intervinieron en ese proceso judicial, pero excepcionalmente, el legislador le impone a ciertas decisiones el carácter de *cosa juzgada general o absoluta* y efectos *erga omnes*, evento en el cual la decisión obliga en general a todas las personas. Este es el caso de las

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia de Sala Plena, c-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

sentencias dictadas en el marco de las acciones populares<sup>12</sup>, las cuales “tendrá[n] efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general” (artículo 35, Ley 472 de 1998). Lo anterior atiende a la naturaleza de estas acciones, pues en la medida en que las mismas buscan proteger “derechos cuya titularidad es difusa, radicados en sectores más o menos amplios de la comunidad<sup>13</sup>”, cualquier persona inmersa dentro de la colectividad que ve sus intereses menoscabados, será titular de las medidas que se adopten para evitar el daño contingente, hacer cesar la amenaza o peligro o restituir la situación a aquella existente antes de la perturbación del derecho colectivo:

*En este contexto, por contraposición a las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. Esto último significa que, a diferencia de lo que ocurre con las acciones que defienden intereses individuales o subjetivos, cuyo ejercicio radica exclusivamente en el titular de los mismos, para la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho<sup>14</sup>.*

14.4. No obstante, la Corte Constitucional<sup>15</sup> declaró **la exequibilidad condicionada de esa disposición, en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan nuevas pruebas trascendentales o informaciones técnicas que pudieran**

---

<sup>12</sup> También ocurre con el control abstracto de constitucional de las leyes: “Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional./ Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-622/07, C.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

**variar la decisión anterior, cuando esta última haya denegado las pretensiones de la demanda.**

*Esto último se presenta, concretamente, en el caso de las sentencias que niegan o desestiman la protección de los derechos e intereses colectivos sometidos a juicio, pues, como lo señala el Ministerio Público en su concepto de rigor, hay derechos colectivos como el medio ambiente, los recursos naturales renovables y el equilibrio ecológico, entre otros, que se encuentran expuestos a constantes riesgos o amenazas de daño, en gran medida generados por el desarrollo industrial y tecnológico, y que además de resultar de difícil prueba, en un determinado momento, que puede coincidir con la presentación y definición de la acción popular, no se cuentan con los conocimientos especializados que permitan tener un cierto nivel de certeza sobre su amenaza o violación. En estos casos, no resultaría constitucionalmente admisible, que ante la falta de prueba, la sentencia desestimatoria de una acción popular haga tránsito a cosa juzgada general o absoluta, impidiendo que en un proceso ulterior tales aspectos se conozcan y se acrediten, permitiendo definir la existencia de la amenaza o violación de los derechos colectivos<sup>16</sup>.*

14.5. Se trata entonces, de una excepción al principio de la cosa juzgada, pues la colectividad podría instaurar una segunda demanda contra el mismo demandado y por los mismos hechos y causas, pero si hay lugar a valorar nuevas pruebas dirigidas a establecer la violación del interés colectivo alegado anteriormente, el juez tiene la competencia para hacerlo, so pena de vulnerar otros principios y garantías valiosas como el debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la efectividad de tales derechos<sup>17</sup>.

14.6. En el caso concreto, se tiene que el Consejo Estado, mediante la sentencia del 18 de octubre de 2007<sup>18</sup>, falló la acción de grupo instaurada por los mismos hechos y condenó a la constructora Santa Rosa y al Distrito Capital de Bogotá a pagar, de forma solidaria, el valor total estimado de las viviendas, toda vez que

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> Sección Tercera, rad. n. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), C.P. Enrique Gil Botero.

se probó que los actores no podían vivir más allí, así como la alteración a las condiciones de existencia<sup>19</sup>.

14.7. Respecto de la constructora, consideró que la causa material del daño, está constituida por el incumplimiento de la constructora, de los requerimientos hechos por el Distrito Capital, quien a través de su Oficina de Prevención y Atención de Emergencias, le advirtió acerca de los riesgos que presentaba el terreno donde se construyó la Urbanización Santa Rosa, los cuales, si bien no impedían la aludida construcción, imponían el cumplimiento de unos requerimientos técnicos, dirigidos a mitigar los riesgos propios de un terreno que dificultaba la construcción sobre él. Estos requerimientos están contenidos en los documentos previos y que sirvieron de base a la expedición de las licencias de construcción n.º 505 de 3 de mayo de 1993, y las licencias de urbanismo y desarrollo integral n.º 2124 de 28 de diciembre de 1995 y 869 de 1996 y en estudios posteriores, como el estudio técnico n.º 613 de 22 de junio de 1995.

14.8. En cuanto a la responsabilidad del Distrito Capital, la Corporación aclaró que no había lugar a condenarla por la expedición de las licencias de construcción, como lo pretendía la parte actora, pues solo fue a partir de la entrada en vigencia del Decreto Distrital n.º 657 de octubre de 1994, se estableció el deber del Distrito Capital de solicitar concepto sobre las condiciones geológicas, hidráulicas y eléctricas, a la Oficina para Prevención y Atención de Emergencias-OPES de esa misma entidad, y en caso de que el concepto resultara negativo por identificar zonas de alto riesgo, la Alcaldía no podía autorizar ninguna construcción. No obstante, este decreto es posterior a las dos licencias expedidas por la Alcaldía que permitieron iniciar las obras. Ahora bien,

---

<sup>19</sup> Para el efecto, ese despacho tomó el valor calculado por el *a quo* de una casa promedio, lo indexó y lo multiplicó por el número de viviendas construidas -285-, monto que ordenó repartir a quienes acreditaran, durante la ejecución de la sentencia, su condición de propietarios afectados con la compra de sus viviendas a la Urbanización Santa Rosa. A este valor le adicionó la suma de 30 salarios mínimos legales mensuales, por concepto de alteración de las condiciones de existencia, para un total de \$19 122 460 500.

*“[e]n lo que respecta a la licencias proferidas con posterioridad a la vigencia del mismo, vale la pena anotar que aquellos hacen expresa referencia a su cumplimiento y al respectivo concepto de la OPES”.*

14.9. No obstante, condenó al Distrito Capital, por la omisión consistente en su conducta pasiva, frente a la constatación de la inobservancia de los requerimientos técnicos por parte del constructor. La primera, en desarrollo de lo ordenado por el Decreto n.º 657 de 1994, advirtió, cuando las obras contaban con un avance entre el 80% y el 90%, algunas irregularidades imputables a la constructora, sin que ello le hubiera merecido una actuación dirigida a hacer cesar esas fallas, investido de su facultad sancionadora. La Ley 9 de 1989, *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*, vigente al momento del inicio de las obras, en su artículo 66 facultaba al alcalde para imponer sanciones urbanísticas en el caso de contravención a lo preceptuado en las licencias, que podían consistir en multas sucesivas, suspensión policiva de las obras, o en la demolición total o parcial del inmueble, capacidad sancionatoria, que fue ratificada y desarrollada por el POT de aquél entonces, Acuerdo Distrital n.º 6 de 1990 (artículo 19). Sobre la responsabilidad de esa entidad, anotó la sentencia:

*Como se aprecia, todas estas medidas, están directamente relacionadas con la ejecución de las obras y tal y como lo entendió la parte actora en la demanda, han debido ser adoptadas por el Distrito Capital con ocasión de la verificación del incumplimiento de los requerimientos contenidos en las licencias de construcción y en los conceptos técnicos que les sirvieron de fundamento.*

*Se evidencia así, que la omisión del Distrito analizada, condujo de manera inequívoca (a más del incumplimiento de los requerimientos técnicos por parte del constructor) al daño que en esta sentencia se examina. Para la Sala resulta probada entonces la omisión administrativa del Distrito Capital, consistente en la ausencia de medidas por parte de ésta entidad territorial, orientadas a garantizar el cumplimiento de lo establecido en las licencias de construcción.*

15. Estima la Sala que lo anterior no tiene ninguna incidencia en la acción popular en estudio; la de grupo estableció que el daño consistía en la inestabilidad del terreno de fundación, y las deficiencias en la compactación de los rellenos, así como la humedad y agrietamientos de las casas de los actores, imputables a la constructora por el incumplimiento de los requerimientos hechos por el Distrito Capital, con ocasión de la expedición de las licencias de construcción de los años 1993, 1995 y 1996 y al Distrito Capital por su conducta pasiva a pesar de percatarse de una serie de irregularidades imputables a la constructora, cuando las obras se encontraban adelantadas pero aún no finiquitadas. Se trató por lo tanto de un análisis *ex ante* a la ocurrencia del daño, dirigido a establecer su causa y la omisión administrativa que lo ocasionó. Por el contrario, el análisis de la presente acción popular de circunscribe al estudio de la alegada violación de los derechos colectivos con ocasión de las fallas mencionadas, lo cual exige la revisión de la situación actual de los actores, o al menos aquella probada al momento en que se interpuso la demanda, sin que resulte relevante estudiar y establecer la responsabilidad de la entidad por cuenta de la cual se ocasionaron los daños en las construcciones y el suelo que las sostienen, ya que la única finalidad es la de prevenir el daño contingente o hacer cesar el peligro, la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

15.1. No obstante, en la sentencia emitida con ocasión de la acción de grupo con fecha del 18 de octubre de 2007, el Consejo de Estado se preguntó si era procedente por esa vía, imponer obligaciones de hacer a cargo de las autoridades competentes, específicamente con la finalidad de proteger y restablecer intereses y derechos colectivos que pudieran verse afectados. Se resolvió dicha duda en sentido afirmativo, con fundamento en el principio de la reparación integral:

*La acción de grupo de conformidad con su configuración constitucional y legal, puede resultar viable, cuando se afecten derechos o intereses*

*individuales, pero también de índole colectiva. Perfectamente puede suceder que se produzca un daño a un grupo de personas, y que (en parte o por completo) la antijuridicidad de éste, se configure, con ocasión de la violación a derechos o intereses colectivos. Por ejemplo, en el caso tantas veces referido en esta sentencia, del medicamento defectuoso, se configuraría una violación, entre otras, al derecho de los consumidores y usuarios de servicios públicos, que al entender de nuestro ordenamiento jurídico detenta naturaleza colectiva.*

*La oportunidad de la acción de grupo frente a situaciones que comportan violación de derechos o intereses colectivos, trae como consecuencia que al momento de reparar el daño de manera integral, el juez deba atender medidas propias de estos derechos, que como se ha evidenciado en la evolución de las acciones populares, demanda, en muchas oportunidades, la necesaria adopción de medidas diferentes a la simple indemnización patrimonial del daño.*

(...)

*Para la Sala, estos derechos o intereses colectivos, resultan más que violados, en virtud del análisis del trámite procesal y las pruebas pertinentes, antes referidas, que obran en el expediente, y su protección a través de las medidas que se imparten, estructuran a cabalidad el principio de la reparación integral en una diferente faceta a su tradicional acepción, en el sentido meramente económico, y por el contrario apunta en toda su esencia a la indemnidad misma en que deben quedar las víctimas y que constituye la ratio última de la reparación.*

15.2. Resuelto lo anterior, el fallo estableció que en el daño acreditado, consistente en las condiciones del terreno donde se encuentran construidas las viviendas de la Urbanización Santa Rosa, así como, en los defectos estructurales de estas últimas que hace que estas “*pueden caerse en cualquier momento, o dar lugar a averías aún más graves, que atenten contra su integridad física y seguridad*”, permite inferir el grave peligro que los moradores de esa ciudadela corren de seguir viviendo allí. Lo anterior, implica una violación de los derechos colectivos a la “*la seguridad pública*” y “*la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.*” Para propender por su protección, no resulta suficiente una condena patrimonial de indemnización de perjuicios, sino que se hace necesario además,

la adopción de medidas orientadas a mitigar sus efectos. En ese orden de ideas, ordenó al Distrito Capital de Bogotá, *“el adelantamiento de efectivas medidas, orientadas a la reubicación de los habitantes de la Urbanización Santa Rosa, toda vez que al entender de los técnicos consultados en este proceso, la vida e integridad de estos corre peligro, si continúan viviendo allí.”*

15.3. De acuerdo con lo expuesto, la decisión contenida en la acción de grupo referente a la protección de los derechos colectivos que ese juez vio vulnerados y las medidas tomadas en favor de la comunidad afectada en virtud del derecho a la reparación integral, no entrarían dentro de la excepción que plantea la Corte Constitucional para las sentencias con carácter de cosa juzgada absoluta, ya que la decisión no fue desestimatoria, sino que por el contrario, optó por proteger los intereses colectivos de *“la seguridad pública y salubridad públicas,”* y *“la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.”* Es decir que, la Sala se ve impedida de revisar nuevamente la vulneración alegada de estos derechos colectivos.

15.4. Cabría resolver si los hechos que han sido probados en el plenario han quebrantado los otros derechos o intereses colectivos aducidos por los actores, distintos a los dos objeto de la acción de grupo en comento, a saber, el goce a un ambiente sano, la moralidad administrativa, los derechos de los consumidores y usuarios y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, para lo cual es importante señalar que de conformidad con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, en concomitancia con el artículo 177 del C. de P. C. y el artículo 1757 del C.C. (*onus probandi incumbit actori*), corresponde al actor popular acreditar mediante los respectivos medios de prueba la afectación de los derechos colectivos que dice vulnerados: *“[e]n tal virtud, el accionante ha debido acreditar este aserto para lograr el éxito de sus pretensiones en tanto a él correspondía la carga de probar los hechos en que se*

*funda la acción, regla que trae aparejado que el demandado ha de ser absuelto de los cargos, si el demandante no logró probar los hechos constitutivos de la demanda (actore non probante, reus absolvitur)<sup>20</sup>.*

15.5. En el caso en estudio, la Sala tiene por acreditado el **daño** alegado por los actores, consistente en la humedad generalizada, grietas en los muros y fachadas, desprendimiento de muros, así como filtraciones de agua a nivel del piso, causados por la ubicación de las obras sobre canales naturales de agua que fluyen debajo del área construida y que fue objeto de una inadecuada compactación de los rellenos empleados para cimentar las obras (ver *supra* párr. 12.4 y 12.5.-12.5.5.).

15.6. En cuanto a la **moralidad administrativa**, se ha dicho que existe amenaza o vulneración de este derecho, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular<sup>21</sup> – noción que la aproxima a la desviación de poder<sup>22</sup>–; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la administración en el ejercicio de potestades públicas<sup>23</sup>; cuando el acto a pesar de ser legal, entrevé el desconocimiento de valores y principios que inspiran la actuación administrativa<sup>24</sup>; cuando actuaciones de la administración resultan contrarias a aquello que la sociedad estima *correcto y honesto*<sup>25</sup>; cuando se aplique o

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de mayo de 2006, Rad. 25000-23-26-000-2004-00896-02, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de noviembre de 2004, rad. n.º 2500023240002003 (AP-2305) 01, En el mismo sentido, véase sentencia del 6 de octubre de 2005, rad. 0800123310002002 (AP-2214) 01, C.P. Ruth Stella Correa.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Bogotá, sentencia del 31 de octubre de 2002, rad. 5200123310002000105901 (AP-518), C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de febrero de 2006, rad. 190012331000200301594 01, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero de 2001, exp. AP 170, reiterada en la sentencia del 16 de junio de 2001, exp. AP 166, C.P. Alier Hernández Enríquez; sentencia del 2 de junio de 2005, rad. 2500023270002003 (AP-00720) 02, y sentencia del 26 de octubre de 2006, rad. 7600123310002004 (AP-01645) 01, C.P. Dra. Ruth Stella Correa.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de agosto de 2007, exp. 88001 23 31 000 2004 00009 01 (AP), C.P. Enrique Gil Botero.

interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparta de manera ostensible y evidente de su correcto entendimiento<sup>26</sup>. También ha dicho la Sala que los intentos de definir la moralidad administrativa no la limitan sino que simplemente la explican, en vista de que en relación con este tipo de conceptos, es el caso concreto el que brinda el espacio para que la norma se aplique y para que se proteja el correspondiente derecho colectivo<sup>27</sup>.

15.7. En el asunto *sub judice*, no se encuentra que haya habido una vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa puesto que no está acreditado que la situación de los habitantes de la Urbanización San Pablo o Santa Rosa, relacionada con los problemas de inestabilidad del terreno y las malas condiciones de los edificios por la presencia de humedad proveniente de su inadecuada cimentación, obedezca a finalidades relacionadas con la mala fe, corrupción, abuso o desviación del poder. Tampoco se demostró que se hayan presentado motivaciones particulares por parte de las entidades demandadas que permitan entrever una desatención flagrante de sus obligaciones ni de las normas que resultaren de clarísima interpretación y aplicación.

15.8. En relación con la supuesta vulneración de los derechos colectivos de los **consumidores y usuarios**, la Sección Tercera ha manifestado que para efectos de precisar si existe vulneración o amenaza del mismo, habrá de estudiarse el contenido de las normas constitucionales y legales que comprenden disposiciones sobre el particular y habrá de hacerse la concreción respectiva de

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de agosto de 2007, rad. 68001231500020030022801, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de mayo de 2007, exp. AP 2002-2943, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. “*Es claro que tratándose de conceptos generales y abstractos que acusan la falta de concreción (como buena fe, equidad, corrección, etc.) las nociones que acompañan su aplicación han de estar referidas al caso concreto que motiva su invocación. Por ello, para la Sala, las situaciones particulares en las cuales se analiza si existió o no vulneración o amenaza de la moralidad administrativa serán las que den lugar a la utilización de uno u otro concepto*”.

acuerdo con el caso de que se trate.

15.9. Dentro de los **derechos de los consumidores**, se encuentran las medidas preventivas y sancionatorias por falta de calidad o idoneidad de los productos (productos defectuosos), publicidad engañosa, presencia de cláusulas abusivas en un número plural e indefinido de contratos, violación al régimen de marcas y enseñas, protección a la libre empresa y al derecho a la libre competencia<sup>28</sup>. Los **derechos de los usuarios**, por su parte, se refiere a la protección de esa colectividad frente a prácticas lesivas en el marco de la prestación de un servicio público, como el caso del cobro de costos diferentes a la disponibilidad del servicio o del consumo que no corresponda al realmente realizado por los usuarios<sup>29</sup>, la omisión de los municipios en velar por la conformación de los Comité de Desarrollo y Control Sociales y la consecuente violación al acceso a los servicios públicos, y a que su prestación sea eficiente y oportuna<sup>30</sup> o las múltiples deficiencias de orden técnico que comprometen la calidad, continuidad y confiabilidad en la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado<sup>31</sup>.

16. En el caso de la Urbanización Santa Rosa, no ha habido por parte del actor popular señalamiento de norma alguna de protección de los intereses del consumidor o del usuario que haya sido desatendida por parte de las entidades demandadas, específicamente por parte de la Corporación de Ahorro y Vivienda AV Villas con ocasión de los créditos hipotecarios concedidos a los actores, las Cajas de Compensación Familiar Cafam o Colsubsidio por los desembolsos por

---

<sup>28</sup> Guayacán Ortiz, Juan Carlos, *las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 142-146

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de junio de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de enero de 2011, exp. 25000-23-24-000-2004-00917-01(AP), C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, sentencia del 15 de agosto de 2007, 88001-23-31-000-2005-00004-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

concepto de subsidios para la adquisición de viviendas de interés social o de la Superintendencia Bancaria en su función de control y vigilancia de las anteriores.

16.1. Si bien todos los derechos colectivos son susceptibles de ser protegidos mediante órdenes de hacer que permitan evitar el acaecimiento de un daño contingente (artículo 2, Ley 492 de 1998), aquel referido a **la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente**, tiene un carácter, como su nombre lo indica, meramente preventivo, frente a posibles alteraciones de las condiciones normales de vida<sup>32</sup> como frente a daños graves causados *“por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva”*<sup>33</sup>.

16.2. Este derecho colectivo se encuentra en sintonía con el principio de precaución, en virtud del cual, cuando existe incertidumbre sobre la causación del daño, pero existe *“la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo”*<sup>34</sup>,

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 11 de junio de 2004, exp. 01423-01, C.P. Ligia López Díaz.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009, exp. 03002-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

<sup>34</sup> Al tenor del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, descripción que acuña aquella contenida en otras disposiciones sobre este principio en temas ambientales, como el principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, ratificada por Colombia y aquella contenida en el artículo 1, numeral 6 de la Ley 99 de 1993, *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”*

16.3. La vulneración del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, ha sido declarada en el caso de la instalación de cables de energía y teléfonos en el barrio Granada de la ciudad de Cali, los cuales estaban adosados a las fachadas de las casas, no habían sido objeto de mantenimiento desde hacía años, y ya comenzaban a presentar problemas de aislamiento generador de riesgos eléctricos por la cercanía con las viviendas, condiciones que no cumplían con el lleno de los requisitos técnicos contemplados en la resolución n.º 70 de 1998 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, *“Por la cual se establece el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional”*,<sup>35</sup>; en el caso de la construcción de la carretera panamericana dentro del territorio del municipio de Timbío (Cauca), por carecer de obras necesarias, como andenes, que garantizaran la seguridad de los peatones, quienes se verían forzados a transitar por la carretera<sup>36</sup>; por la construcción de la avenida *“República del Líbano”*, en la calzada Sur-Norte, del municipio de Armenia (Quindío), que por las condiciones de señalización, sentidos de circulación e intersecciones, representaba una amenaza a la integridad física tanto de peatones como de conductores de vehículos automotores, y además por la situación de las viviendas ubicadas en la corona del talud realizado para la ejecución de esa obra, que igualmente implicaba un peligro tanto para sus moradores, como para los conductores y transeúntes que circulan por el área concernida<sup>37</sup>; por el mal estado y la falta de labores de

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de febrero de 2014, rad. 76001-23-31-000-2003-00002-01(AP), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de septiembre de 2000, rad. AP-099, C.P. Germán Rodríguez Villamizar. en este caso la violación del derecho colectivo en estudio fue declarado en conjunto con el derecho colectivo a la *“realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.”*

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de octubre de 2006, rad. 63001-23-31-000-2005-00708-01(AP), C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. En esta ocasión también se estableció la violación al goce del espacio público, la seguridad pública, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de

reparación y mantenimiento de vías intermunicipales y puentes de elevado flujo vehicular, en los departamentos del Cauca y del Valle del Cauca, consistentes en la *“corrosión del acero, barandas cortadas e interrumpidas, las estructuras de soporte se encuentran en un estado deprimente, falta de alumbrado público, vías estrechas, etc, los que en su conjunto revelan el mal estado de las estructuras, amenazando por lo tanto de modo serio la estabilidad de los mismos”*, y cuyo estado generaba un riesgo para las personas que las utilizan<sup>38</sup>; ante la omisión en el inicio de las acciones pertinentes dirigidas a eliminar los riesgos que el deterioro de los puentes peatonales, ubicados en la zona de Kennedy de la ciudad de Bogotá, por fallas estructurales por corrosión del acero, barandas cortadas e interrumpidas y mal estado de las estructuras de las construcciones que afecta su estabilidad y fueron calificados como de alta prioridad<sup>39</sup>; por el inadecuado estado del inmueble ubicado en el barrio el Toberín de la ciudad de Bogotá, el cual se pretendía destinar para el funcionamiento de la Unidad Permanente de Justicia del Norte, celdas de retención y detención, el cual no reunía los requisitos de seguridad mínimos, ya que presentaba *“defectos en aspectos constructivos como la estructura en concreto del mezanine de la bodega, que presenta agrietamientos por ejemplo en la placa del piso del mismo a la altura del segundo y tercer pórticos. La estructura de soporte de la cubierta presenta defectos de diseño como la no utilización de las ménsulas inicialmente diseñadas y construidas para soporte de las cerchas, lo que hace dudar del cumplimiento de un diseño apropiado. La estructura de la bodega, así como la parte frontal ha afectado las construcciones vecinas, lo que hace pensar que no*

---

manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, sin que se hiciera mayor diferencia entre los distintos derechos colectivos invocados y la manera como la construcción afectaba a cada uno en particular.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 7 de septiembre de 2001, Rad. 19001-23-31-000-2001-0357-01(AP-134), C.P. Germán Ayala Mantilla. Ese despacho también consideró vulnerados los derechos a la defensa del patrimonio público y la seguridad y salubridad públicas.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de 2001, rad. 25000-23-24-000-2000-0056-01(AP-18), C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

*fue bien construida y a la postre puede resultar la Secretaría de Gobierno respondiendo por problemas de estabilidad de las casas vecinas<sup>40</sup>.*

16.4. En el caso concreto, se observa que en la resolución n.º 2124 de 28 de diciembre de 1995, *“Por la cual se concede licencia para Urbanizar terrenos en el predio denominado Los Alpes del Zipa, etapas I, II, III, IV y V”*, el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía Mayor, incluyó las siguientes observaciones y recomendaciones dirigidas a la constructora Santa Rosa, las cuales fueron reiteradas en la resolución n.º 869 de 1996, *“Por la cual se modifica el proyecto general de urbanismo del Predio Alpes de Zipa y se aprueba la licencia de desarrollo integral para la primera etapa”* (f. 35 c. 3):

*V-AM, de muy alto riesgo en montaña, aproximadamente el 48% de la urbanización; II.M, de riesgo intermedio, aproximadamente el 16% de la urbanización. IM, de bajo riesgo, aproximadamente el 36% de la urbanización.*

*Observaciones y recomendaciones. Zona V-AM con la mayor cantidad de deslizamientos, que han sido acelerados por deficiencias en el sistema de alcantarillado existente o por falta de él, calles destapadas y pendientes fuertes, construcciones sobre rellenos y sectores sobre chircales.*

*Recomendaciones. Construcción del sistema de alcantarillado y drenaje, reforestación, evitar la urbanización sobre rellenos y botaderos. Los estudios de suelos para esta zona deberán llevar análisis de estabilidad.*

*Zona II-M. Zona de intensa erosión con la presencia de cárcavas<sup>41</sup> en algunos casos por la implementación de invasores.*

*Recomendaciones. Construcción sin cumplir ninguna especificación técnica ha originado la remoción de la capa vegetal, dejando al descubierto los niveles arcilloso-arenoso muy susceptibles a la erosión. Reforestar y construir sistemas de alcantarillado y sistemas de drenaje.*

*Zona I-M, zona escarpes fuertes en el flanco oriental, la mayor parte no ha sido urbanizada.*

*Recomendaciones. Remoción de la capa expansiva. Evitar la construcción de cortes muy profundos. Evitar la deforestación.*

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2000, rad. AP-122, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>41</sup> *“f. Hoya o zanja grande que suelen hacer las avenidas de agua.”* En [www.rae.es](http://www.rae.es)

16.5. De modo que, sin entrar a cuestionar la regularidad en el otorgamiento de la licencia urbanización en relación con las normas de estabilidad del terreno y las normas de urbanística exigibles tanto para la Alcaldía como para la constructora, evento que correspondería más al análisis del quebrantamiento al derecho colectivo a *“la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”*<sup>42</sup>, considera la Sala que los daños evidenciados en la urbanización, *i)* podrían convertirse en un *desastre* para las familias ubicadas en esa zona en razón al riesgo de deformación de las viviendas y la falta de estabilidad del terreno, *ii)* que por lo tanto atentaría contra la *seguridad* de los actores, *ii)* que se trató de daños *previsibles técnicamente*, ya que esos riesgos fueron evidenciados en la resolución n.º 2124 de 1995 y la n.º 869 de 1996, las que mostraron la presencia de zonas en amenaza por fenómenos de remoción en masa<sup>43</sup>, los riesgos por la morfología del área por tratarse de zona montañosa con pendientes que generan un riesgo alto para construcción, la erosión interna del subsuelo, los riesgos por la remoción de la capa vegetal y la deforestación generalizada, así como las recomendaciones acerca de la importancia de construir el sistema de alcantarillado y drenaje, reforestar y evitar la urbanización sobre rellenos y botaderos, *iv)* sin que lo anterior situación le haya merecido a las constructora Santa Rosa S.A. y al Distrito Capital, poner en marcha medidas dirigidas a evitar

---

<sup>42</sup> sentencia del 22 de enero de 2004, rad. 25000-23-26-000-2001-00527-03(AP), C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>43</sup> Decreto 364 de 2013, “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”: *“Artículo 110. Zonas o áreas en amenaza por fenómenos de remoción en masa. Las áreas en amenaza por fenómenos de remoción en masa corresponden a las zonas potenciales de riesgo para la ubicación de asentamientos humanos, dentro de un periodo de 10 años, y bajo unas condiciones de lluvia y sismo esperados, además donde la intervención humana se considera un factor que puede alterar las condiciones de riesgo. Las zonas o áreas que por condiciones naturales o actividades antrópicas presentan probabilidad de movimientos en masa, se encuentran ubicadas principalmente en áreas de actividad minera, rellenos antrópicos, laderas de cauces y demás áreas montañosas.”*

los daños generados.

16.6. En tanto la acción de grupo es el medio idóneo para la protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, para lo cual sus órdenes de hacer tienen un carácter preventivo: *“evitar el daño contingente”*, suspensivo: *“hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos”*, y/o restitutivo: *“restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”* (artículo 2, Ley 472 de 1998), y en la medida en que el Consejo de Estado ordenó la adopción de medidas de transición dirigidas a reubicar a las personas que pudieran verse afectadas por las malas condiciones del terreno y las fallas estructurales de las viviendas ubicadas en el la Urbanización Santa Rosa *“toda vez que al entender de los técnicos consultados en este proceso, la vida e integridad de estos corre peligro, si continúan viviendo allí”*, se entiende que los derechos de la colectividad que habitaba en la urbanización Alpes de Zipa han sido protegidos.

16.7. No obstante, la sentencia del 18 de octubre de 2007<sup>44</sup>, dejó por fuera un aspecto relevante; la destinación que las entidades demandadas harían de las viviendas existentes en la urbanización Alpes de Zipa y de esos terrenos, una vez la propiedad de las mismas pasaran a nombre de ambas o cualquiera de las dos<sup>45</sup> y previendo que nuevos propietarios pudieran llegar a adquirir esos inmuebles después de remodelaciones que se adelantaran con ese fin, estos se erigirían como parte de la colectividad potencialmente afectada por la vulneración de este derecho colectivo.

16.8. Ahora bien, la Sala recuerda que una vez se encuentra acreditada la

---

<sup>44</sup> Sección Tercera, rad. n. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>45</sup> El numeral cuarto de la parte resolutive de esa sentencia señaló: *“...En lo que respecta al requerimiento de la transmisión de dominio de su propiedad, a la parte demandada que pague la condena, el Defensor del Pueblo en su condición de administrador del fondo referido, establecerá la forma como ésta deberá hacerse”*.

vulneración o amenaza de un derecho colectivo, corresponde al juez popular adoptar, de conformidad con el artículo 34<sup>46</sup> de la Ley 472 de 1998, las órdenes de hacer o de no hacer indispensables para garantizar el derecho amparado, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las actuaciones necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible.

16.9. Así pues, se ordenará la adopción y ejecución de medidas pertinentes para prevenir que nuevos propietarios o moradores se vean afectados por los daños demostrados en la acción de la referencia, las cuales deberán estar coordinadas con aquellas otras medidas que se deberán adoptar, en virtud de la violación al goce de un ambiente sano, como se analizará a continuación.

17. El **goce de un ambiente sano**, gira en torno a la protección de los *“intereses de la comunidad relativos a la preservación y recuperación de bienes indispensables para la vida humana y la sostenibilidad del ecosistema”*<sup>47</sup>. Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, este derecho obtuvo una amplia protección a lo largo de 34 de sus disposiciones, y junto con los tratados internacionales adoptados en la materia, que vía del artículo 93 adquieren la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental<sup>48</sup>, le dan vida y aplicabilidad al concepto del medio ambiente, ya sea como un derecho de la tercera generación que se hace exigible al entrar el conflicto con un derecho

---

<sup>46</sup> “(...) La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer...”

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de junio de 2011, exp. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>48</sup> Para un desarrollo de los preceptos constitucionales y plasmados en tratados internacionales, ver: Corte Constitucional, sentencias C 411 de 1992 y C 058 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C 423 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C 519 de 1994, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C 528 de 1994 y C 495 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz, C 535 de 1996, Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

fundamental, o como un interés colectivo a través de las acciones populares. Al respecto se debe aclarar que la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha establecido en más de una ocasión, que en tratándose del derecho al goce a un ambiente sano, derechos de carácter subjetivo también pueden verse vulnerados, evento que no dista mucho de la lógica en el caso del menoscabo de los derechos fundamentales por conexidad:

*5.1.8 Bajo este panorama, queda claro que la afectación ambiental o ecológica<sup>49</sup>, y particularmente esta última, puede generar un daño al interés colectivo a gozar de un medio ambiente sano, y no solo a este sino también a las personas en su concepción integral, esto es vida en condiciones de dignidad, salud, intimidad personal y familiar e integridad patrimonial, evento último en que, de solicitarse su intervención, corresponde al juez de la responsabilidad, previa valoración de las particularidades de la alteración medioambiental, entrar a armonizar los intereses generales, colectivos y subjetivos comprometidos.<sup>50</sup>*

17.1. La Corporación ha considerado vulnerado este derecho colectivo, junto con los intereses o derechos subjetivos de la colectividad, en casos como: el derrumbe de un relleno sanitario que alteró la calidad del aire a unos niveles que, si bien de acuerdo con diferentes estudios y monitorias técnicas no constituían un riesgo para la salud humana, generó un cambio en los hábitos de los núcleos familiares, con lo cual se produjo la afectación de derechos fundamentales como

---

<sup>49</sup> [15] Se encuentran ejemplos en la doctrina que diferencian estos supuestos en daños ecológicos y daños ambientales, así Andrés Mauricio Briseño ha manifestado que el tratamiento jurídico de lo que ordinariamente se ha denominado como daños ambientales en los últimos tiempos es objeto de diversos estudios, trabajos y pronunciamientos jurisprudenciales, todos los cuales se identifican por refundir – o confundir- en ese mismo concepto un daño que tiene una doble connotación jurídica, así como una doble valoración de los perjuicios que se producen. Y no se trata de una cuestión simplemente de términos, sino que es una cuestión de la que se puede depender todo el régimen de responsabilidad en el que se reconozcan, así como las acciones, la extensión de la obligación de reparación, e incluso los mecanismos de compensación que pueden proceder. Puede considerarse que cabe distinguir entre los efectos nocivos producidos en la esfera personal, patrimonial e incluso moral, esto es, perjuicios causados por daños ambientales, y aquellos efectos que causan la degradación, deterioro o destrucción del medio ambiente natural, perjuicios causados por los daños ecológicos.

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 2014, rad. 25000-23-26-000-2000-01010-01(27687), C.P. Stella Conto Diaz del Castillo.

la intimidad personal y familiar<sup>51</sup>; la contaminación sónica en niveles anormales y prolongados en el tiempo, con ocasión de la construcción de la segunda pista en el aeropuerto El Dorado, que además de afectar el medio ambiente, interfiere en la esfera personal de la población circundante, *inmisión* que puede afectar derechos patrimoniales u otros de carácter inmaterial como la privacidad, intimidad, tranquilidad e incluso el mismo derecho a la salud<sup>52</sup>. También ha establecido la violación del derecho al goce a un ambiente sano, sin mención de ningún derecho personalísimo de los actores, ante: la negligencia en el seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental por el incumplimiento de la obligación en cabeza de las empresas de hidrocarburos beneficiarias de las licencias ambientales de invertir para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica<sup>53</sup>; la omisión en la construcción de un colector o emisario que entregue las aguas vertidas al colector final de alcantarillado sanitario, y que habría impedido que se vertiera de manera indebida las aguas negras a la quebrada contigua a una urbanización<sup>54</sup>; la producción de olores putrefactos, *“a unos niveles de fetidez que son insoportables para los residentes, trabajadores y transeúntes del sector”* en la ciudad de Bogotá, justo en frente del lugar donde, para entonces, funcionaba una sociedad que, de acuerdo con lo expresado en la demanda, *«esparce(n) por la calle trigo, harinas y otros materiales que al revolverse con las aguas lluvias y expuestas al sol»* producen esos olores y que llevó al juez popular a ordenar la pavimentación de ese tramo de vía pública<sup>55</sup>; y la deficiente prestación del servicio público de alcantarillado por parte del municipio, concretamente a raíz de los vertimientos del alcantarillado municipal en forma directa al río y las

---

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, expedientes acumulados, AG. 25000232600019990002 04 y 2000-00003-04, C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 2014, rad. 25000-23-26-000-2000-01010-01(27687), *op-cit.*

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de junio de 2011, exp. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, sentencia del 13 de febrero de 2006, rad. 19001-23-31-000-2003-01594-01(AP), C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 2 de marzo del 2001, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

quebradas aledañas, sin mediar las canalizaciones, lagunas de oxidación o plantas de tratamiento de aguas residuales requeridas<sup>56</sup>. En los dos últimos casos, se consideró vulnerado el derecho al medio ambiente sano y a la salubridad pública.

17.2. En el caso en estudio, se observa que la construcción de la urbanización Alpes de Zipa produjo serios daños al ecosistema hídrico y a la flora y vegetación existentes en la zona comprendida dentro de las obras adelantadas con ese fin. En el informe presentado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en cumplimiento del contrato SF 1-01-7000-790-1999, dirigido a la “*delimitación de la ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental de las quebradas ubicadas en las localidades de Santa Fe y San Cristóbal*”, con fecha de mayo de 2000<sup>57</sup>, se estableció lo siguiente, en relación con los cauces de agua en la Urbanización Alpes de Zipa (f. 669 c. ppl n.º 2):

*La cuenca de la quebrada Los Toches ha sido modificada en su aspecto físico de una manera muy inconsulta desde el punto de vista ambiental (...) la vegetación fue totalmente arrasada y aún tres años después de haberse ejecutado estas actividad la flora es muy escasa.*

(...)

*Debido a la inestabilidad de las laderas en la quebrada Toches se debe recomendar hacer observación de la quebrada en la parte, aguas arriba de la sección n.º 3, donde la quebrada ha sido desviada y puede generar problemas de escorrentía al presentarse los aguaceros en la zona. Se debe dar mantenimiento a los canales y a los desarenadores para impedir que se obstruyan por las basuras y la cantidad de sedimentos provenientes de la parte alta y media de la cuenca. Se ha considerado que la zona de riesgo en el sector correspondiente al nacimiento, debe involucrar la totalidad del*

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de noviembre de 2001, rad. 63001-23-31-000-2001-0241-01(AP-289), C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>57</sup> Pareciera que las advertencias contenidas en este informe ya habían sido puestas de presente a la constructora Santa Rosa, por parte de esa empresa, pues en la resolución n.º 398 del 29 de mayo de 1992, “*por la cual se expide la licencia para urbanizar terrenos en el predio denominado Urbanización Los Alpes del Zipa*”, manifiesta: “*que con oficio OJ-340/032/92 de la oficina Jurídico encontró viable la expedición de la resolución teniendo en cuenta las especificaciones y condicionamientos señalados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá*” (f. 12 c. 3).

*sector inestable, limitado por la zona de tracción por encima de la estructuras existentes. En este sector es necesario adelantar una labor intensa de revegetalización (sic) con el fin de detener la evolución de los procesos erosivos. Adicionalmente, se recomienda que durante la ejecución de las labores de revegetalización (sic) en un periodo de invierno, se realice el monitoreo de los muros en gavión aprovechando los puntos de auscultación dispuestos en ellos; esto es importante con el fin de establecer la existencia de una posible inestabilidad general, causada de la deformación marcada de estos muros. (...) Se debe lo antes posible restaurar la cuenca desde su nacimiento, con base en el protocolo distrital de restauración del DAMA, y darle especial importancia al manejo que le están dando los urbanizadores al sector.*

17.3. En las observaciones y recomendaciones señaladas en la resolución n.º 2124 de 28 de diciembre de 1995, y reiteradas en la resolución n.º 869 de 1996 (ver *supra* párr. 16.4.), el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía Mayor, señaló: *“Construcción sin cumplir ninguna especificación técnica ha originado la remoción de la capa vegetal, dejando al descubierto los niveles arcilloso-arenoso muy susceptibles a la erosión. Reforestar y construir sistemas de alcantarillado y sistemas de drenaje. (...) Recomendaciones. Remoción de la capa expansiva. Evitar la construcción de cortes muy profundos. Evitar la deforestación.”*

17.4. Del mismo modo, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de los distintos diagnósticos que emitió con ocasión de las visitas realizadas a la Urbanización Alpes de Zipa (ver *supra* párr. 12.5.), evidenció la necesidad de ejecutar obras de revegetación en la parte alta de la ciudadela y de realizar un estudio, en el mediano y largo plazo, de la zona con el objeto de garantizar la estabilidad general de la ciudadela (diagnóstico n.º 659, realizado luego de la visita del 1 de junio de 1999); puso de presente la existencia de una quebrada confinada con muros en gaviones, intervención antrópica por el relleno de las zonas de ronda de los canales de drenaje en el límite sur y por la parte central de las urbanizaciones, la presencia de erosión en el suelo (diagnóstico técnico n.º DI-1292, realizado después de la visita a la urbanización el día 26 de octubre de 2001) y la falta de cobertura

vegetal (diagnóstico técnico n.º DI-1676, luego de la visita a la urbanización el 15 de enero de 2003).

17.5. La desviación del cauce proveniente de la quebrada Los Toches, la eliminación de la vegetación existente, los problemas de escorrentía con las aguas lluvia, la presencia de sedimentos provenientes de la parte alta y media de la cuenca, los rellenos sobre zona de ronda de las cuencas y los procesos erosivos sobre la Urbanización Santa Rosa, constituyen violaciones al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y/o el desarrollo sostenible, en contravención de disposiciones como el artículo 1 numeral 4 de la Ley 99 de 1993, *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”* que contempla una protección especial a los nacimientos de aguas: *“1.4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de aguas y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial”;* y *“8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido”,* y del artículo 10 de La Ley 388 de 1997, *“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”,* que establece que los aspectos relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, dentro de lo que incluye, entre otros, *“los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales”* constituyen normas de superior jerarquía que deberán ser observadas en los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos.

17.6. Ahora bien, tal como lo prescribe el artículo 34 de la Ley 472 de 1998<sup>58</sup>, la Sala someterá la verificación del cumplimiento de la sentencia a un comité integrado, por un delegado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por los actores populares, principales interesados en el mismo, por el alcalde de Bogotá o su delegado y quien figure como el representante legal de la constructora Santa Rosa SA para el momento del inicio de las construcciones de la Urbanización Santa Rosa, según certificado de existencia y representación de Cámara de Comercio, con independencia de que esta sociedad se haya disuelto o no, con ocasión de la acción de grupo rad. n. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), citada anteriormente.

17.7. Ese comité estará presidido e impulsado principalmente por el representante que el Distrito Capital de Bogotá asigne para tal evento, toda vez que esa entidad es la encargada de la planeación urbana, de evaluar los proyectos que se presentan para el desarrollo de la ciudad y de aprobar la ejecución de obras de urbanización, de conformidad con lo previsto en la ley 9 de 1989, *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal”*. En esta ley se establece también que los alcaldes deben realizar un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes y reubicar a los que lo requieran en zonas apropiadas. De igual manera, el artículo 69 de la misma ley prevé que los alcaldes municipales, de oficio o a petición de parte, pueden iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de predios y el lanzamiento de los ocupantes de hecho que atenten o puedan presentar riesgo para la comunidad, o vayan contra las normas de urbanismo o planeación.

17.8. Se tiene así que el Distrito es el llamado a intervenir el crecimiento urbano

---

<sup>58</sup> Norma según la cual el juez *“podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo”*

de la ciudad, planeando, previniendo y ejecutando medidas tendientes a su desarrollo eficiente. Por tales motivos, será el veedor del cumplimiento de las órdenes que a continuación se dispondrán.

17.9. En este sentido la Sala acoge lo manifestado por la Sección Segunda de esta Corporación en auto proferido el 30 de agosto de 2001, en el que, al confirmar la providencia mediante la cual se decretó una medida cautelar consistente en la evacuación y albergue de familias afectadas por el mal estado de sus viviendas, dijo respecto de la oposición planteada por el Distrito:

*En concepto de la Sala frente a la grave situación de los inmuebles de la comunidad, la Alcaldía, como parte del Estado y autoridad de la República cuya finalidad es “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” (artículo 2º de la Carta Política), debe asumir la carga de la medida preventiva y no excusarse en un problema competencial o de rango contractual para no asumir sus deberes, tanto más cuando a través de una de sus dependencias otorgó la licencia de construcción, la condicionó y asumió el control de tal condición.*

*De la misma forma, la Alcaldía debe, como directora de la acción administrativa del Distrito Capital, prever y colaborar en las emergencias que se susciten en su territorio, directamente ó a través de dependencias e instituciones como el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias “FOPAE” y el Departamento Administrativo de Bienestar Social<sup>59</sup>.*

18. La Sala pone de presente que **la Resolución n.º 0463 de 2005, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”**, manifestó que *i)* el Inderena declaró la Reserva Forestal Protectora de **los Cerros Orientales de Bogotá**, motivado en la necesidad de proteger, entre otras, la cobertura vegetal para conservar el efecto regulador de la cantidad y la calidad de las aguas, *ii)* los graves efectos en el medio ambiente que hicieron

---

<sup>59</sup> Radicación 2000-0028-01; actor: Manuel José Pérez y otro, citado en auto del 17 de julio de 2003, Rad. 25000-23-27-000-2000-0111-01(AP-0111), C.P. Ricardo Hoyos Duque.

imperativo proceder a dicha declaratoria consistían en la *“Alteración en las coberturas naturales y estructura de suelos en áreas de recarga de acuíferos, invasión de zonas de rondas, inestabilidad de terrenos en zonas del borde urbano de la ciudad de Bogotá, degradación de coberturas protectoras en importantes microcuencas abastecedoras de acueductos locales...”*, y que iii), dentro de la cartografía base de la reserva, desarrollada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), se incluyeron las siguientes ubicaciones: *“Vértice N° 54: Localizado en el punto de intersección de la margen izquierda del río San Cristóbal y la Cota 2.740 msnm, con coordenadas 996.826N, 1.001.139E. De este punto continuando por la margen izquierda, aguas arriba del mencionado río hasta el Vértice N° 55.; Vértice N° 55: Localizado sobre la margen izquierda del río San Cristóbal en el punto de coordenadas 996.480N, 1.001.310E. De este punto continuando en línea recta con dirección Suroeste hasta el Vértice N° 56”*.

18.1. El comité deberá resolver el interrogante de si el área utilizada para la construcción de la Urbanización Santa Rosa se encuentra delimitada dentro de estos vértices objeto de declaratoria de reserva forestal, y en caso positivo, si la autoridad ambiental ha iniciado las medidas dirigidas a recuperar ambientalmente ese espacio ocupado de manera irregular por encontrarse en una zona ambientalmente sensible *“que exige la reubicación de la infraestructura existente y la recuperación ambiental a través de la reconstrucción paisajística como zonas de protección con vegetación arbórea y arbustiva”*, así como las demás medidas de conservación y rehabilitación contempladas en la **Resolución n.º 0463 de 2005, o si esa área hace parte de algún proyecto o política pública de rehabilitación y protección ambiental de los cerros orientales, promovida a nivel central, departamental o municipal, con miras a revisar que las medidas sean efectiva y exitosamente implementadas.**

18.2. En caso negativo, y de que el área que alguna vez fue utilizada para la construcción de la Urbanización Santa Rosa, haya sido adecuada para la instalación de nuevos habitantes, el comité deberá examinar si los usos dados al terreno son compatibles con la conservación de la capa vegetal, las cuencas hídricas provenientes de la quebrada Los Toches, que las obras adelantadas cuenten con diagnósticos actualizados y posteriores a la fecha del fallo del Consejo de Estado dentro de la acción de grupo rad. n. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), del 18 de octubre de 2007, acerca de la viabilidad de las obras y la estabilidad del terreno, que estén en sintonía con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y sus reglamentaciones sobre usos del suelo, que se les haya dado un manejo coherente con la situación real del territorio, de acuerdo con su morfología, alteraciones y degradaciones y que los habitantes no sufran los mismos daños en sus viviendas que aquellos beneficiarios de las indemnizaciones plasmadas en la acción de grupo en comento.

18.3. Si uno de los miembros del comité considera que las obras, mejoras, reparaciones, construcciones realizadas en el área correspondiente a la delimitación de la Urbanización Santa Rosa, no cumplen con estos parámetros, deberá poner la situación de presente ante el mismo comité, el Distrito Capital y el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, mediante un informe motivado, con el o los estudios técnicos de fecha posterior a aquellos allegados a la presente acción popular o a la acción de grupo fallada, y la mención de las normas de urbanización sobre usos del suelo, rellenos, protección ambiental en áreas objeto de licencias y autorizaciones de urbanización, etc, que se consideren violadas, con la finalidad de encontrar soluciones a esas irregularidades, so pena de continuar la violación a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

18.4. En lo que concierne al **incentivo** concedido al actor popular en primera instancia y objeto de impugnación por la entidad apelante, la Sala considera que, en virtud de lo decidido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de unificación de 3 de septiembre de 2013<sup>60</sup>, no es posible reconocerlo por haber sido derogado por la Ley 1425 de 2010 “*Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y [de] Grupo*” y, en consecuencia, se denegará.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**REVOCAR** la sentencia de 18 de septiembre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual quedará así:

**PRIMERO. AMPARAR** el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al goce al medio ambiente sano vulnerado por el Distrito Capital de Bogotá y la constructora Santa Rosa SA.

**SEGUNDO. DECRETAR** la conformación de un comité, presidido por el representante que el Distrito Capital de Bogotá designe para tal fin, quien haya fungido como representante legal de la constructora Santa Rosa SA., los actores

---

<sup>60</sup> Exp. 17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ), C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Es de anotar que el ponente de la presente sentencia salvó el voto en dicha decisión por no estar de acuerdo, entre otros aspectos, con el objeto de la unificación, esto es, “*la derogatoria del incentivo económico en el marco de las acciones populares a partir de la promulgación, en diciembre de 2010, de la Ley 1425, así como en torno a la improcedencia de su reconocimiento, incluso en aquellos procesos promovidos con anterioridad a la expedición dicha Ley 1425*” (resaltado del original).



populares y un delgado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo indicado en las consideraciones de este proveído.

**TERCERO.** Este comité estará a cargo de las siguientes funciones:

**1. Revisar si la ubicación de la Urbanización Santa Rosa se encuentra delimitada dentro de los vértices de la localidad de San Cristóbal a los que hace referencia la Resolución n.º 0463 de 2005, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, acerca de las área declaradas reserva forestal protectora de los cerros orientales de Bogotá, o si hace parte de algún proyecto cuyo objeto sea la rehabilitación y protección ambiental de los cerros orientales, promovida a nivel central, departamental o municipal, con miras a verificar que las medidas sean efectiva y exitosamente implementadas.**

**2. Examinar, en caso de que el área donde fue construida la Urbanización Santa Rosa haya sido adecuada para la instalación de nuevos habitantes, que los usos dados al terreno cumplan con los parámetros expuestos en la parte motiva, sobre normas de urbanización y protección ambiental, y en caso negativo, poner la situación de presente ante la autoridad competente, así no esté involucrada en la presente acción popular, como el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante un informe que contendrá los aspectos señalados anteriormente, con la finalidad de encontrar soluciones a esas irregularidades, so pena de continuar la violación a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Si los integrantes del comité no estuvieren de acuerdo con el cumplimiento de estas exigencias legales, uno de sus miembros podrá poner en conocimiento la situación ante la autoridad competente, adjuntando para el afecto, además de lo manifestado en esta providencia, el concepto de los otros miembros del comité, o la razón de fuerza mayor que le impidió obtener dichos documentos.**



**CUARTO. EXONERAR** a la Corporación de Ahorro y Vivienda AV Villas, las Cajas de Compensación Familiar CAFAM y COLSUBSIDIO y la Superintendencia Bancaria.

**QUINTO. DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO.** Sin condena en costas.

**SÉPTIMO. REMITIR** copia de la demanda, del auto admisorio y del fallo definitivo a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

Presidenta de la Sala

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado