

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO / RECURSO DE APELACIÓN EN ACCIÓN DE GRUPO / PERJUICIOS DERIVADOS DE DAÑOS AMBIENTALES - Por desprendimiento total de la parte alta de una montaña ocasionando avalancha / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / OMISIÓN ADMINISTRATIVA DE AUTORIDADES PÚBLICAS - Por incumplimiento de la obligación en prevenir y atender situaciones de desastre en asentamientos de alto riesgo / CAUSAL DE EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD / AUSENCIA DE FUERZA MAYOR Y CASO FORTUITO

Acogiendo en su integridad las consideraciones vertidas por el juez *a-quo* sobre el particular, que le son imputables al municipio de Piedecuesta los perjuicios causados al grupo demandante por no haber adelantado oportunamente las actividades de gestión, estabilización, prevención y control del riesgo necesarias para precaver y/o mitigar los efectos del desprendimiento de la montaña contigua a la etapa VII de la urbanización San Cristóbal en el año 2010. (...) No hay duda de que la entidad territorial involucrada incumplió el contenido obligacional impuesto por normas legales de carácter imperativo en materia urbanística y medio ambiental, desconociendo las funciones relativas a la prevención de situaciones de desastre en asentamientos humanos, lo que le impidió actuar de manera diligente para evitar o mitigar la ocurrencia del daño y/o al menos propender por la mitigación de sus efectos. Bajo esta comprensión, al corroborarse una omisión administrativa en la labor del municipio de Piedecuesta por no haber adoptado las antedichas medidas de prevención y estabilización, se mantendrá indemne la decisión del Tribunal en cuanto lo declaró patrimonialmente responsable del daño ocasionado a los demandantes por una evidente falla del servicio. (...) El análisis pormenorizado conduce a inferir que si bien la destrucción de las 12 viviendas tuvo origen en el deslizamiento del alud de tierra, provocado a su vez por la intensidad del fenómeno climático, en tanto hecho irresistible era perfectamente previsible por la entidad territorial y por la CDMB, conforme dan cuenta los distintos medios probatorios, sin embargo, no se adoptaron previamente las medidas que tenían a su alcance en ejercicio de sus propias competencias para mitigar el riesgo. (...) La Sala también confirmará la declaratoria de responsabilidad patrimonial hecha en contra de la Corporación Autónoma Regional Para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- y el porcentaje indemnizatorio que se le impuso para reparar los daños ocasionados al grupo demandante. Esto, comoquiera que al municipio de Piedecuesta le asiste un mayor grado de responsabilidad en la causación del daño por asistirle el deber directo de implementar los procesos de gestión del riesgo, manejo e intervención de desastres en el área de su jurisdicción. En consecuencia, el cargo invocado por la apoderada judicial de la CDMB no tiene vocación de prosperidad y se mantendrá la proporción imputada a cada una de las entidades condenadas, en la medida en que no obran en el proceso elementos de juicio que conduzcan a modificar tal proporción. (...) Conviene recordar que la apoderada judicial del municipio de Piedecuesta solicitó revocar la sentencia de primera instancia dictada por el Tribunal Administrativo de Santander para que, en su lugar, se decretara la existencia de una fuerza mayor como causal exonerativa de responsabilidad en el caso concreto. (...) En esa medida, no resulta de recibo el cargo invocado, debido a que no se trata de un hecho único y determinante que excluya la responsabilidad de la administración. (...)

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO / FALTA DE PRUEBA DEL DAÑO MORAL

Tampoco habrá de accederse al reparo formulado por el abogado de la parte actora, consistente en la pretensión de reconocimiento y pago de perjuicios por concepto de daños morales, por no aparecer debidamente probados. En efecto,

en el expediente no está acreditada tal afectación emocional, familiar o social, aun cuando aquella debía demostrarse por el grupo demandante, el cual no hizo ningún esfuerzo probatorio sobre el particular. Tampoco se demostró el lucro cesante dejado de reportar por la destrucción de las viviendas. De esa manera, los reparos u objeciones de la parte actora a la sentencia tampoco tienen vocación de prosperidad.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 50 / C.P.A.C.A – ARTÍCULO 145 / LEY 388 DE 1997 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 64

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 68001-23-33-000-2012-00281-01(AG)

Actor: RODOLFO VALDERRAMA MACABEO Y OTROS

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA -CDMB- Y OTROS

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 30 de abril de 2015, mediante la cual se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

La controversia que subyace al presente asunto tiene por objeto determinar la responsabilidad patrimonial del municipio de Piedecuesta y de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- por el daño ocasionado al grupo demandante con motivo de la demolición de sus viviendas o si, por el contrario, se configura la existencia de una fuerza mayor como causal exonerativa de la responsabilidad que se les atribuye. Solo en caso de establecerse lo primero, habrá de definirse si a la parte actora le asiste el derecho al reconocimiento de las indemnizaciones reclamadas por concepto de lucro cesante y perjuicios morales.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1.- Corresponde a la decisión judicial previamente identificada, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Santander declaró la responsabilidad patrimonial de las referidas entidades por la afectación causada a las viviendas

que habitaban los actores y las condenó a pagar una indemnización a título de daño emergente.

2.- Allí se resolvió la demanda promovida por varios residentes de la Urbanización San Cristóbal VII Etapa del municipio de Piedecuesta, Santander, cuyos aspectos principales *-identificación del grupo reclamante, pretensiones y supuesto fáctico relevante-* serán detallados en el acápite subsiguiente.

La demanda

3.- El 3 de octubre de 2012¹, los señores Rodolfo Valderrama Macabeo y otros², en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo³, entablaron proceso contencioso en contra del municipio de Piedecuesta, la empresa de servicios públicos domiciliarios Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P., la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- y la Sociedad Constructora Hernández Gómez -H.G. S.A.-, para que se les declarara solidaria y patrimonialmente responsables de todos los daños y perjuicios generados por el desmoronamiento, destrucción y colapso de las viviendas de su propiedad, ubicadas en el barrio San Cristóbal del municipio de Piedecuesta. Lo anterior, como consecuencia de las omisiones en que incurrieron frente a las labores de contingencia, estabilización, monitoreo, evaluación y atención de desastres que terminaron incidiendo en el deslizamiento de tierra acontecido el 16 de diciembre de 2010.

4.- Tal como se ilustra en la demanda, las pretensiones se contraen a las siguientes condenas⁴: **(i)** el pago de \$733.600.000 por concepto de daño emergente (detrimento patrimonial derivado de la pérdida efectiva de los bienes inmuebles), corregidos monetariamente a la fecha de expedición de la sentencia; **(ii)** el pago de las ganancias frustradas por concepto de lucro cesante (valor de los arriendos o valorizaciones de los bienes inmuebles dejados de percibir), tasadas con base en un estimativo inicial de \$424.116.000 por cada predio, según el respectivo avalúo comercial elaborado por la Lonja Inmobiliaria de Santander; **(iii)** el pago de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada miembro del grupo por concepto de daño moral subjetivo (alteración de la vida en comunidad, afectación del estado de ánimo y deterioro del ambiente familiar); **(iv)** el pago de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada miembro del grupo por concepto de daño moral objetivo (frustración de los proyectos de vida y vulneración del principio de

¹ Cuaderno No. 1, Folios 672 y 673.

² El grupo demandante está conformado por los señores Rodolfo Valderrama Macabeo, Luz Estela Hernández Delgado, Yorlennys Valderrama Hernández, Fernando Augusto Tapias Ballesteros, Marina Ballesteros Sánchez, Alexandra Margarita Tapias Ballesteros, Víctor Manuel Gómez Calderón, María Luisa Gómez Almeyda, Hernando Botía León, Victoria Quintero de Castro, Arnulfo Castro Quintero, Angelmiro Gómez López, Nelly Gómez López, Luis Alejandro Gómez, Amparo Barragán Gutiérrez, Jaime García Moreno, Mariela Gutiérrez Villamizar, Jorge Arturo Bueno Núñez, María del Socorro Calderón Villamizar, Darwin Yesid Calderón, Gladys Amparo Bohórquez Jurado, Rosa Tulia Jurado de Bohórquez, Mildred Rocío Méndez Bohórquez, Gilberto Gil Durán, Zoila Gil Durán, Amanda Gil Durán, Brígida Durán de Gil, Teresa de Jesús Calderón Villamizar e Isabel Tarazona de Delgado. Los 6 últimos se integraron al grupo mediante proveídos del 21 de agosto de 2013 y del 31 de julio de 2015 en Cuadernos No. 2, Folio 895 y No. 3, Folio 1482, respectivamente.

³ Poder especial conferido al abogado Pedro Orlando Matajira Ochoa en Cuadernos Nos. 1 y 2, Folios 38 a 58 y 861 a 864, respectivamente.

⁴ Cuaderno No. 1, Folios 5, 6, 8 y 9.

dignidad humana); **(v)** el pago de todos los rubros del daño que resulten probados y reconocidos por la legislación y la jurisprudencia aplicable en la materia, incluyendo los intereses moratorios calculados desde la ejecución de la sentencia hasta el pago efectivo de la indemnización; y **(vi)** el pago de las costas y agencias en derecho que imponga el trámite legal de la acción contenciosa⁵.

Los hechos

5.- El fundamento fáctico en el que se respalda la parte actora es, el siguiente⁶:

5.1.- Los accionantes residieron en la Urbanización San Cristóbal VII Etapa, localizada en la calle 3B con carrera 20 del municipio de Piedecuesta, Santander.

5.2.- Debido a la alteración gradual de los terrenos del sector y ante un potencial deslizamiento de la montaña que colindaba con las viviendas construidas en dicha etapa, desde 1998 la Junta Cívica de Acción Social del Barrio San Cristóbal puso en conocimiento de las autoridades locales la necesidad de que se llevaran a cabo obras civiles para evitar posibles desprendimientos de tierra y ocasionales avalanchas que acentuaran el estado de vulnerabilidad que afrontaban⁷.

5.3.- No obstante las múltiples solicitudes realizadas por la comunidad para que se precaviera un eventual desastre⁸, el 16 de diciembre de 2010 se precipitó un alud de tierra sobre los referidos inmuebles, deteriorándose a tal punto que terminaron derrumbándose y declarándose en ruina total⁹.

5.4.- Ante esta situación calamitosa, en la que se vieron forzados a desalojar las viviendas, los actores, junto con sus núcleos familiares, acudieron de inmediato al municipio de Piedecuesta no solo para que se les brindaran las ayudas humanitarias correspondientes, sino también para que la dependencia encargada se pronunciara en relación con las medidas preventivas que dejaron de adoptarse a efectos de impedir la tragedia, teniendo en cuenta el informe técnico de las condiciones del terreno rendido en el mes de diciembre de 2010

⁵ Las anteriores sumas ponderadas de las indemnizaciones individuales reconocidas *“en el marco de una indemnización colectiva de perjuicios, debidamente indexada y con el reconocimiento de los intereses moratorios a que haya lugar en los términos de los artículos 192 y 195 del Código Contencioso Administrativo”*. Cuaderno No. 1, Folio 4.

⁶ Cuaderno No. 1, Folios 9 a 25.

⁷ *“En oficio del 22 de mayo de 1998, dirigido a la comunidad del barrio San Cristóbal VII Etapa, carreras 19 y 20 con calle 3B, el Director del Programa de Desarrollo Ambiental de Piedecuesta informó que realizó visita a la zona para constatar el alto grado de vulnerabilidad al que se encontraban expuestos por la alteración del medio y una vez verificado el deterioro se notificó al CDMB, que perfiló alternativas de solución inconclusas”*. Cuaderno No. 1, Folio 9.

⁸ *“Mediante oficio del 2 de mayo de 2000, la Junta Cívica de Acción Social del barrio San Cristóbal de Piedecuesta hizo saber a varias entidades públicas, entre las que se encuentran las demandadas, las múltiples peticiones que los residentes de las etapas V y VII han radicado desde hace varios años con el fin de que se ejecuten las obras necesarias para evitar el desprendimiento de montaña y una inminente avalancha”*. Cuaderno No. 1, Folio 10.

⁹ *“Ante tal desconcierto, sus moradores, hoy los demandantes y víctimas dentro de la presente acción, no tuvieron otra opción que desalojar las viviendas, quedando a la deriva y en la necesidad de tomar otras viviendas en condición de arrendatarios. Los inmuebles afectados son los últimos de la construcción de esta etapa, ubicados cerca al pie de monte de dicho sector donde la tierra se desestabilizó y deslizó progresivamente, acumulándose en los cimientos y fachadas de las viviendas que finalmente terminaron por ceder y se derrumbaron”*. Cuaderno No. 1, Folio 10.

por la empresa Construsuelos Ltda., previa gestión de la Gobernación de Santander¹⁰.

5.5.- Sin embargo, haciendo caso omiso de las recomendaciones de carácter ambiental y geológico contenidas en el mencionado informe, la administración municipal optó por construir una carretera en la ladera estable de la montaña contigua al sector, *“agravándose la poca estabilidad del terreno y produciéndose el revenimiento del mismo, en detrimento del asentamiento humano y de la estructura de las edificaciones que ya se encontraban arruinadas¹¹, todo lo cual, sumado a la ola invernal de esa época del año, llevó a que “la mayor parte de la sedimentación y escorrentía desprendida de la vía fuese arrastrada hasta el pie de los cimientos de las viviendas, tornándolas inhabitables en razón del ablandamiento del suelo”¹². Contexto en el que, indudablemente, se “(...) pasaron por alto las recomendaciones de la empresa privada Construsuelos Ltda., la cual rindió informe de visita a la zona de deslizamiento sugiriendo la remoción de material bajo especificaciones puntuales con miras a reducir las presiones de las masas y prevenir la producción de flujos hacia las viviendas, pudiéndose evitar su desplome”¹³.*

5.6.- Solo hasta el día siguiente al derrumbe, esto es, el 17 de diciembre de 2010, la Alcaldía Municipal de Piedecuesta, por conducto de sus Secretarías General, de Gobierno y de Planeación, envió las maquinarias adecuadas para la remoción de escombros.

5.7.- Desde esa misma fecha y en los días posteriores, los damnificados y demás habitantes del barrio San Cristóbal radicaron numerosos derechos de petición ante Gasorient S.A. E.S.P., Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P., la Personería Municipal y las Secretarías de Planeación y de Gobierno, entre otras entidades del orden local, a fin de informar sobre la ocurrencia del deslizamiento y solicitar la revisión de los sistemas de tubería y alcantarillado, aparte del adelantamiento de los trabajos a que hubiere lugar para la eventual estabilización de la zona de desastre¹⁴.

5.8.- El 27 de diciembre de 2010, la Secretaría de Planeación de Piedecuesta inspeccionó el sector de la etapa VII de la Urbanización San Cristóbal y verificó los daños en cada una de las viviendas afectadas, *“sugiriendo no habitarlas mientras no concluyeran los respectivos estudios geotécnicos”¹⁵.*

¹⁰ *“(…) las víctimas acudieron a la Alcaldía Municipal de Piedecuesta y al departamento de Santander, sin lograr que estuviesen receptivos a ofrecer soluciones integrales de fondo a fin de mitigar los efectos posteriores del deslizamiento, quedándose a la deriva”. No en vano, “solicitaron al titular de la cartera de gobierno del Municipio de Piedecuesta las ayudas necesarias para enfrentar la calamidad y, de contera, se pronunciaron respecto de las previsiones que se debieron tener en cuenta para evitar este tipo de desastres, conforme al informe técnico de visita elaborado por la empresa de ingeniería Construsuelos Ltda., **en el que se hicieron varias recomendaciones para atender este tipo de contingencias, las cuales no fueron puestas en práctica por los organismos competentes de la administración municipal**” (Subrayas y negrillas no originales). Cuaderno No. 1, Folio 10.*

¹¹ Cuaderno No. 1, Folio 11.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Mediante los derechos de petición requirieron, entre otras cosas: (i) evaluación de posibles afectaciones a servicios públicos; (ii) realización de trabajos de estabilización y mitigación en el sector afectado; (iii) estudio de soluciones viables; (iv) certificaciones sobre la situación de riesgo de las viviendas; (v) rendición de informes técnicos por parte del CLOPAD; y (vi) apertura de investigaciones por negligencia en el manejo del desastre. Cuaderno No. 1, Folios 11 a 15.

¹⁵ Cuaderno No. 1, Folio 12.

5.9.- En Acta No. 10, del 6 de mayo de 2011, el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres del municipio -CLOPAD- decretó el estado de emergencia en la zona afectada por el deslizamiento y recomendó a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- que declarara la urgencia manifiesta¹⁶, la cual fue reconocida mediante Resolución No. 000848 del 17 de mayo de 2011, *“fijándose allí los parámetros para mitigar y evitar el colapso de las viviendas afectadas”*¹⁷.

5.10.- Por medio de oficio del 9 de junio de 2011, el comité creado para defender los derechos de los damnificados comunicó a la empresa Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P. que *“las redes de acueducto que abastecen la etapa VII del barrio San Cristóbal estaban destruidas”*¹⁸, razón por la cual, acto seguido, procedió a pedirle que definiera: (i) la procedencia de fugas de agua y el estado de la tubería en la zona; (ii) la suspensión de los servicios públicos de aseo, acueducto y alcantarillado a raíz de la desocupación de las viviendas afectadas; y (iii) la cesación de cobros por concepto de facturación de servicios públicos domiciliarios.

5.11.- Finalmente, a través de Resolución No. 021-G del 20 de febrero de 2012¹⁹, la Alcaldía Municipal de Piedecuesta declaró en estado de ruina las viviendas afectadas de la VII etapa de la urbanización San Cristóbal, ordenó su demolición y el retiro de los escombros²⁰. Además, expidió el 18 de mayo de ese mismo año un concepto jurídico en materia de indemnización de perjuicios en el que atribuyó *“eventuales responsabilidades no solo al propio municipio, sino a la empresa Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P. y a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-”*²¹.

Admisión de la demanda

6.- El Tribunal Administrativo de Santander, en auto del 23 de enero de 2013²², admitió el medio de control ejercido y ordenó su notificación personal por correo electrónico a las entidades demandadas, a la Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Defensoría del Pueblo. Igualmente, allí se dispuso correr traslado del asunto en los términos de los artículos 53 y 57 de la Ley 472 de 1998, reconocer personería jurídica al abogado del grupo demandante e informar a

¹⁶ Cuaderno No. 1, Folio 16.

¹⁷ Merced a la declaratoria en comento, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- suscribió el 15 de mayo de 2011, por un lado, contrato de obra pública No. 7398-1 con el Consorcio S.G. San Cristóbal *“para atender la problemática de la remoción en masa que causó la catástrofe”* y, por otro, contrato de consultoría No. 7404-04 *“para intervenir las obras públicas del Barrio San Cristóbal”*. Cuaderno No. 1, Folio 17.

¹⁸ De esta situación se dio aviso en la misma fecha a la Procuraduría Provincial de Bucaramanga, a la Defensoría del Pueblo y a la Gobernación de Santander. Cuaderno No. 1, Folio 18.

¹⁹ Esta decisión fue confirmada en Resolución No. 057-C del 16 de abril de 2012. Cuaderno No. 1, Folio 23.

²⁰ Cuaderno No. 1, Folio 22.

²¹ Cuaderno No. 1, Folios 24 y 25.

²² Cuaderno No. 1, Folios 683 y 684, 688 y 689.

sus miembros de la decisión adoptada por obra de un medio masivo de comunicación²³.

La defensa

(i) Sociedad Hernández Gómez Constructora S.A.²⁴

7.- El mandatario judicial de la sociedad constructora, como parte de su defensa, no se opuso a las pretensiones de la demanda. Con todo, sostuvo que la empresa que representa no es responsable directa o indirecta de indemnizar, resarcir o reparar los perjuicios ocasionados al grupo reclamante, pues dada su calidad de constructora de inmuebles, *“cumplió con la Sociedad Agrícola San Cristóbal Limitada su carga contractual”*, por lo que los hechos son completamente ajenos a su gestión.

Dejó en claro, asimismo, que las viviendas que conforman la Urbanización San Cristóbal fueron diseñadas conforme a los estándares de construcción vigentes para la época, *“en acatamiento de las normas y exigencias legales que rigieron la actividad de construcción y urbanismo de predios urbanos entre los años 1983 a 1988, periodo en el que se edificó el mencionado proyecto y se le entregó a las autoridades municipales competentes y a sus propietarios”*.

En suma, coligió que, tras más de 24 años de haber finiquitado su cimentación, no cabe que se le endilgue responsabilidad alguna por el derrumbe de los bienes inmuebles localizados en el municipio de Piedecuesta, ni siquiera aduciéndose presuntas fallas estructurales, si se repara, por un lado, en la desestabilización del terreno provocada por las obras civiles realizadas en las laderas del cerro contiguo al barrio San Cristóbal sin ningún tipo de control, planeación o vigilancia de la administración local, y por otro lado, en el vencimiento del plazo para promover la acción indemnizatoria derivada de posibles vicios de la construcción consagrada en el ordinal 3º del artículo 2060 del Código Civil.

En ese orden, a título de excepciones, propuso: (i) la construcción de las viviendas del barrio San Cristóbal de Piedecuesta y otras obras de urbanismo por encargo, según el artículo 2053 del Código Civil, las cuales fueron entregadas a las autoridades municipales competentes y a sus propietarios, a satisfacción; (ii) la inoponibilidad de los estudios técnicos y conceptos urbanísticos emitidos con posterioridad a 1988 frente a la sociedad constructora; (iii) la prescripción de la acción indemnizatoria derivada de posibles fallas estructurales de las viviendas afectadas de que trata el artículo 2060 del Código Civil; y (iv) la existencia de una *“maquila industrial”* por virtud de la cual la Sociedad Agrícola San Cristóbal Limitada figura como única responsable del proyecto urbanístico conocido como barrio San Cristóbal²⁵.

²³ Solicitud de publicación de aviso a la comunidad interesada en la emisora de la Policía Nacional 91.7 FM y su respectiva constancia de difusión en Cuaderno No. 2, Folios 756, 757 y 790.

²⁴ Contestación del 1º de abril de 2013 en Cuaderno No. 2, Folios 693 a 708.

²⁵ Estas alegaciones fueron denegadas en auto del 16 de julio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander. Cuaderno No. 2, Folios 802 a 805.

(ii) Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-²⁶

8.- La apoderada judicial de la CDMB instó al juez contencioso administrativo para que desvinculara a dicha entidad por carecer de legitimación en la causa por pasiva y no existir supuesto fáctico o jurídico alguno que le atribuya responsabilidad frente al daño objeto de reclamo.

Tras efectuar un repaso sobre la creación y naturaleza jurídica de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, subrayó que su principal función es asesorar a los entes territoriales ubicados dentro del área de su jurisdicción *“en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables”*, según lo expresamente establecido en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. De ahí su papel eminentemente secundario en los comités de prevención y atención de desastres para adelantar *“labores de control de los problemas de erosión o desestabilización resultantes de acciones del hombre o de intervención en zonas con afectaciones ocasionadas por particulares”*.

No en vano, señaló que, con arreglo a lo previsto en las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 715 de 2001 y 1523 de 2012, la reglamentación de los usos del suelo corresponde a los municipios y, por tanto, son los alcaldes, como conductores del desarrollo local, *“los responsables directos de implementar procesos estratégicos y prioritarios de atención del riesgo de desastres por conducto de los planes de ordenamiento territorial y los demás instrumentos de gestión pública”*.

Incluso, de cara a la situación geológica de la etapa VII de la Urbanización San Cristóbal, destacó el Informe Técnico suscrito por la Subdirección de Gestión Ambiental Urbana Sostenible -SGAUS- del 21 de marzo de 2013, en el que se puso en evidencia que la inestabilidad de los terrenos obedece *“a las altas precipitaciones que se presentaron en el municipio de Piedecuesta durante los meses de la ola invernal, al ascenso de niveles freáticos y/o flujos subterráneos provenientes de la cañada localizada en el costado posterior del cerro y a factores antrópicos, como el mal drenaje superficial de la vía veredal”*. Escenario que impuso en su momento sugerir a la empresa de servicios públicos del municipio *“la inspección de todas las redes de servicios alteradas por el deslizamiento y la ejecución de obras de adecuación y reconstrucción a fin de evitar fugas o pérdidas de agua que saturen el coluvión”*.

En consecuencia, la CDMB terminó su intervención sugiriendo que el daño era imposible de predecir por la configuración de un evento de fuerza mayor o caso fortuito y la antigüedad misma que acusaban las construcciones. Sobre esa base, planteó como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva²⁷.

9.- Por su parte, tanto el municipio de Piedecuesta como la empresa de servicios públicos domiciliarios Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P se abstuvieron de contestar la demanda.

²⁶ Contestación del 2 de abril de 2013 en Cuaderno No. 2, Folios 758 a 778.

²⁷ Esta alegación fue denegada en auto del 16 de julio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander. Cuaderno No. 2, Folios 802 a 805.

Alegatos de conclusión

10.- En proveído del 3 de diciembre de 2014, se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión. Así mismo, se ordenó el traslado especial al Agente del Ministerio Público para que conceptuara en el asunto²⁸.

11.- El apoderado judicial de la parte actora hizo especial énfasis en el hecho de que el deslizamiento de tierra ocurrido el 16 de diciembre de 2010 pudo haberse prevenido por la administración local si esta hubiera atendido en forma oportuna las solicitudes que, de varios años atrás, le fueron presentadas por los miembros de la comunidad perteneciente al barrio San Cristóbal VII Etapa del municipio de Piedecuesta²⁹.

12.- Por su parte, la abogada de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- ratificó lo expuesto en su escrito introductorio, en el sentido de señalar que el resorte competencial de la entidad es exclusivamente medioambiental y que, por consiguiente, su rol consultivo no tiene la virtualidad de trasladarle la responsabilidad que, por virtud de la Ley 9 de 1989, les asiste a los municipios en clave de la adopción de regulaciones sobre usos del suelo y prevención de amenazas y riesgos naturales³⁰.

13.- La apoderada judicial del municipio de Piedecuesta invocó la existencia de la causal exonerativa de responsabilidad alusiva a la fuerza mayor, comoquiera que, a su juicio, *“el resultado dañoso fue provocado por las irresistibles, imprevisibles, anormales e intensas lluvias durante 2010 que condujeron a una mayor saturación de humedad en los suelos y generaron eventos extraordinarios de deslizamientos en la zona, sin que fuese posible al municipio precaver su ocurrencia en atención a la duración y capacidad destructora del fenómeno natural”*³¹.

14.- La Empresa Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P. manifestó no tener injerencia alguna en los hechos objeto de controversia, por lo que, en cuanto a ella atañe, pide sean despachadas desfavorablemente las pretensiones del grupo reclamante³².

15.- Entre tanto, la Procuraduría 158 Judicial II Administrativa, mediante concepto No. 04 del 19 de enero de 2015, solicitó al Tribunal Administrativo de Santander que accediera parcialmente a las súplicas de la demanda. Sobre el particular, estimó que había quedado plenamente demostrado que los demandantes figuraban como propietarios de los inmuebles que fueron declarados inhabitables por la Alcaldía Municipal de Piedecuesta, quienes habían agotado todos los mecanismos institucionales en búsqueda de una posible solución, y que los conceptos técnicos expedidos determinaron que dichos bienes fueron afectados ostensiblemente por el deslizamiento de la montaña aledaña al lugar, debido a la falta de canalización de las aguas lluvias.

²⁸ Cuaderno No. 2, Folios 1166 y 1167.

²⁹ Cuaderno No. 2, Folios 1173 a 1175.

³⁰ Cuaderno No. 2, Folios 1176 a 1182.

³¹ Cuaderno No. 2, Folios 1183 a 1185.

³² Cuaderno No. 2, Folios 1186 y 1187.

Respecto de la responsabilidad de la sociedad constructora, declaró que “no hay prueba de la fecha exacta en la que se entregaron las viviendas”³³.

Motivación de la sentencia de primera instancia

16.- El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 30 de abril de 2015³⁴, declaró patrimonialmente responsables al Municipio de Piedecuesta y a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- del daño ocasionado a los demandantes, consistente en la pérdida de las viviendas que habitaban en la etapa VII de la Urbanización San Cristóbal.

En efecto, por un lado, encontró establecidas las condiciones de uniformidad del grupo demandante, la pertenencia al mismo y la causa común que originó el daño, en la medida en que se trata de 26 personas que habitaron 12 viviendas de la Urbanización San Cristóbal VII etapa, ubicada en la calle 3B con carrera 20 del municipio de Piedecuesta, específicamente en la zona contigua a la montaña. Y por otro, verificó que aquél les es imputable fáctica y jurídicamente, por cuanto, a pesar de que conocían del riesgo presentado en la zona, *“omitieron el deber de realizar las obras y acciones correspondientes para prevenirlo, debiendo por tal motivo indemnizar al referido grupo, aun cuando no sea por partes iguales, dado el mayor grado de responsabilidad que tiene el municipio de Piedecuesta en la causación del daño, ya que, en primer lugar, es al que la Ley le impone la obligación de reubicación o compra de las viviendas de zonas en riesgo y, en segundo término, por no haber desplegado ninguna actuación oportuna que evitara la pérdida de las viviendas, vulnerando el derecho constitucional a la vivienda digna y real de dominio del grupo accionante”*.

Sobre esa base, la autoridad judicial adelantó el escrutinio jurisprudencial de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado y, especialmente, de la falla del servicio como título de imputación de daños antijurídicos, para efectos de resaltar el deber que tenían las entidades condenadas de adoptar medidas preventivas para evitar el desprendimiento de montaña, aun cuando el área afectada fuera calificada como de *“mayor susceptibilidad”*; lo que, dicho sea de paso, desvirtuaba el carácter imprevisible e irresistible del hecho dañoso y sus consecuencias.

Así las cosas, con apoyo en el avalúo realizado en el año 2011 por la Lonja Inmobiliaria de Santander, que comprende el valor del lote y la construcción, se procedió a determinar el monto indexado a 30 de abril de 2015 de cada uno de los terrenos donde se encontraban ubicadas las viviendas destruidas, correspondiente a la indemnización por concepto de perjuicios materiales -daño emergente- en favor de los propietarios. Respecto del lucro cesante y los perjuicios morales, se negó su reconocimiento por no obrar dentro del proceso prueba alguna que lograra demostrar su afectación.

La parte resolutive de la providencia es del siguiente tenor:

³³ Cuaderno No. 2, Folios 1209 a 1217.

³⁴ Cuaderno No. 3, Folios 1234 a 1264.

<<**Primero. DECLARAR** patrimonialmente responsables al Municipio de Piedecuesta y a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-, (sic) el daño ocasionado a los demandantes, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. CONDENAR al Municipio de Piedecuesta y a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- a pagar a título de indemnización de perjuicios materiales -daño emergente, la suma de mil cuatrocientos veinte cuatro millones novecientos sesenta y seis mil quinientos cincuenta y un pesos m/cte. (\$1.424.966.551), a los integrantes del grupo que relacionaron en la parte motiva de esta providencia y que se hicieron parte dentro del proceso. El Municipio asumirá el sesenta y cinco por ciento (65%) y la CDMB el restante treinta y cinco por ciento (35%).

Tercero. Como consecuencia de la orden anterior, **se ORDENA** que dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este proveído, el monto de la indemnización colectiva objeto de esta condena, sea entregado al FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS administrado por el Defensor del Pueblo, y a cargo del cual se pagarán las indemnizaciones, según lo ordenado en el artículo 65-3 de la Ley 472 de 1998.

Cuarto. Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se realice la referida consignación al fondo mencionado, los actores miembros del grupo deberán acreditar ante el Defensor del Pueblo, con prueba idónea, su calidad de propietarios de los inmuebles, anexando copia de su documento de identificación.

Quinto. CONDENAR al Municipio de Piedecuesta y a la CDMB al pago -en su correspondiente porcentaje- de la indemnización correspondiente a las demás personas del grupo que no hayan concurrido al proceso y que dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la presente sentencia decidan acogerse a lo aquí dispuesto (específicamente la señoras Brígida Durán de Gil, Teresa de Jesús Calderón Villamizar e (sic) Isabel Tarazona Delgado), suministrando la información de que trata el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, los que no podrán invocar daños extraordinarios excepcionales a los probados en el presente proceso. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el literal b) del numeral 3º del artículo 64 ibidem. Se advierte respecto de las señoras Durán de Gil y Calderón Villamizar, que si por algún caso, no pueden comparecer por sí mismas o respecto de ellas existe estado civil alguno, la otra persona con la que comparte la propiedad del inmueble deberá adjuntar la documentación que lo acredite o el respectivo poder para reclamar el 100% de la indemnización respecto de su vivienda, de lo contrario, sólo se tendrá derecho a la mitad. Por su parte, la señora (sic) Isabel Tarazona Delgado tendrá derecho a la indemnización indexada, debiendo acompañar el certificado de libertad y tradición que la acredite como propietaria, el correspondiente avalúo del inmueble y copia de su documento de identidad. Si respecto de ella hay estado civil alguno, sus herederos podrán reclamar el monto de la indemnización, allegando la documentación correspondiente. Para todo lo anterior, se deberá verificar la parte motiva de la providencia.

Sexto. Finalizado el pago de las indemnizaciones individuales, el FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS, en cumplimiento de lo preceptuado en el último inciso del literal b del numeral 3º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, deberá devolver el dinero sobrante a las entidades demandadas, en el correspondiente porcentaje.

Séptimo. REMITIR copia de este fallo al Registro de Acciones Populares y de Grupo de la Defensoría del Pueblo (art. 80 ley 472 de 1998).

Octavo. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

Noveno. CONDENAR en costas al Municipio de Piedecuesta y a la CDMB, por ser la parte vencida en esta instancia, de conformidad con lo establecido en el Art. 365 del Código General del Proceso. El monto de las agencias en derecho se fijará por auto separado. Líquidense las costas de manera concentrada en el Juzgado de Origen, tal como lo establece el Art- 366 ibidem; cada entidad asumirá el 50% de la condena.

Décimo. Ejecutoriada la presente providencia, expídase a favor de la parte interesada, en los términos del Art. 114 del C.G.P., copia auténtica de la presente providencia con la correspondiente constancia de ejecutoria, (sic) con constancia de su ejecutoria y archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el Sistema de Justicia XXI>> (Negrillas propias del texto).

II. RECURSO DE APELACIÓN

17.- El fallo antes indicado³⁵ fue recurrido oportunamente por los apoderados judiciales del grupo demandante³⁶, del municipio de Piedecuesta³⁷ y de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-³⁸.

Recurso de la parte demandante

18.- Quien representa los intereses del grupo demandante adujo que el juez contencioso administrativo pasó por alto el reconocimiento y pago del daño moral -objetivo y subjetivo- producido con motivo del derrumbe de los predios ubicados en el barrio San Cristóbal VII etapa, reflejado, por lo demás, “en el grado de dolor y aflicción de sus núcleos familiares, en calidad de víctimas indirectas de la tragedia, al verse obligados a abandonar el sitio escogido como residencia o asiento principal para vivir”. Adicionalmente, requirió la elaboración de un nuevo avalúo de cada vivienda para actualizar, desde el punto de vista monetario, su valor real, así como el respectivo lucro cesante.

Recurso de la parte demandada

19.- La abogada del municipio de Piedecuesta solicitó que se revocara el pronunciamiento proferido por el Tribunal Administrativo de Santander para, en su lugar, declarar la ocurrencia de una fuerza mayor como causal exonerativa de responsabilidad, dadas las características extraordinarias del fenómeno climático de la Niña en el año 2010, “pudiendo, de no prosperar esta causal, decretarse falla relativa del servicio por parte del Municipio de Piedecuesta o la concurrencia de la fuerza mayor con la falla del servicio de la empresa Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P.”, merced a la ruptura del tubo que pudo haber agravado la remoción de tierra en el sector. De otra parte, recalcó que el tema del riesgo fue introducido como una determinante ambiental en el proceso de adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial hasta después de 1997 y que la sola calificación de “zona susceptible de amenaza” no permitía

³⁵ Constancia secretarial de notificación en Cuaderno No. 3, Folio 1481.

³⁶ Recurso de apelación del 12 de mayo de 2015 en Cuaderno No. 3, Folios 1276 a 1281.

³⁷ Recurso de apelación del 11 de mayo de 2015 en Cuaderno No. 3, Folios 1270 a 1275.

³⁸ Recurso de apelación del 12 de mayo de 2015 en Cuaderno No. 3, Folios 1282 a 1299.

emprender ningún tipo de obra de mitigación, habida cuenta de que se desconocía la actual amenaza y sus causas.

20.- Finalmente, la apoderada judicial de la CDMB también recurrió la sentencia en lo concerniente a las órdenes que le fueron impartidas, asegurando no haber incurrido en la vulneración de derechos e intereses colectivos de la comunidad del barrio San Cristóbal del municipio de Piedecuesta, toda vez que es claro que cumplió a cabalidad con su labor de asesoría en materia medioambiental en la zona afectada y que son las autoridades municipales, por expresa disposición legal, las responsables directas de implementar los distintos procesos de gestión del riesgo en su jurisdicción.

Trámite de segunda instancia

21.- Una vez declarada fallida la etapa de conciliación de que trata el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por ausencia de ánimo conciliatorio³⁹, el Tribunal Administrativo de Santander, a través de auto del 13 de julio de 2016, concedió en el efecto suspensivo ante el Consejo de Estado los recursos de apelación interpuestos en contra de la referida sentencia condenatoria.

22.- En proveído del 28 de abril de 2017, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A- admitió los referidos recursos por cumplir con lo establecido en el artículo 150 del Código General del Proceso⁴⁰. Así mismo, mediante auto del 14 de junio siguiente, corrió traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran alegatos de conclusión, al tiempo que ordenó el traslado especial al Agente del Ministerio Público para que conceptuara en el asunto⁴¹.

23.- Los apoderados judiciales del grupo demandante⁴², de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-⁴³ y del municipio de Piedecuesta⁴⁴ se limitaron a replicar las posturas sustentadas en los escritos impugnativos correspondientes.

24.- En esta oportunidad procesal, el Ministerio Público guardó silencio⁴⁵.

Integración al grupo demandante luego de proferida la sentencia⁴⁶

25.- En esta etapa, la señora Isabel Tarazona de Delgado solicitó ser integrada al grupo demandante. En auto del 31 de julio de 2015 dictado por el Tribunal Administrativo de Santander se admitió su intervención⁴⁷. En ese orden, intervino en la causa por conducto de apoderada judicial para solicitar que se confirme la decisión de condena adoptada en la sentencia de primera instancia y, de paso, se modifique el ordinal segundo de su parte resolutive, en el interés

³⁹ Cuaderno No. 3, Folios 1566 y 1567.

⁴⁰ Cuaderno No. 3, Folio 1578.

⁴¹ Cuaderno No. 3, Folio 1582.

⁴² Cuaderno No. 3, Folios 1618 a 1625.

⁴³ Cuaderno No. 3, Folios 1608 a 1615.

⁴⁴ Cuaderno No. 3, Folios 1590 a 1592.

⁴⁵ Constancia secretarial en Cuaderno No. 3, Folios 1638 y 1639.

⁴⁶ Cuaderno No. 3, Folio 1588.

⁴⁷ Cuaderno No. 3, Folio 1482.

de que “se tenga en cuenta el avalúo que fue aportado sobre el valor del bien inmueble destruido que era de su propiedad”.

III. CONSIDERACIONES

Competencia de la Sala

26.- Es competente la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer de los procesos que se susciten con ocasión de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, según lo establecido en el artículo 50 de 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*”⁴⁸.

Debe precisarse, además, que le asiste competencia a la Sala para conocer de los recursos de apelación promovidos contra el fallo del Tribunal Administrativo de Santander, por tratarse de un juicio con vocación de doble instancia surtida ante esta Corporación, debido a que se discute la reparación de daños causados al grupo demandante por parte del Municipio de Piedecuesta y de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-, tal y como lo prevén los artículos 150⁴⁹ y el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”⁵⁰.

Inclusive, es de relieves que, en los estrictos términos del numeral 12 del artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019⁵¹, por medio del cual se expidió el Reglamento Interno del Consejo de Estado, le corresponde a la Sección Tercera resolver, en segunda instancia, sobre las apelaciones de las sentencias proferidas por los tribunales administrativos en materia de acciones de grupo.

Finalmente, como se trata de una acción de grupo ejercida en tiempo, esto es, el 3 de octubre de 2012, comoquiera que los hechos sucedieron el 16 de diciembre de 2010, cuyo aspecto no mereció ningún reparo por los extremos procesales, está sometida a las previsiones de la Ley 472 de 1998, con las modificaciones que respecto de la pretensión, caducidad y competencia le introdujo la Ley 1437 de 2011.

⁴⁸ “(...) **JURISDICCIÓN.** La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas (...)”.

⁴⁹ “**COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos (...)”.

⁵⁰ “(...) **COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.

⁵¹ “**DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES.** Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Tercera (...) 12. Las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado (...)”.

Objeto de la apelación

27.- En esta oportunidad, incumbe a la Sala revisar los motivos de inconformidad sustentados en los recursos de apelación presentados por los apoderados del grupo demandante, del municipio de Piedecuesta y de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- que, concretamente, imponen la necesidad de establecer si, en efecto, el municipio de Piedecuesta y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-, en función de sus competencias, son responsables de los perjuicios causados al grupo afectado a raíz de la demolición de sus viviendas, incluso si la Empresa de Servicios Públicos Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P. concurrió en la causación del daño, o si, antes bien, se presenta la existencia de una fuerza mayor asociada al fenómeno climático de la Niña como causal eximente de dicha responsabilidad. Con todo, en el evento de comprobarse esta, habrá de determinarse si el grupo demandante tiene derecho al reconocimiento del lucro cesante y también a los perjuicios morales.

Así entonces, previas algunas consideraciones sobre *i)* el medio de control propuesto, *ii)* la integración del grupo demandante y la legitimación por activa, *iii)* la responsabilidad que les asiste a las entidades demandadas en clave de sus obligaciones de prevención y/o atención de desastres, y *iv)* la eventual acreditación del daño, *v)* la Sala procederá a analizar los demás elementos de la responsabilidad deprecada.

Generalidades sobre las acciones de grupo

28.- Las acciones colectivas, populares y de grupo, han sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, quienes en distintos pronunciamientos se han ocupado de desarrollar de forma amplia los temas relacionados con su naturaleza, alcance, contenido, justificación, características y finalidad de los derechos e intereses jurídicos que amparan⁵². No en vano, se les ha llegado a considerar como verdaderas herramientas de participación social instituidas a favor del ciudadano para defender intereses comunitarios con una motivación esencialmente solidaria⁵³ y, en esa misma medida, “*piezas claves del modelo de Estado constitucional adoptado por la Carta de 1991 y de su sistema de garantías*”⁵⁴, no solo al contribuir decididamente en la realización de la prerrogativa *iusfundamental* de acceso a la administración de justicia, sino por coadyuvar al propósito de protección de los derechos de las personas y de los grupos, el cual comporta un fin esencial del Estado⁵⁵.

Recuérdese que la Constitución Política reconoce expresamente tales acciones en dos de sus disposiciones. En el artículo 88, al delegar en el legislador la facultad expresa para regular “*las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos (...)*”, así como aquellas “*originadas en los*

⁵² Cfr. Sentencias C-304 de 2010, C-242 de 2012, C-302 de 2012, T-849A de 2013 y T-869 de 2014 de la Corte Constitucional y radicados Nros. 216530705001233300020160000201 del 04/12/2020 y 216144168001233300020140082101 del 24/09/2020 de la Sección Tercera -Subsección A- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁵³ Cfr. Sentencia C-622 de 2007 de la Corte Constitucional.

⁵⁴ Cfr. Sentencia C-116 de 2008 de la Corte Constitucional.

⁵⁵ Cfr. Artículo 2º de la Constitución Política de Colombia.

daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”; y en el artículo 89 que estipula que fuera de las acciones directamente diseñadas por la Carta, “la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”.

Justamente, por virtud del amplio margen de configuración normativa otorgado por las disposiciones constitucionales recién anotadas, el legislador procedió a expedir la Ley 472 de 1998, mediante la cual se regula el ejercicio de las acciones populares y de grupo. En términos generales, a través de dicha preceptiva, junto con las modificaciones que le introdujo la Ley 1437 de 2011⁵⁶, se determina el alcance de dichos medios de control, se fijan los principios que rigen su trámite procesal y se regula con detalle todo lo relacionado con los procesos judiciales que las resuelven.

Tratándose de las acciones de grupo, los artículos 88 Superior y 3º de la Ley 472 de 1998⁵⁷ permiten advertir que *“se originan en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación y que a pesar de referirse a intereses comunes se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue”*⁵⁸. Por tal razón, se ha expresado en la jurisprudencia constitucional que la acción de grupo pretende resarcir el perjuicio causado *“a un número importante de personas -un grupo-, en cuanto todas ellas resultaron afectadas por un daño originado en circunstancias comunes, lo que justifica un trato procesal unitario”*⁵⁹.

De ahí que se le atribuya, por un lado, un carácter esencialmente indemnizatorio al buscar reparar los daños generados por la vulneración de derechos de carácter subjetivo susceptibles de valoración patrimonial y, por otro, un carácter principal en cuanto a su procedencia se refiere, pues a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener la reparación del daño sufrido, la misma puede promoverse *“sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios”*⁶⁰.

Así, entonces, en las acciones de grupo la responsabilidad es tramitada colectivamente, ya que se trata de reclamar los daños ocasionados a un número importante de ciudadanos, pero las reparaciones concretas son, *prima facie*, individualizadas, comoquiera que, por su intermedio, lo que se protege es el daño subjetivo de cada uno de los miembros del grupo. Es así como su finalidad es permitir que estos, siendo afectados por un evento lesivo común, puedan entablar una sola acción con fines de reparación, con lo cual se obtiene mayor eficiencia en números de procesos, pruebas y representación jurídica,

⁵⁶ Cfr. Radicado No. 05001233300020130172002 del 03/08/2020 de la Sección Tercera -Subsección B- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁵⁷ Si bien este artículo alude al citado medio procesal como *“acción de grupo”*, en el ámbito de esta jurisdicción se denomina *“reparación de los perjuicios causados a un grupo”*, conforme a lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011.

⁵⁸ Cfr. Sentencia C-215 de 1999 de la Corte Constitucional.

⁵⁹ Cfr. Sentencia C-569 de 2004 de la Corte Constitucional.

⁶⁰ Cfr. Sentencia C-242 de 2012 de la Corte Constitucional.

además de un claro efecto positivo en términos de economía procesal al evitar el desgaste del aparato judicial.

Procedencia del medio de control

29.- En el presente caso, la acción tiene origen en una causa común⁶¹, que no es debatida por las partes en el proceso, como tampoco lo hizo el Tribunal en su sentencia, causa que se identifica con la destrucción de las viviendas del grupo reclamante en hechos ocurridos el 16 de diciembre de 2010, cuando se precipitó un alud de tierra sobre sus inmuebles, deteriorándose a tal punto que se derrumbaron y fueron declaradas en ruina total.

Frente a la anotada circunstancia, un grupo de más de 20 personas que habitaron 12 viviendas de la Urbanización San Cristóbal VII etapa, ubicada en la calle 3B con carrera 20 del municipio de Piedecuesta, Santander, específicamente en la zona contigua a la montaña, dentro de los que se encuentran los propietarios, copropietarios y sus núcleos familiares, persiguen la reparación de los perjuicios causados con motivo del citado derrumbe a raíz, presuntamente, de las omisiones en que incurrieron las entidades demandadas al no realizar las actuaciones preventivas correspondientes, lo cual derivó en el colapso y posterior destrucción de sus viviendas.

En este orden de ideas, aparecen acreditados los requisitos de uniformidad del grupo, pertenencia al mismo y causa común que originó el daño, pues, se reitera, cada una de las personas que conforman aquel actúa en calidad de habitantes o propietarios de los bienes inmuebles destruidos en el sector antes mencionado.

La legitimación en la causa por activa y de la integración al grupo

30.- Ha reconocido en múltiples oportunidades esta Corporación que uno de los presupuestos procesales para que el juez contencioso administrativo pueda proferir una decisión de fondo es la legitimación en la causa⁶². Esta se configura, desde una perspectiva material, cuando quien acude al proceso tiene estrecha relación con los intereses involucrados en aquel y guarda una conexión con los hechos que motivaron el litigio o, lo que es lo mismo, es titular de un interés jurídico sustancial⁶³.

Pues bien, tratándose de una reclamación patrimonial dirigida al resarcimiento de un daño, la legitimación en el asunto bajo examen se asocia a la titularidad del derecho real de las 12 viviendas que resultaron destruidas en la Urbanización San Cristóbal VII etapa, ubicada en la calle 3B con carrera 20 del municipio de Piedecuesta, Santander, que además de dar cuenta de su pertenencia al grupo, acredita el derecho material de cada integrante, conforme

⁶¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, 7 de marzo de 2011, exp. 23001-23-31-000-2003-00650-02 (AG).

⁶² Cfr. Expediente No. 40175 del 14/03/2018 de la Sección Tercera -Subsección A- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁶³ "(...) la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe, entonces, simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo". Cfr. Sentencia T-416 de 1997 de la Corte Constitucional.

obra en los títulos contenidos en las escrituras públicas de compraventa que fueron anexadas junto con la demanda⁶⁴, así como en los respectivos certificados de libertad y tradición de los bienes inmuebles de cada uno de los reclamantes⁶⁵. En tales documentos aparece que las viviendas de la

⁶⁴ Copias simples y autenticadas en Cuaderno No. 1, Folios 461 a 534; y en Cuaderno No. 2, Folios 865 a 873. En los referidos folios se da cuenta de: **a)** Escritura pública Número 2359 otorgada el 1º de octubre de 2007 en la que se transfiere a título de venta en favor de TERESA DE JESÚS CALDERÓN VILLAMIZAR una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-04, Manzana A, Lote 12 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-13128); **b)** Escritura pública Número 210 otorgada el 5 de febrero de 2004 en la que se transfiere a título de venta en favor de JORGE ARTURO BUENO NÚÑEZ una casa de habitación ubicada en la calle 3B #20-28 Manzana A Lote 8 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-0013.124); **c)** Escritura pública Número 2612 otorgada el 27 de mayo de 2008 en la que se transfiere a título de venta en favor de AMPARO BARRAGÁN GUTIÉRREZ una casa de habitación ubicada en la Calle 3B # 20-68, Manzana A, Lote 1 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-13117); **d)** Escritura pública Número 4235 otorgada el 5 de octubre de 2006 en la que se transfiere a título de venta en favor de ANGELMIRO GÓMEZ LÓPEZ una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-44, Manzana A, Lote 5 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-13121); **e)** Escritura pública Número 1452 otorgada el ;1º de noviembre de 1990 en la que se transfiere a título de venta en favor de VICTORIA QUINTERO DE CASTRO una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-08, Manzana A, Lote 11 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-0013.127); **f)** Escritura pública Número 1317 otorgada el 1º de julio de 2004 en la que se transfiere a título de venta en favor de VÍCTOR MANUEL GÓMEZ CALDERÓN una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-52, Manzana A, Lote 4 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-0013.120); **g)** Escritura pública Número 03889 otorgada el 29 de diciembre de 2006 en la que se transfiere a título de venta en favor de FERNANDO AUGUSTO TAPIAS BALLESTEROS una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-40, Manzana A, Lote 6 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-13122); **h)** Escritura pública Número 2286 otorgada el 10 de agosto de 1988 en la que se transfiere a título de venta en favor de RODOLFO MACABEO VALDERRAMA una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-20, Manzana A, Lote 9 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-0013.125); **i)** Escritura pública Número 1455 otorgada el 22 de julio de 2009 en la que se transfiere a título de venta en favor de GLADYS AMPARO BOHÓRQUEZ JURADO una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-64 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-13118); **j)** Escritura pública Número 3503 otorgada el 1º de noviembre de 1988 en la que se transfiere a título de venta en favor de GILBERTO GIL DURÁN Y BRÍGIDA DURÁN DE GIL una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-32, Manzana A, Lote 7 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa de Piedecuesta (Matrícula inmobiliaria No. 314-0013.123); y **k)** Escritura pública Número 328 otorgada el 11 de marzo de 2002 en la que se liquida la sociedad patrimonial entre HERNANDO BOTÍA LEÓN Y MARÍA VERÓNICA MERCHÁN RODRÍGUEZ, adjudicándosele el 100% del bien inmueble al primero, consistente en una casa de habitación ubicada en la calle 3B # 20-16, Manzana A, Lote 10 de la Urbanización San Cristóbal VII etapa (Matrícula inmobiliaria No. 314-0013126).

⁶⁵ Copias simples de los certificados en Cuaderno No. 1, Folios 429 a 446; y en Cuaderno No. 2, Folios 877 y 878. En los referidos folios se da cuenta de: **a)** Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13117 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-68 cuya compraventa a AMPARO BARRAGÁN GUTIÉRREZ se registró en escritura pública el 27 de mayo de 2008; **b)** Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13121 del predio urbano ubicado en calle 3B # 20-44 cuya compraventa a ANGELMIRO GÓMEZ LÓPEZ se registró en escritura pública el 5 de octubre de 2006; **c)** Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13127 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-08 cuya compraventa a VICTORIA QUINTERO DE CASTRO se registró en escritura pública el 1º de noviembre de 1990; **d)** Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13118 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-64 cuya compraventa a GLADYS AMPARO BOHÓRQUEZ JURADO se registró en escritura pública el 22 de julio de 2009; **e)** Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13120 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-52 cuya compraventa a VÍCTOR MANUEL GÓMEZ CALDERÓN se registró en escritura pública el 1º de julio de 2004; **f)** Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13122 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-40 cuya compraventa a FERNANDO AUGUSTO TAPIAS BALLESTEROS se registró en escritura pública el 29 de diciembre de 2006; **g)** Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13125 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-20 cuya compraventa a RODOLFO MACABEO VALDERRAMA se registró en escritura pública el 10 de agosto de 1988; **h)** Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13128 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-04 cuya compraventa a TERESA DE JESÚS CALDERÓN VILLAMIZAR se registró en escritura pública el 1º de octubre de 2007; **i)** Certificado de tradición

urbanización fueron construidas por la Sociedad Agrícola San Cristóbal Limitada y entregadas a finales del año 1988 a sus residentes.

Para mayor claridad, se identificará a cada uno de los miembros del grupo demandante, el inmueble afectado y la oportunidad en la que se hicieron parte del mismo dentro del proceso, incluyendo, por supuesto, a quienes se acogieron con posterioridad a la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander, dentro de los 20 días siguientes a su publicación, en plena correspondencia con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998:

No.	Demandante e identificación	Dirección del inmueble afectado / Folio de matrícula inmobiliaria	Oportunidad en la que se hizo parte del grupo
1.	Rodolfo Valderrama Macabeo (Cédula de Ciudadanía No. 13.806.326)	Calle 3B # 20-20 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13125	Con la presentación de la demanda
2.	Luz Estela Hernández Delgado (Cédula de Ciudadanía No. 37.831.954)	Calle 3B # 20-20 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13125	Con la presentación de la demanda
3.	Yorlennys Valderrama Hernández (Cédula de Ciudadanía No. 37.753.605)	Calle 3B # 20-20 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13125	Con la presentación de la demanda
4.	Fernando Augusto Tapias Ballesteros (Cédula de Ciudadanía No. 5.672.424)	Calle 3B # 20-40 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13122	Con la presentación de la demanda
5.	Marina Ballesteros Sánchez (Cédula de Ciudadanía No. 26.665.511)	Calle 3B # 20-40 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13122	Con la presentación de la demanda
6.	Alexandra Margarita Tapias Ballesteros (Cédula de Ciudadanía No. 28.212.866)	Calle 3B # 20-40 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13122	Con la presentación de la demanda
7.	Víctor Manuel Gómez Calderón (Cédula de Ciudadanía No. 5.555.977)	Calle 3B # 20-52 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13120	Con la presentación de la demanda
8.	María Luisa Gómez Almeyda (Cédula de Ciudadanía No. 63.558.908)	Calle 3B # 20-52/ Matrícula inmobiliaria No. 314-13120	Con la presentación de la demanda
9.	Hernando Botía León (Cédula de Ciudadanía No. 1.113.126)	Calle 3B # 20-16 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13126	Con la presentación de la demanda
10.	Victoria Quintero de Castro (Cédula de Ciudadanía No. 27.920.760)	Calle 3B # 20-08 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13127	Con la presentación de la demanda
11.	Arnulfo Castro Quintero (Cédula de Ciudadanía No. 91.341.705)	Calle 3B # 20-08 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13127	Con la presentación de la demanda
12.	Angelmiro Gómez López (Cédula de Ciudadanía No. 79.853.067)	Calle 3B # 20-44 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13121	Con la presentación de la demanda
13.	Nelly Gómez de López (Cédula de Ciudadanía No. 37.640.132)	Calle 3B # 20-44 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13121	Con la presentación de la demanda
14.	Luis Alejandro Gómez (Cédula de Ciudadanía No. 13.807.630)	Calle 3B # 20-44 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13121	Con la presentación de la demanda
15.	Amparo Barragán Gutiérrez	Calle 3B # 20-68 /	Con la

No. Matrícula inmobiliaria 314-13124 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-28 cuya compraventa a JORGE ARTURO BUENO NÚÑEZ se registró en escritura pública el 5 de febrero de 2004; y j) Certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13123 del predio urbano ubicado en la calle 3B # 20-32 cuya compraventa a GILBERTO GIL DURÁN Y BRÍGIDA DURÁN DE GIL se registró en escritura pública el 1º de noviembre de 1988.

	(Cédula de Ciudadanía No. 63.443.908)	Matrícula inmobiliaria No. 314-13117	presentación de la demanda
16.	Jaime García Moreno (Cédula de Ciudadanía No. 91.348.413)	Calle 3B # 20-68 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13117	Con la presentación de la demanda
17.	Mariela Gutiérrez Villamizar (Cédula de Ciudadanía No. 28.295.428)	Calle 3B # 20-68 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13117	Con la presentación de la demanda
18.	Jorge Arturo Bueno Núñez (Cédula de Ciudadanía No. 2.122.092)	Calle 3B # 20-28 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13124	Con la presentación de la demanda
19.	María del Socorro Calderón Villamizar (Cédula de Ciudadanía No. 28.295.422)	Calle 3B # 20-04/ Matrícula inmobiliaria No. 314-13128	Con la presentación de la demanda
20.	Darwin Yesid Calderón (Cédula de Ciudadanía No. 1.102.368.057)	Calle 3B # 20-04 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13128	Con la presentación de la demanda
21.	Gladys Amparo Bohórquez Jurado (Cédula de Ciudadanía No. 63.309.721)	Calle 3B # 20-64 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13118	Con la presentación de la demanda
22.	Rosa Tulia Jurado de Bohórquez (Cédula de Ciudadanía No. 28.256.270)	Calle 3B # 20-64 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13118	Con la presentación de la demanda
23.	Mildred Rocío Méndez Bohórquez (Cédula de Ciudadanía No. 37.619.174)	Calle 3B # 20-64 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13118	Con la presentación de la demanda
24.	Gilberto Gil Durán (Cédula de Ciudadanía No. 13.800.853)	Calle 3B # 20-32 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13123	Mediante auto del 21 de agosto de 2013 (Antes de la apertura a pruebas)
25.	Zoila Gil Durán (Cédula de Ciudadanía No. 63.328.854)	Calle 3B # 20-32 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13123	Mediante auto del 21 de agosto de 2013 (Antes de la apertura a pruebas)
26.	Amanda Gil Durán (Cédula de Ciudadanía No. 63.350.169)	Calle 3B # 20-32 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13123	Mediante auto del 21 de agosto de 2013 (Antes de la apertura a pruebas)
27.	Brígida Durán de Gil (Cédula de Ciudadanía No. 37.795.308)	Calle 3B # 20-32 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13123	Mediante auto del 31 de julio de 2015 (dentro de los 20 días siguientes a la publicación del fallo)
28.	Teresa de Jesús Calderón Villamizar (Cédula de Ciudadanía No. 63.440.411)	Calle 3B # 20-04 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13128	Mediante auto del 31 de julio de 2015 (dentro de los 20 días siguientes a la publicación del fallo)
29.	Isabel Tarazona de Delgado (Cédula de Ciudadanía No. 27.798.650)	Calle 3B # 20-58 / Matrícula inmobiliaria No. 314-13119	Mediante auto del 31 de julio de 2015 (dentro de los 20 días siguientes a la publicación del fallo)

Ahora, de las 29 personas asociadas a los inmuebles destruidos, debe decirse que de estas aparecen inscritas en los certificados de matrícula inmobiliaria, conforme explica el pie de página, los señores, Teresa de Jesús Calderón Villamizar; Jorge Arturo Bueno Núñez; Amparo Barragán Gutiérrez; Angelmiro

Gómez López; Victoria Quintero de Castro; Víctor Manuel Gómez Calderón; Fernando Augusto Tapias Ballesteros; Rodolfo Macabeo Valderrama; Gladys Amparo Bohórquez Jurado, Gilberto Gil Durán y Brígida Durán de Gil Coopropietarios de una casa de habitación ubicada en la calle 3b # 20-32; Hernando Botía e Isabel Tarazona Delgado.

Sin perjuicio de que también concurrieron al proceso los señores Zoila Gil Duran, Amanda Gil Duran y y Juan Carlos Gil, como integrantes del grupo familiar del señor Gilberto Gil Duran, pero fundamentalmente como residentes del inmueble ubicado en la calle 3B n.º 20-32, al que se hizo referencia. Para acreditar la calidad de habitantes del sector acompañaron una certificación expedida por la Alcaldía Municipal de Piedecuesta que da cuenta de su residencia al tiempo del desaste generado en su vivienda.⁶⁶

Ahora, si bien los señores Luz Estela Hernández Delgado, Yorlennys Valderrama Hernández, Marina Ballesteros Sánchez, Alexandra Margarita Tapias Ballesteros, María Luisa Gómez Almeyda, Arnulfo Castro Quintero, Nelly Gómez López, Luis Alejandro Gómez, Jaime García Moreno, Mariela Gutiérrez Villamizar, Darwin Yesid Calderón, Rosa Tulia Jurado de Bohórquez y Mildred Rocío Méndez Bohórquez, concurrieron al proceso, alegando su condición integrantes de los grupos familiares de los titulares de las viviendas, se destaca que, por un lado, no acreditaron ningún tipo de parentesco, dado que no se acompañaron los respectivos registros civiles, y más aún, tampoco cumplieron con su carga probatoria dirigida a acreditar que habitaban las mismas viviendas. En ese orden, es claro que frente a estos integrantes del grupo, determinado o determinable, no aparece acreditada la legitimación por activa, dado que más allá del parentesco, con los propietarios de las viviendas pudieron haber acreditado su residencia, lo que se echa de menos en el expediente.

Esto no significa que la mayoría de los integrantes del grupo cuales figuran como tales desde la presentación de la demanda⁶⁷, tal y como fueron individualizados, los que están legitimados por activa en el marco del presente medio de control de reparación, pues obrando como integrantes del grupo afectado, -en calidad de propietarios, copropietarios, miembros de sus núcleos familiares o residentes- con motivo de la demolición de las viviendas ubicadas en la etapa VII de la Urbanización San Cristóbal del municipio de Piedecuesta, actúan en defensa de sus intereses particulares con miras a obtener en acción única el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios correspondiente⁶⁸.

⁶⁶ Folio 894 del cuaderno principal.

⁶⁷ Cuaderno No. 1, Folios 2 y 3.

⁶⁸ En lo atinente al extremo procesal opuesto, es menester apuntar que el Municipio de Piedecuesta, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-, la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P. y la Sociedad Constructora Hernández Gómez -H.G. S.A.-, se encuentran legitimadas como parte pasiva en el juicio que se adelanta, en vista de su carácter de personas jurídicas de derecho público y privado de las cuales se predica la presunta inobservancia de las obras de prevención requeridas para evitar el desprendimiento de la montaña colindante al sector del barrio San Cristóbal y, por ende, a ellas subyace la atribución directa de responsabilidad en la causación del evento lesivo común que se alega, tal y como se explica a continuación: *i)* al Municipio de Piedecuesta, por ser la entidad territorial que estaba informada sobre las circunstancias de alto riesgo que afrontaban los predios, asistirle la obligación de atender y prevenir las situaciones de desastre, y ofrecer soluciones de mitigación a los habitantes de su jurisdicción afectados en su derecho a la vivienda digna; *b)* a la CDMB,

31.- En este punto, es menester señalar que la señora Isabel Tarazona de Delgado (la última de las ciudadanas relacionadas en el cuadro anterior), que se había integrado al grupo demandante en auto del 31 de julio de 2015 con el fin de acogerse a lo resuelto en la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, también ejerció el medio de control individual de reparación directa el 31 de enero de 2013, a través del cual pretendió obtener la indemnización correspondiente por los daños causados con motivo del colapso de su vivienda ubicada en la Calle 38 No. 20-58 de la manzana A lote 3 de la Urbanización San Cristóbal de Piedecuesta⁶⁹, tal y como lo puso en evidencia la apoderada judicial del municipio de Piedecuesta mediante oficio del 28 de agosto de 2019 radicado ante esta Corporación⁷⁰.

En efecto, en el ámbito de su proceso individual, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, en providencia de primera instancia del 12 de agosto de 2019, resolvió declarar *“administrativa, patrimonial y solidariamente responsables al Municipio de Piedecuesta, a la CDMB y a la Empresa Piedecuestana de Servicios Públicos”* y las condenó a pagar por concepto de perjuicios morales el equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes para la víctima y cada uno de sus hijos y, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente a favor de la demandante, la suma de \$161.344.841.

Finalmente, verificado el sistema de información de la Rama Judicial Siglo XXI, pudo corroborarse que el proceso de reparación directa radicado bajo el número 680013333003-2013-00142-02 en el que efectivamente aparece como demandante la señora Isabel Tarazona de Delgado y como demandado el municipio de Piedecuesta, se encuentra surtiendo la apelación de la sentencia en el Tribunal Administrativo de Santander⁷¹.

En este orden de ideas, atendiendo al contenido de las copias simples de una de las actuaciones procesales adelantadas ante el juez de la reparación directa en la que funge como demandante la señora Isabel Tarazona de Delgado y como demandado el Municipio de Piedecuesta⁷², anexadas por la apoderada judicial de dicho ente territorial, se observa que, por un lado, el medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo que ocupa la atención de la Sala fue admitido el 23 de enero de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander y su traslado venció el 2 de abril de ese mismo año y, por otro lado, el medio de control de reparación directa fue promovido el 31 de enero de 2013, esto es, con anterioridad al vencimiento del traslado de la demanda colectiva. Esto significa que el ejercicio de dicha acción individual antes de la

por ser el ente corporativo encargado de coordinar la ejecución de planes y proyectos para precaver riesgos de carácter medioambiental en su área de influencia; c) a Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P., al endilgársele el desplome de los bienes inmuebles por cuenta del rompimiento de las redes de acueducto a su cargo; d) a la Sociedad Constructora Hernández Gómez, ante la presumible configuración de vicios en la edificación del proyecto de viviendas multifamiliar entregadas desde 1988.

⁶⁹ Escritura pública 495 del 7 de mayo de 1990 y certificado de tradición No. Matrícula inmobiliaria 314-13119 en Cuaderno No. 3, Folios 1303 a 1308.

⁷⁰ Cuaderno No. 3, Folio 1694.

⁷¹ Una vez revisado el Sistema de información Siglo XXI se advierte que el proceso se encuentra pendiente de correr traslado para alegar. Tribunal Administrativo de Santander, M.P. Milciades Rodríguez Quintero.

⁷² Cuaderno No. 3, Folios 1695 a 1697.

admisión de la acción colectiva lleva a entender, *prima facie*, que la interesada desistió de manera tácita a formar parte del grupo⁷³.

A este respecto, la Sala comparte la inconformidad de la parte demandada, en tanto la activación del medio de control de reparación directa constituye “*un retiro voluntario o una renuncia tácita al grupo demandante por parte de la señora Isabel Tarazona de Delgado*”. En rigor, el hecho de que la apoderada judicial de la interesada haya solicitado la integración al grupo demandante cuando previamente había ejercido el medio de control individual y que guardara silencio sobre el punto en ambas instancias, al margen de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Santander, puede, incluso, dar lugar a la exclusión del grupo, con mayor razón si sus aspiraciones se ven materializadas en la acción individual, lo que significa que sus peticiones no serán acogidas en sede de la acción de grupo. En tal virtud, se desestimarán las pretensiones de la reclamante de cara a la acción de grupo, pues lo contrario, potencialmente, comportaría una doble indemnización por el mismo daño y por el mismo hecho, constituyéndose en una fuente de enriquecimiento injustificada, cuando la lealtad procesal que se reclama es haber puesto en conocimiento dicha situación⁷⁴.

Por lo demás, lo anterior no contradice lo previsto en el artículo 56 de la Ley 472 de 1998, que dispone que “*dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, cualquier miembro de un mismo grupo podrá manifestar su deseo de ser excluido de este y, en consecuencia, no ser vinculado por el acuerdo de conciliación o la sentencia*”. En ese orden, agrega que “*si decide excluirse del grupo, podrá intentar acción individual por indemnización de perjuicios*”, pues la propia jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que si bien es cierto que el citado artículo determina que la exclusión del grupo incumbe impetrarse de forma expresa en el término de traslado de la demanda, también lo es que debe entenderse “*que la interposición de una acción individual ha de ser tenida como una manifestación de voluntad de exclusión del grupo*”⁷⁵, sin posibilidad de adherir a sus resultados ante la contingencia del resultado de aquella.

Responsabilidad que les asiste a las entidades demandadas en función de sus obligaciones de prevención, atención de desastres y gestión del riesgo

32.- Conforme al diseño territorial consagrado en la Carta Política de 1991, el Estado colombiano se rige a partir del principio unitario con un ámbito de descentralización para sus entidades territoriales⁷⁶. En dicho esquema, la

⁷³ Cfr. Radicado No. 76001233100020010401101 del 15/03/2006 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁷⁴ “*El no enriquecimiento sin causa es un principio general del derecho cuya aplicación en nuestro ordenamiento se ha realizado por vía jurisprudencial, a partir de la interpretación del artículo 8 de la Ley 153 de 1887. Jurisprudencial y doctrinalmente, la teoría del “enriquecimiento sin causa” parte de la concepción de justicia como el fundamento de las relaciones reguladas por el Derecho, noción bajo la cual no se concibe un traslado del patrimonio de un sujeto al de otro, sin que exista una causa eficiente y jurídica que lo sustente*”. Cfr. Radicación 52001-23-31-000-1995-07018-01 del 7/06/2007. Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁷⁵ Cfr. Radicado No. 73001333100520110006901 del 7/07/2011 de la Sección Tercera -Subsección C- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁷⁶ Cfr. Sentencias C-535 de 1996 y C-1258 de 2001 de la Corte Constitucional.

distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales ha establecido unas reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección de los derechos de las entidades territoriales y el principio unitario⁷⁷, a partir del respeto por su núcleo esencial.

Así, por ejemplo, los entes territoriales tienen derecho a gestionar sus propios intereses (C.P. Art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Esta prerrogativa es indisponible por parte del Legislador y su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad de la propia Constitución y dos de sus principios constitucionales: la consagración del municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad (C.P. Arts. 288 y 311)⁷⁸.

El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

El principio de coordinación, a su turno, fija como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de suerte que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.

Por último, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución como para el ejercicio de las competencias. Ello significa que la intervención del Estado y la correspondiente atribución de competencias debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. Por otro lado, el principio de subsidiariedad comporta que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

En el caso de la gestión de la política ambiental, corresponde a la Nación en coordinación con las autoridades locales y territoriales promover la conservación del medio ambiente.

⁷⁷ Cfr. Sentencia C-219 de 1997 de la Corte Constitucional.

⁷⁸ Cfr. Sentencia C-535 de 1996.

Por ejemplo, en materia de prevención y atención de desastres, existe un marco normativo específico que impone deberes concretos de protección a las autoridades públicas. En aquel se parte de considerar la importancia constitucional del municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, a quien le corresponde además del deber de ordenar el desarrollo de su territorio, la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda (C.P. Arts. 311 y 313).

En ese orden, las competencias de los alcaldes en materia de prevención y atención de desastres no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos⁷⁹. Por lo contrario, ellas también están asociadas con el constante monitoreo y la planificación del desarrollo en condiciones de seguridad. Frente a esta última, la función pública inherente al urbanismo, particularmente tratándose de viviendas de interés prioritario, representa una forma de materialización del Estado Social de Derecho y, en cierta forma, del principio de solidaridad.

La Ley 388 de 1997, que modificó las Leyes 9 de 1989 y 3 de 1991, por su parte, establece dentro de sus objetivos **“el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”** (Negritas y subrayas no originales).

No en vano, según el propio artículo 10 de dicha preceptiva, en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta varias *determinantes* que constituyen normas de superior jerarquía, entre las que se encuentran las **“políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”** (Negritas y subrayas no originales).

La Ley 715 de 2001⁸⁰, en su artículo 76, dispone que, además de las establecidas en la Carta Política o en otras disposiciones, le atañe a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y, en especial ejercer, en materia de prevención y atención de desastres, **“prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, al igual que adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”** (Negritas y subrayas no originales).

A manera de complemento, y si bien no es norma aplicable al caso por ser posterior a la fecha del evento causante del daño, el artículo 14 de la Ley 1523

⁷⁹ Cfr. Sentencias T-041 de 2011 y T-390 de 2018 de la Corte Constitucional.

⁸⁰ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

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”, establece que son los alcaldes, como jefes de la administración local, quienes representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el distrito y el municipio. Específicamente, el alcalde, **“como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”** (Negrillas y subrayas no originales).

Entre tanto, las Corporaciones Autónomas Regionales pueden definirse en el ordenamiento jurídico colombiano como organismos autónomos encargados de la protección del medio ambiente en su jurisdicción, cuya naturaleza jurídica es especial, pues sus competencias son de carácter regional, asociadas a ecosistemas específicos⁸¹.

El Legislador, en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 7º del artículo 150 Superior, expidió 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”, andamiaje dentro del cual se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- como autoridades especializadas que siguen al Ministerio y preceden a los departamentos y municipios en todo lo concerniente a la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales⁸². Tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-338 de 2017:

“la Ley 99 de 1993 establece la naturaleza jurídica de las CAR como entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, que cuentan con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, cuyo objetivo es el de ejecutar, dentro del área de su jurisdicción, los programas y políticas sobre el ambiente y los recursos naturales y propender por su administración, manejo y aprovechamiento adecuados, en armonía con el progreso sostenible de las comunidades que se ubican en los entornos que, así reunidos, integran las regiones”.

En ese orden, de acuerdo con la Ley que diseñó el Sistema Nacional Ambiental, las Corporaciones Autónomas Ambientales son la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, encargadas de ejecutar las políticas nacionales fijadas por el Ministerio de Ambiente en estrecha coordinación con las entidades territoriales.

Por interesar a esta causa, la Ley 99 de 1993, que desarrolla la regulación de las Corporaciones Autónomas Regionales, incorpora en su artículo 31 un catálogo de funciones y competencias, entre las que vale mencionar las descritas en el numeral 23: **“realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlas en los aspectos medioambientales**

⁸¹ Cfr. Sentencias C-578 de 1999 y C-035 de 2016 de la Corte Constitucional.

⁸² Cfr. Sentencia T-123 de 2009 de la Corte Constitucional.

en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación” (Negrillas y subrayas no originales).

Como se puede apreciar, se trata, en síntesis, de competencias para que puedan desarrollar actividades bajo el principio de coordinación y complementariedad ya indicado.

El daño

33.- En relación con los elementos de juicio recaudados en el curso de la actuación procesal, debe empezar por advertirse de manera preliminar e inequívoca la efectiva prueba del daño como de la condición de víctimas de los actores, en calidad de propietarios y copropietarios -junto con sus núcleos familiares- de 12 viviendas ubicadas en la etapa VII de la urbanización San Cristóbal del municipio de Piedecuesta.

Basta con mencionar, como en su momento lo hizo el juez *a-quo*, la destrucción y consecuente pérdida de dichos inmuebles que, en un principio, se tornaron inhabitables y con posterioridad fueron declarados en estado de ruina y fueron demolidos. En consecuencia, el daño puede probarse a partir de:

(i) Acta de inspección ocular suscrita por un miembro de la Secretaría de Planeación municipal de Piedecuesta del 27 de diciembre de 2010, en la que dejó constancia de haber realizado “(...) *visita al sector del Barrio San Cristóbal VII etapa donde se ubican las viviendas (12 casas de dos pisos), en el costado occidental de la carrera 20 entre calles 3A y 3B, donde se pudo apreciar que en todas ellas se presentan fisuras en muros y pisos en el interior del primer y segundo piso (separación en muros y pisos menores a 1mm), en algunas de estas casas se presentan grietas (separación en muros y pisos entre 5 y 10mm). Igualmente, se evidencian fisuras y grietas en la parte exterior, en las zonas verdes frente a las viviendas incluso algunos muros de contención de mampostería se han inclinado y se han figurado y agrietado. Teniendo en cuenta que la semana pasada se había realizado inspección en estas mismas viviendas, he observado que estas fisuras y grietas han ido aumentando en tamaño y cantidad, por lo que se sugiere recomendar no habitar las viviendas hasta tanto se realice un estudio geotécnico del sector que nos brinde mayor información respecto de la estabilidad del terreno y de las viviendas, máxime si continua el invierno. Esta situación se puede estar presentando por el desplazamiento en masa del sector tal como se evidenció al costado norte de este sector, y con este desplazamiento es posible que se hallan presentado daño en las instalaciones o tuberías sanitarias puesto que estas fueron construidas en material de gres, lo que puede aumentar la problemática por la filtración de aguas servidas de las viviendas (...)*”⁸³.

(ii) Concepto técnico rendido por la Secretaría de Planeación de Piedecuesta el 28 de diciembre de 2011 sobre el estado de 12 viviendas de la etapa VII del barrio San Cristóbal, en el que se advirtió que “(...) *en reuniones con el CLOPAD y la CDMB se estableció que en DOCE PREDIOS*

⁸³ Cuaderno No. 1, Folio 94.

NO SE DEBE RECONSTRUIR LAS VIVIENDAS PUESTO QUE REQUERIRÍAN UNOS CIMIENTOS CON UNAS PROFUNDIDADES QUE EXCEDERÍAN SU COSTO (...)", por lo que era recomendable que se declarara el estado de ruina total de las doce viviendas del barrio San Cristóbal, "(...) por cuanto constituyen un peligro para la comunidad por la fase en la que se encuentran, además (sic) que los terrenos donde se localizan sean adquiridos por el Municipio y no se permita ningún tipo de edificación en los mismos"⁸⁴.

(iii) Informe técnico No. 11 del 11 de marzo de 2011 suscrito por el Subdirector de Ordenamiento y Planificación Integral del Territorio de la CDMB, en el que luego de hacerse una visita de inspección al barrio San Cristóbal con el objetivo de verificar el estado actual del avance del deslizamiento presentado a raíz de la ola invernal de finales de 2010, se recomendó "(...) elaborar un estudio detallado de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para el barrio", al igual que "realizar obras de estabilización de los taludes con las estructuras adecuadas de captación y conducción de aguas de escorrentía superficial, y advertir a la Secretaría de Infraestructura del Departamento, CREPAD y Secretaría de Planeación del Municipio de Piedecuesta, del riesgo que presentan estas viviendas y la seguridad de sus habitantes (...)"⁸⁵.

(iv) Resolución No. 021-G del 20 de febrero de 2012, "por medio de la cual se declara el estado de ruina de unos bienes inmuebles ubicados en el barrio San Cristóbal, se ordena su demolición total y se adoptan otras determinaciones"⁸⁶, tratándose de 12 viviendas que se identificaron e individualizaron así:

Dirección	Calle 3B No. 20-68
Propietario	Amparo Barragán Gutiérrez
Número predial	01-00-0403-0001-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13117

Dirección	Calle 3B No. 20-64
Propietario	Gladys Amparo Bohórquez Jurado
Número predial	01-00-0403-0002-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13118

Dirección	Calle 3B No. 20-58
Propietario	Isabel Tarazona de Delgado
Número predial	01-00-0403-0003-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13119

Dirección	Calle 3B No. 20-52
Propietario	Víctor Manuel Gómez Calderón
Número predial	01-00-0403-0004-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13120

Dirección	Calle 3B No. 20-44
Propietario	Angelmiro Gómez López
Número predial	01-00-0403-0005-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13121

⁸⁴ Cuaderno No. 1, Folios 400 a 404.

⁸⁵ Cuaderno No. 1, Folios 210 a 212.

⁸⁶ Cuaderno No. 1, Folios 362 a 365.

Dirección	Calle 3B No. 20-40
Propietario	Fernando Augusto Tapias Ballesteros
Número predial	01-00-0403-0006-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13122

Dirección	Calle 3B No. 20-32
Propietario	Gilberto Gil Durán
Número predial	01-00-0403-0007-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13123

Dirección	Calle 3B No. 20-28
Propietario	Jorge Arturo Bueno Núñez
Número predial	01-00-0403-0008-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13124

Dirección	Calle 3B No. 20-20
Propietario	Rodolfo Valderrama Macabeo
Número predial	01-00-0403-0009-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13125

Dirección	Calle 3B No. 20-16
Propietario	Hernando Botía León
Número predial	01-00-0403-0010-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13126

Dirección	Calle 3B No. 20-08
Propietario	Victoria Quintero de Castro
Número predial	01-00-0403-0011-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13127

Dirección	Calle 3B No. 20-04
Propietario	María del Socorro Calderón Villamizar
Número predial	01-00-0403-0012-000
Número de matrícula inmobiliaria	314-13128

A su vez, la condición de propietarios y copropietarios de los miembros del grupo afectado respecto de las 12 viviendas destruidas puede validarse a partir de las escrituras públicas y los números de matrícula inmobiliaria a los que se hizo referencia en el acápite de análisis de la legitimación por activa.

En consecuencia, ha de confirmarse, entonces, que se encuentra configurada la existencia de un daño sufrido por el grupo demandante -conformado por los propietarios, copropietarios y/o sus núcleos familiares-, pues las distintas pruebas documentales contentivas de informes, conceptos técnicos y resoluciones administrativas adoptadas dan cuenta de la afectación, situación de ruina y luego destrucción de 12 viviendas ubicadas en la etapa VII del barrio San Cristóbal del municipio de Piedecuesta, al punto que el mismo ente territorial involucrado, en concepto rendido por su Coordinación Jurídica, no solo reconoció el perjuicio causado con este hecho que consideró notorio, *“al ser evidente la disminución del patrimonio de doce propietarios y sus núcleos familiares”*, sino que llegó a plantear que el deslizamiento de tierra acontecido en la zona y que terminó incidiendo en el derrumbe, bien podría ser analizado, desde otros puntos de vista, *“(…) como producto de la acción u omisión del*

*Estado por la falta de intervención ante un daño previsible o la realización de algunas intervenciones que aceleraron y favorecieron el mismo, caso en el que se trataría de una falla del servicio (...)*⁸⁷.

De hecho, interesa apuntar que, según peritazgo decretado por el Tribunal Administrativo de Santander y efectuado en su momento por el auxiliar de la justicia designado para el efecto, “*en la actualidad ya no hay viviendas en pie, sino un lote con un aviso que dice (sic): **PROPIEDAD PRIVADA DE 12 FAMILIAS, NI SE VENDE NI SE PRMUTA**, el cual se encontró limpio, sin escombros ni residuos de construcción*”⁸⁸ (Negrillas originales).

La imputación

34.- Este aspecto, sustancial a la antijuridicidad del daño, habrá de confrontarse con los elementos de juicio incorporados al proceso, pues deberán estar presentes los elementos que configuran la responsabilidad de la administración y del ente corporativo autónomo y, en este sentido, le corresponderá a la parte actora para la prosperidad de sus pretensiones, una vez acreditado el hecho y el daño, demostrar su imputabilidad a las demandadas. Es justamente en este escenario que surgen dos de los tres puntos de análisis central del debate propuestos en los recursos de apelación: por un lado, el reparo de la CDMB, conforme al cual no le es imputable el daño generado merced a su carácter exclusivamente asesor en materia de prevención del riesgo medioambiental y, por otro lado, la objeción del municipio de Piedecuesta, fundada en que el referido daño no le es atribuible por acreditarse la fuerza mayor como causal exonerativa de responsabilidad.

De esta suerte, la problemática jurídica por resolver se contrae a las imputaciones hechas por los demandantes en contra del municipio de Piedecuesta y de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- de los daños ocasionados a los bienes inmuebles de su propiedad, específicamente, por la omisión en el cumplimiento de sus funciones relacionadas con las labores de prevención y mitigación del riesgo de desastres en el sector, al margen de la responsabilidad que le pueda caber a la empresa de servicios públicos domiciliarios Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P., dado que fue absuelta en primera instancia y ello no fue motivo de reparo por ninguna de las partes.

Recuérdese que para este tipo de casos, sobre los cuales se impone analizar si procede declarar la responsabilidad del Estado por la omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Sala ha precisado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el ente implicado, de un lado, y el grado de cumplimiento u observancia del mismo, por parte de la autoridad demandada en el caso concreto. Así, pues, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el mandato que impone el inciso 2º del artículo 2º de la Constitución, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades,

⁸⁷ Cuaderno No. 1, Folios 416 a 419.

⁸⁸ Cuaderno No. 2, Folios 950 a 952.

“debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera”⁸⁹.

En ese orden, las obligaciones que están a cargo del Estado -y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-, han de examinarse en concreto frente al asunto particular que se juzga, tomando en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo⁹⁰.

35.- Hecha esta claridad, para la Sala, tanto el municipio de Piedecuesta como la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- resultan responsables de las imputaciones que se les atribuyeron, pues en desarrollo de las normas de prevención y atención de riesgos de desastres y de ordenamiento territorial, incurrieron en una seria omisión de sus deberes de conducta.

Para el caso concreto, en línea con las consideraciones expuestas por el Tribunal Administrativo de Santander, se observa que la Junta Cívica de Acción Social de San Cristóbal de Piedecuesta entre los años 1998 y 2000 informó al municipio de Piedecuesta y a la CDMB sobre la necesidad de que adelantaran las obras civiles a que hubiera lugar para evitar *“el desprendimiento total de la parte alta de la montaña y una eminente avalancha”* que pudiese afectar a los residentes de *“las manzanas A de la quinta y séptima etapa en la calle 3B del barrio San Cristóbal”*, las cuales llevaban esperando más de 5 años.

En oficio del 22 de mayo de 1998, el entonces Director del Programa de Desarrollo Ambiental Municipal de Piedecuesta dirige a la comunidad del barrio San Cristóbal la siguiente respuesta, en relación con la presunta amenaza ambiental que se puso en su conocimiento: *“(…) a mediados del mes de febrero realicé personalmente una visita para constatar el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran ustedes expuestos como consecuencia de la alteración del medio sin criterios ambientales; **verificado el estado de deterioro ambiental notifiqué personalmente a la Corporación de la Defensa de la Meseta de Bucaramanga**, la cual delegó en la subdirección de saneamiento de corrientes y en la subdirección de preservación de suelos los conceptos técnicos que permitan perfilar una solución al problema (...)”*, quienes comunican que *“**se encuentran en estudio las alternativas de solución** (...)”⁹¹ (Negrillas y subrayas no originales).*

Por su parte, la referida Junta Cívica de Acción Social envió petición fechada el 10 de mayo de 2000 a distintas autoridades del orden local, en la que

⁸⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de abril de 1998, exp. 11.837, Alier E. Hernández Enríquez y la sentencia proferida por esta Subsección el 29 de enero de 2014, exp. 24.579, M.P. Hernán Andrade Rincón.

⁹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 3 de febrero de 2000, exp. 14.787, M.P. Alier E. Hernández Enríquez y del 30 de noviembre de 2006, exp. 14.880, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁹¹ Cuaderno No. 1, Folio 59.

manifestaron que “(...) en el mes de julio de 1995, se realizó la primera visita por la Dra. Elizabeth Ramírez, Directora de Diseño de la CDMB en Floridablanca. Como resultado el 21 del mismo mes y año la CDMB y su área metropolitana informa al Alcalde de entonces Dr. Miguel Ángel Santos Galvis, con oficio No. 036821 REF: Comité Técnico 19 caso 690/95; específicamente nos referimos al punto número 2 (**medidas preventivas inmediatas por desprendimiento del cerro**). Como consecuencia de la demora en el inicio de las obras; el muro que sostiene la zona verde y divide la zona peatonal de la Manzana A en la calle 3B séptima etapa presenta agrietamiento horizontal -deslignamiento en la parte superior del muro. Los muros divisorios del antejardín se están desprendiendo; el piso de la vía peatonal está cuarteado causando filtración de las aguas lluvias, se teme presente hundimiento y arrase con las redes del gas, acueducto, alcantarillado y desplome de sus residencias (...)”⁹² (Negrillas y subrayas no originales). Sin embargo, a partir de las pruebas aportadas al proceso, por parte de la CDMB no se registran visitas técnicas posteriores, ejecución de planes de acción, prevención o contingencia, ni asistencia en estudios detallados de evaluación de la amenaza ante nuevos fenómenos de remoción en masa y/o definición de zonas de riesgo, bajo la dirección y coordinación del municipio de Piedecuesta, particularmente con el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres.

Luego del deslizamiento de tierra presentado el 16 de diciembre de 2010 “que afectó gran parte de las viviendas ubicadas en la Calle 3A y 3B con carrera 19 del barrio San Cristóbal”, los miembros de la comunidad del sector solicitaron a diversas entidades públicas y privadas de carácter local las revisiones técnicas de rigor a los sistemas de tubería y alcantarillado. Específicamente, ante la Alcaldía Municipal de Piedecuesta, requirieron “la asunción de planes de contingencia y acciones necesarias para la solución de la problemática”⁹³, así como la entrega del respectivo concepto técnico sobre “la situación de riesgo de las casas ubicadas en el barrio entre calles 3A y 3B con carrera 20”⁹⁴, sin que se tenga evidencia de una respuesta sobre tales aspectos en particular. En el caso del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, se desconoce si solicitó los conceptos de rigor ante la situación de vulnerabilidad de la zona, razón por la cual se solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo para verificar el manejo de la situación por parte de las autoridades locales⁹⁵.

Con posterioridad, el 17 de mayo de 2011, la Directora General de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-, mediante Resolución No. 000848, declaró la urgencia manifiesta en la Urbanización San Cristóbal del municipio de Piedecuesta, “con el fin de conjurar las situaciones acontecidas relacionadas con el fenómeno de la Niña, en jurisdicción de la CDMB, por tratarse de situaciones de calamidad o desastre que demandan actuaciones inmediatas: a) tomografías digitales para definir exactamente la superficie de falla; b) una llave de cortante por medio de pilotaje; c) la modificación topográfica mediante la conformación de una pendiente que no genere amenaza; d) sistema de drenaje que abata el nivel freático del sector”. En el reseñado acto administrativo, la CDMB reconoció

⁹² Cuaderno No. 1, Folios 60 y 61.

⁹³ Cuaderno No. 1, Folios 76 a 82.

⁹⁴ Cuaderno No. 1, Folios 97 a 99.

⁹⁵ Cuaderno No. 1, Folios 109 a 111.

haber hecho seguimiento a la situación presentada en la Urbanización San Cristóbal del municipio de Piedecuesta tan solo desde el mes de diciembre de 2010, cuando ocurrieron los hechos **“(…) en que se presentó un deslizamiento de talud afectando una vía vehicular y el frente de cinco viviendas unifamiliares de dos pisos y escurrimiento de flujos, conforme consta en el informe No. 02, 07, 11, 13 de fecha diciembre 22 y diciembre 27 de 2010, marzo 3 y abril 25 de 2011, constatando cómo la situación se ha venido agravando aumentando las grietas sobre el terreno, las fisuras de los inmuebles lo que ha generado la destrucción de varias viviendas así como del equipamiento comunal, colocando en evidencia el riesgo potencial en que se encuentran la Urbanización San Cristóbal y San Marcos si no se adoptan acciones urgentes para proteger la vida e integridad de los residentes, como de las viviendas del sector”**⁹⁶ Incluso, allí se dejó en claro que, en reunión del CREPAD del Departamento de Santander, del 5 de mayo de 2011, cuyo tema fue el análisis del fenómeno en el barrio San Cristóbal, se expuso el informe técnico de afectación por inundación y remoción en masa efectuado por la Subdirección de Gestión Ambiental Urbana y Sostenible, uno de cuyos apartes es el siguiente: *“(…) con ocasión del fenómeno de la Niña y las fuertes precipitaciones ocurridas en nuestra región en el sector de la parte alta del barrio San Cristóbal, se presentó la ocurrencia de un fenómeno de gran magnitud de remoción en masa conformado básicamente por suelos residuales poco cementados (…)”* que, por las características del deslizamiento, *“(…) se puede deducir que este no se inició simultáneamente a lo largo de toda la que sería la superficie de falla, sino que se va generando en un proceso gradual, de alta vulnerabilidad e impacto altamente destructivo, con una ampliación y crecimiento muy significativo y exponencial de su área de influencia y por ende de su área de afectación directa. En ese orden de ideas, **al día de hoy y con ocasión de las precipitaciones analizadas en el recrudecimiento del fenómeno de la Niña, la comunidad del barrio San Cristóbal se encuentra en un riesgo catalogado como muy alto** (…)”*, para lo cual *“(…) es necesario actuar inmediatamente mediante la ejecución de obras que permitan detener e interrumpir la superficie de falla, confinar el deslizamiento en mención, conformar una pendiente que no genere amenaza al sector, abatir el alto nivel freático, aumentar la resistencia de los suelos y por ende el factor de seguridad (..)”*, así como también investigar *“(..) las superficies de cortante y los planos de falla para definir la ubicación exacta de la estructuras de estabilización y mitigación de la amenaza”*. (Negrillas y subrayas no originales).

Más adelante, la Secretaría de Planeación del municipio de Piedecuesta, como consecuencia de las pruebas decretadas por el Tribunal Administrativo de Santander en proveído del 30 de septiembre de 2013, procedió a certificar el 16 de octubre de 2013⁹⁷, con destino al proceso bajo examen, la siguiente información: *“a) **la fecha en que se emitió la declaratoria de alto riesgo con la que se calificó el sector del Barrio San Cristóbal VII Etapa: el tema del riesgo solo fue introducido como una determinante ambiental en el proceso de adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial exigidos por la Ley 388 de 1997. Como requisito de trámite previo a la adopción del Acuerdo 028 de 2003 o del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), se requería hacer,***

⁹⁶ Cuaderno No. 1, Folios 201 a 204.

⁹⁷ Cuaderno No. 2, Folios 928 y 929.

entre otras, una concertación con la autoridad ambiental (CDMB), entre las que figuraba el tema de riesgo como una determinante a tener en cuenta en el proyecto de acuerdo. Para la época del trámite ante la CDMB, esta exigió que se incluyera dentro de la formulación del PBOT, un estudio de INGEOMINAS denominado estudio sismo-geotécnico del cual se derivaron los sitios con mayor susceptibilidad de amenaza. **Como consecuencia de esto, en el MAPA DE AMENAZAS SECTOR URBANO, que forma parte integral del PBOT, califica el sector de San Cristóbal VII Etapa como áreas susceptibles a la remoción en masa (fenómenos de cárcavas, hondonadas, deslizamientos, caídas de roca y flujo de escombros y derrumbes)**. A este respecto, se hizo claridad de que la calificación que se le otorgó al sector con respecto al riesgo, “(...) **solo fue de susceptibilidad, pues para darle el calificativo de ALTO RIESGO se requiere hacer estudios de detalle con precisión cartográfica para determinar el grado de AMENAZA, VULNERABILIDAD Y RIESGO**”. Por otro lado, respecto de “b) **la fecha desde que se tuvo conocimiento de que aquella población estaba en riesgo: el tema de amenazas solo fue tenido en cuenta en el proceso de adopción del PBOT y quedó determinado allí cuando se aprobó el Acuerdo 028 de 2003 (...)**”. Por lo demás, certificó, respecto de “d) **las obras realizadas para la mitigación o prevención de derrumbamiento o avalanchas del cerro contiguo a las viviendas demandantes: que la calificación que se le dio en el PBOT de zona con susceptibilidad de amenaza no permitía emprender ningún tipo de obra, pues este calificativo de AREA SUSCEPTIBLE DE REMOCIÓN EN MASA no determinaba de manera precisa el problema, la amenaza ni sus causas. Por tal razón, no se podían emprender obras de mitigación, pues esto solo lo determina un estudio de precisión, en donde se determinan las causas y si son mitigables o no y mediante qué tipo de obras**” (Negritas y subrayas no originales).

A lo anterior se agrega que sobre el socavamiento de las viviendas destruidas, el Servicio Geológico Colombiano, previo requerimiento del juez de primera instancia, manifestó en el respectivo informe preliminar rendido en el mes de abril de 2014, que el deslizamiento “tiene un avance progresivo y retrogresivo” y amenaza “con afectar la vía a la vereda en su parte alta debido al empuje que generó su avance y destruyó las 12 viviendas del barrio San Cristóbal VII etapa que fueron demolidas y amenaza con afectar otras viviendas y el polideportivo (...)”. **Para este momento, sostuvo que la CDMB “removió gran parte del material deslizado, construyendo terracetos, empalizadas y empedradización, obras de drenaje (zanjas y drenes), tanto superficiales como profundas para el manejo de las aguas y disminuir los niveles de agua en el suelo (...)**”. Concretamente, en el apartado de conclusiones, dejó en claro que “los agrietamientos y movimientos en masa que afectan la comuna VII del Barrio San Cristóbal (deslizamiento rotacional y flujos de tierra y detritos) se han generado debido a la morfología abrupta a moderadamente abrupta del terreno hacia el sector oriental, correspondiente a las laderas del macizo de Santander, donde se presentan depósitos de coluvión generados por la ocurrencia de movimientos en masa, depósitos fluvio-torrenciales que generan abanicos y conos de deyección, así como la presencia de suelos residuales granulares finos y elevado estado de meteorización del neis de Bucaramanga que es la roca que conforma el terreno. Estos materiales son bastante sueltos y permeables, permitiendo la infiltración de las aguas provenientes de las partes altas, las cuales se acumulan y afloran en la zona baja, ayudando al movimiento

de terreno. **Teniendo en cuenta las anteriores condiciones y debido a las altas precipitaciones que se presentaron en el mes de octubre, noviembre y diciembre de 2010, la entrada de agua producto ya sea de la precipitación o de flujos de agua superficiales genera pérdida de resistencia al corte en el material y facilita la ocurrencia de los movimientos en masa que finalmente generaron los daños en las viviendas**". Frente a los depósitos de coluvión, adujo que estos "se pueden originar a partir de la erosión, meteorización y ocurrencia de movimientos en masa de las rocas que se encuentran bastante fracturadas por la acción del sistema de fallas Bucaramanga-Santa Marta que limita el borde occidental del macizo de Santander". Adicionalmente, apuntó que "una de las causas que contribuye a la inestabilidad del sector se relaciona con la actividad antrópica que tiene que ver con el uso inapropiado del suelo, entre las que está: la apertura de vías, deforestación de las laderas y el inapropiado manejo de las aguas de escorrentía". Incluso, otro factor adicional que, a su juicio, pudo haber incrementado la pérdida de resistencia de los suelos, "es el rompimiento de la tubería del acueducto que pasaba por la parte alta de las viviendas, al momento de presentarse el movimiento en masa, acelerando la inestabilidad del suelo, de acuerdo a los datos suministrados por la comunidad". Por todo lo anterior, formuló, entre otras recomendaciones, que la CDMB "diseñe un plan de monitoreo y efectúe controles a los niveles de infiltración de las aguas de escorrentía, superficial y subsuperficial con el fin de plantear esquemas de control de futuros eventos".

Aun con todos los datos existentes, en el concepto técnico se concluyó que **"no es posible llegar a conclusiones contundentes respecto de las causas que originaron los eventos que terminaron en el daño de las viviendas, siendo claro que un factor detonante relevante fue el agua superficial y subsuperficial que llegó a los niveles de suelo reduciendo la resistencia al corte de los materiales, sin embargo, el origen de la misma no es posible establecerlo con los datos de una visita técnica, para lo cual se deberá efectuar un estudio detallado"**⁹⁸, del cual no se conoce su realización ni mucho menos su resultado (Negrillas y subrayas no originales).

Pues bien, suficientes son las precedentes evidencias probatorias para arribar a la conclusión de que tanto el municipio de Piedecuesta como la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- tenían conocimiento sobre la situación de riesgo que enfrentaban los habitantes de la etapa VII de la urbanización San Cristóbal desde mucho tiempo atrás a la ocurrencia del deslizamiento de tierra que derivó en la demolición de 12 viviendas localizadas en dicho sector. Los diversos derechos de petición presentados por la Junta de Acción Social de la comunidad del barrio afectado y las comunicaciones en las que se da cuenta del contexto de vulnerabilidad de la zona por fenómenos de remoción de tierra que datan de 1998, así lo comprueban.

Empero, la ejecución de actividades de análisis del riesgo, seguimiento, monitoreo, formulación de alternativas de solución, prevención, atención y control de desastres que debían ejecutarse coordinadamente entre las autoridades competentes para evitar, estabilizar y/o mitigar los efectos del

⁹⁸ Cuaderno No. 2, Folios 1044 a 1056.

fenómeno gradual de remoción en masa que venía presentándose cada vez con mayor frecuencia y magnitud en el sector aledaño a la parte alta del barrio San Cristóbal del municipio de Piedecuesta, según se demuestra en el acervo probatorio allegado al proceso y, especialmente, en las actuaciones previamente relatadas, nunca se llevaron a cabo, por lo menos, de manera previa a la situación de desastre acontecida en el mes de diciembre de 2010. Además, respecto de la entidad territorial, se advierte que, aunque la calificación otorgada al sector para ese momento fue de “susceptibilidad” y no de alto riesgo, dado que a su juicio era necesario adelantar una serie de estudios de detalle con precisión cartográfica, dichos estudios no se llevaron a cabo. De tal suerte que, independientemente de la calificación que se le haya dado al sector, la evidencia probatoria muestra que la amenaza era cierta, real y directa, dado el escenario de vulnerabilidad y riesgos factibles que amenazaba a la comunidad, sobre los cuales la entidad territorial hizo caso omiso y no ejecutó ningún tipo de obra civil de mitigación y/o de prevención, a pesar de las afectaciones que se venían presentando en las viviendas, lo que significa que el municipio de Piedecuesta incumplió los deberes de conducta impuestos en la Ley 388 de 1997 sobre prevención de desastres en materia de asentamientos de alto riesgo.

Paradójicamente, solo con la declaratoria de urgencia manifiesta realizada por la CDMB, con posterioridad a la calamidad denunciada por los residentes del barrio San Cristóbal del municipio de Piedecuesta, fue que se reconoció que la urbanización que lleva ese mismo nombre enfrentaba una situación grave desde el punto de vista de los movimientos del terreno y una muestra de ello era el avance en las fisuras de sus inmuebles, lo que permitía suponer que se encontraban bajo un riesgo potencialmente alto de afectación directa e impacto altamente destructivo.

En este punto, cabe señalar, acogiendo en su integridad las consideraciones vertidas por el juez *a-quo* sobre el particular, que le son imputables al municipio de Piedecuesta los perjuicios causados al grupo demandante por no haber adelantado oportunamente las actividades de gestión, estabilización, prevención y control del riesgo necesarias para precaver y/o mitigar los efectos del desprendimiento de la montaña contigua a la etapa VII de la urbanización San Cristóbal en el año 2010.

Lo anterior porque en los términos del artículo 46 de la Ley 46 de 1988⁹⁹, de los artículos 56 de la Ley 9 de 1989 y 5 de la Ley 2 de 1991¹⁰⁰, de los artículos 1, 2, 3, 10, 12, 13 y 16 de la Ley 388 de 1997¹⁰¹, y del ordinal 9 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001¹⁰², contentivos de varios mecanismos para que los municipios

⁹⁹ Sobre la observancia de las disposiciones y recomendaciones específicas en materia de prevención y atención de desastres por parte de los organismos de planeación del orden territorial.

¹⁰⁰ Sobre el deber de los alcaldes de adelantar y mantener actualizado un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes por estar sujetos a derrumbes o deslizamientos

¹⁰¹ Sobre la creación del Sistema Nacional Ambiental, la facultad de los municipios para promover el ordenamiento de su territorio y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como lograr la concurrencia de las autoridades ambientales en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

¹⁰² Sobre las competencias de los municipios para promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y, en especial, con la cofinanciación de la Nación, en materia de

dirijan, coordinen y controlen todas las actividades administrativas y operativas indispensables para prevenir y atender situaciones de desastre en asentamientos de alto riesgo, conducen a inferir que la alcaldía municipal de Piedecuesta debía hacer seguimiento, levantar y mantener inventario, definir el grado de riesgo y efectuar labores de prevención, atención de desastres y, en general, adoptar todas las medidas y precauciones necesarias frente a las distintas situaciones de amenaza y vulnerabilidad objeto de denuncia por la comunidad del barrio San Cristóbal, incluyendo la adecuación del área urbana considerada como zona de alto riesgo y el adelantamiento de programas de reubicación de los habitantes para eliminar el riesgo localizado en el sector.

En tales condiciones, no hay duda de que la entidad territorial involucrada incumplió el contenido obligacional impuesto por normas legales de carácter imperativo en materia urbanística y medio ambiental, desconociendo las funciones relativas a la prevención de situaciones de desastre en asentamientos humanos, lo que le impidió actuar de manera diligente para evitar o mitigar la ocurrencia del daño y/o al menos propender por la mitigación de sus efectos. Bajo esta comprensión, al corroborarse una omisión administrativa en la labor del municipio de Piedecuesta por no haber adoptado las antedichas medidas de prevención y estabilización, se mantendrá indemne la decisión del Tribunal en cuanto lo declaró patrimonialmente responsable del daño ocasionado a los demandantes por una evidente falla del servicio.

Así mismo, las funciones antes anotadas le imponían a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-, con base en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, una vez enterada de la situación de grave amenaza y riesgo en el barrio San Cristóbal desde el año 1998, el deber de realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades competentes, así como prestarles asistencia en la atención de emergencias, realización de inventarios y adelantamiento de programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo. Cometido que resultaba determinante, al menos entre 1998 y 2010, no solo para la materialización de los principios de protección al medio ambiente y de los habitantes del territorio consignados en la Carta Política, sino para lograr una respuesta preventiva articulada en torno a la situación de riesgo presentada. Sin embargo, como quedó evidenciado en el proceso, no hay actividades de análisis, seguimiento o estudios técnicos, ni muchos menos obras de carácter preventivo realizadas por la CDMB, sino con posterioridad a la ocurrencia del derrumbe el 16 de diciembre de 2010.

En resumen, el análisis pormenorizado conduce a inferir que si bien la destrucción de las 12 viviendas tuvo origen en el deslizamiento del alud de tierra, provocado a su vez por la intensidad del fenómeno climático, en tanto hecho irresistible era perfectamente previsible por la entidad territorial y por la CDMB, conforme dan cuenta los distintos medios probatorios, sin embargo, no se adoptaron previamente las medidas que tenían a su alcance en ejercicio de sus propias competencias para mitigar el riesgo.

En la línea del examen efectuado, la Sala también confirmará la declaratoria de responsabilidad patrimonial hecha en contra de la Corporación Autónoma Regional Para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- y el porcentaje indemnizatorio que se le impuso para reparar los daños ocasionados al grupo demandante. Esto, comoquiera que al municipio de Piedecuesta le asiste un mayor grado de responsabilidad en la causación del daño por asistirle el deber directo de implementar los procesos de gestión del riesgo, manejo e intervención de desastres en el área de su jurisdicción. En consecuencia, el cargo invocado por la apoderada judicial de la CDMB no tiene vocación de prosperidad y se mantendrá la proporción imputada a cada una de las entidades condenadas, en la medida en que no obran en el proceso elementos de juicio que conduzcan a modificar tal proporción.

Por último, no se pasa por alto que el municipio de Piedecuesta solicitó establecer si la conducta de la Empresa de Servicios Públicos Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P. concurrió en la causación del daño. Sobre el punto, debe decirse que el único informe que se refirió a este hecho fue el proferido por el el Servicio Geológico Colombiano, el cual, además de indicar en detalle las circunstancias relativas al deslizamiento progresivo que generó la destrucción de las viviendas originadas en el fenomenos de remoción en masa, sugirió que otro factor adicional que pudo incrementar la pérdida de resistencia de los suelos, es el rompimiento de la tubería del acueducto que pasaba por la parte alta de las viviendas, al momento de presentarse el movimiento en masa. Dicha aseveración en realidad descarta que la ESP incurriera en una falla del servicio, porque en los términos del informe, lo que indica es que el rompimiento de tubo se debió al propio derrumbe, sumado aunado a que no hay pruebas o informes de visita de campo adicionales que corroboren el informe en cuestión. En ese orden, la falta de certeza sobre el rompimiento del tubo madre en la parte alta de las viviendas, impide comprometer la responsabilidad Empresa de Servicios Públicos Piedecuestana, pues todo apunta a establecer que e hecho determinante fue el deslizamiento del talud de la montaña.

La causal exonerativa de responsabilidad

36.- Acto seguido, conviene recordar que la apoderada judicial del municipio de Piedecuesta solicitó revocar la sentencia de primera instancia dictada por el Tribunal Administrativo de Santander para que, en su lugar, se decretara la existencia de una fuerza mayor como causal exonerativa de responsabilidad en el caso concreto, pues la destrucción de las viviendas del barrio San Cristóbal solo se produjo como consecuencia del fenómeno climático de La Niña y sus fuertes lluvias que afectaron para la época del deslizamiento al Departamento de Santander.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 64 del Código Civil Colombiano, *“se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc”*. Esta definición ha sido acogida mayoritariamente por la jurisprudencia civil y es entendida bajo el concepto de la teoría unitaria de la causa extraña, en la cual se acepta la identidad entre ambas nociones, caso fortuito y fuerza mayor.

Sin embargo, en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal aplicación y tratamiento no ha sido *monista* sino *dual*, esto es, a partir de la consideración dividida e independiente de cada una de estas figuras jurídicas hasta el punto de considerar en muchos casos que de éstas sólo la fuerza mayor es causal eximente de la responsabilidad del Estado¹⁰³.

En lo que respecta a la comprobación de la fuerza mayor, la Sección Tercera de esta Corporación, en Sentencia del 26 de febrero de 2004¹⁰⁴, precisó frente a los sucesos constitutivos de fuerza mayor que:

“Para efectos de la distinción, y de acuerdo con la doctrina¹⁰⁵ se entiende que la fuerza mayor debe ser:

1) Exterior: esto es que *“está dotado de una fuerza destructora abstracta, cuya realización no es determinada, ni aun indirectamente por la actividad del ofensor”*.

2) Irresistible: esto es que *ocurrido el hecho el ofensor se encuentra en tal situación que no puede actuar sino del modo que lo ha hecho”*

3) imprevisible: *cuando el suceso escapa a las previsiones normales, esto es, que ante la conducta prudente adoptada por quien lo alega, era imposible pronosticarlo o predecirlo¹⁰⁶.*

A su vez, el caso fortuito debe ser interior, no porque nazca del fuero interno de la persona, sino porque proviene de la propia estructura de la actividad riesgosa, puede ser desconocido y permanecer oculto, En tales condiciones, según la doctrina se confunde con el riesgo profesional y por tanto no constituye una causa de exención de responsabilidad¹⁰⁷”.

En el presente caso, como se ha reparado con anterioridad, los habitantes de la etapa VII del barrio San Cristóbal advirtieron al municipio de Piedecuesta y a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- sobre la posibilidad de ocurrencia de un derrumbe de la montaña contigua a sus viviendas, lo que de plano indica que se trata de un hecho irresistible, pero desvirtúa su carácter de imprevisible. Ello, pues aunque las fuertes lluvias que se presentaron en la zona para el año 2010 fueron un detonante para el deslizamiento de tierra, las reseñadas entidades tenían conocimiento del riesgo y no adoptaron, dentro de su resorte de competencias, las medidas correspondientes para precaverlo o mitigarlo. Ciertamente, en el evento en que se hubieran adelantado los estudios técnicos respectivos y las obras civiles de adecuación del terreno, que se realizaron con posterioridad al desastre, dirigidos a definir la línea de falla, confinar el deslizamiento y aumentar la resistencia de los suelos, el alto riesgo que presentaba el deslizamiento hubiera podido, sino precaverse, por lo menos sí estabilizarse, y con él, haberse evitado algunas de las consecuencias más gravosas y de gran magnitud que finalmente tuvieron ocurrencia en el sector. En esa medida, no

¹⁰³ Cfr. Radicado No. 7365 del 20/01/1993 de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

¹⁰⁴ Exp. 13833, C.P. German Rodríguez Villamizar.

¹⁰⁵ PEIRANO FACIO. Jorge. *Responsabilidad Extracontractual*. 3ª ed. Temis. Bogotá. 1981. Págs. 451 a 459.

¹⁰⁶ . Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 13 de noviembre de 1962.

¹⁰⁷ . Ob. Cita pág. 457.

resulta de recibo el cargo invocado, debido a que no se trata de un hecho único y determinante que excluya la responsabilidad de la administración.

Visto lo anterior, la Sala habrá de mantener la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Santander, en cuanto no tienen vocación de prosperidad los recursos de apelación interpuestos por las entidades demandadas, toda vez que existe plena prueba de los elementos que estructuran su responsabilidad.

La liquidación de perjuicios

37.- La Sala se limitará a actualizar la condena impuesta por el Tribunal Administrativo de Santander, habida cuenta de que, por un lado, aparece acreditada la destrucción de cada una de las 12 viviendas y, por otro, dentro del proceso, la experticia estableció su valor por concepto de daño emergente, el cual no fue objetado por la parte demandante. A ello, también cabe añadir que la liquidación arrojada por la autoridad judicial de primera instancia tampoco fue materia de reparo por las entidades públicas apelantes. A lo que se suma, que para actualizar el valor real de las vivienda no es necesario decretar una nueva experticia, como lo propone la parte actora en el recurso de apelación, basta con actualizar la condena proferida por el Tribunal.

En ese orden de ideas, se acogerá la decisión adoptada por el *a quo*, en el sentido de declarar patrimonialmente responsables al municipio de Piedecuesta y a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- y, consecuentemente, condenarlos al pago de una indemnización a título de perjuicios materiales por concepto de daño emergente a favor de los integrantes del grupo. En suma, se mantendrá la decisión del Tribunal Administrativo de Santander en cuanto que le corresponde a la entidad territorial asumir el 65% y el 35% restante por la CDMB, pues nada indica que deba modificarse dicha proporción.

Cabe precisar que quienes figuran como propietarios de las viviendas de la etapa VII del barrio San Cristóbal del municipio de Piedecuesta, según los certificados de libertad y tradición allegados al expediente y la Resolución No. 089 del 18 de mayo de 2012, expedida por el municipio de Piedecuesta, son:

No.	Propietario	Número de matrícula inmobiliaria	Dirección
1.	Amparo Barragán Gutiérrez	314-13117	Calle 3B No. 20-08
2.	Gladys Amparo Bohórquez Jurado	314-13118	Calle 3B No. 20-64
3.	Víctor Manuel Gómez	314-13120	Calle 3B No. 20-52
4.	Angelmiro Gómez López	314-13121	Calle 3B No. 20-44
5.	Fernando Augusto Tapias Ballesteros	314-13122	Calle 3B No. 20-40
6.	Gilberto Gil Durán y Brígida Durán de Gil	314-13123	Calle 3B No. 20-32
7.	Jorge Arturo Bueno Núñez	314-13124	Calle 3B No. 20-28
8.	Rodolfo Valderrama Macabeo y Luz Stella Hernández Delgado	314-13120	Calle 3B No. 20-20
9.	Hernando Botía León	314-13126	Calle 3B No. 20-16
10.	Victoria Quintero de	314-13127	Calle 3B No. 20-08

	Castro		
11.	María del Socorro Calderón Villamizar y Teresa de Jesús Calderón Villamizar	314-13128	Calle 3B No. 20-04

Así las cosas, se tiene que si bien son 12 viviendas respecto de las cuales se reclama su pérdida y/o destrucción, solo los propietarios de 11 de ellas conforman el grupo demandante, teniendo en cuenta que no resulta procedente la reclamación de la señora Isabel Tarazona de Delgado, propietaria de la vivienda ubicada en la Calle 3B No.20-58, por las razones atrás anotadas.

Con tal claridad, procederá a liquidarse los perjuicios materiales a favor de los propietarios de los ahora inexistentes inmuebles que estaban ubicados en la Urbanización San Cristóbal VII etapa del municipio de Piedecuesta. En este punto, debe decirse que el Tribunal acogió los dictámenes acompañados con la demanda, los cuales surtieron el trámite de contradicción, cuyos avalúos fueron realizados en el año 2011 por la Lonja Inmobiliaria Sociedad Colombiana de Arquitectos -Regional Santander- en cada uno de los terrenos en los que se encontraban ubicadas las viviendas, que comprende el valor del lote y la construcción, cuyo monto habrá de ser actualizado a la fecha de la presente sentencia, dado que, en particular, no fue impugnada la liquidación y en el trámite de primera instancia tampoco fue objetada la liquidación por las demandadas:

$$VP = VH \times \frac{107,12}{84,90}$$

Índice inicial: 84,90 -IPC abril de 2015, fecha para la cual se profirió la sentencia de primera instancia- (según consulta en la página del DANE)

Índice final: 107,12 -IPC marzo de 2021- (según consulta en la página del DANE)

No.	Propietario	Avalúo	IPC Fecha Avalúo	IPC vigente a sentencia de primera instancia	Valor indexado a 30 de abril de 2015	Valor indexado a abril 2021
1.	Amparo Barragán Gutiérrez	\$119.098.000	109,15740	84,90	\$132.002.220	\$166.549.797,48
2.	Gladys Amparo Bohórquez Jurado	\$114.940.000	108,34540	84,90	\$128.348.461	\$161.939.777,88
3.	Víctor Manuel Gómez	\$114.940.000	107,89544	84,90	\$128.883.717	\$162.615.120,91
4.	Angelmiro Gómez López	\$114.940.000	107,89544	84,90	\$128.883.717	\$162.615.120,91
5.	Fernando Augusto Tapias Ballesteros	\$114.940.000	107,89544	84,90	\$128.883.717	\$162.615.120,91
6.	Gilberto Gil Durán y Brígida Durán de Gil	\$114.940.000	107,89544	84,90	\$128.883.717	\$162.615.120,91
7.	Jorge Arturo Bueno Núñez	\$114.940.000	107,89544	84,90	\$128.883.717	\$162.615.120,91
8.	Rodolfo Valderrama	\$114.940.000	107,89544	84,90	\$128.883.717	\$162.615.120,91

	Macabeo y Luz Stella Hernández Delgado					
9.	Hernando Botía León	\$114.940.000	107,89544	84,90	\$128.883.717	\$162.615.120,91
10.	Victoria Quintero de Castro	\$114.940.000	107,89544	84,90	\$128.883.717	\$162.615.120,91
11.	María del Socorro Calderón Villamizar y Teresa de Jesús Calderón Villamizar	\$119.098.000	107,89544	84,90	\$133.546.136	\$168.497.786,67
TOTALES		\$1.272.656.000			\$ 1.424.966.551	\$1.797.908.329.31

Por último, tampoco habrá de accederse al reparo formulado por el abogado de la parte actora, consistente en la pretensión de reconocimiento y pago de perjuicios por concepto de daños morales, por no aparecer debidamente probados. En efecto, en el expediente no está acreditada tal afectación emocional, familiar o social, aun cuando aquella debía demostrarse por el grupo demandante, el cual no hizo ningún esfuerzo probatorio sobre el particular. Tampoco se demostró el lucro cesante dejado de reportar por la destrucción de las viviendas¹⁰⁸. De esa manera, los reparos u objeciones de la parte actora a la sentencia tampoco tienen vocación de prosperidad.

Consideraciones finales

38.- Para el pago de la condena deberá seguirse el trámite dispuesto en el numeral 3º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 en lo pertinente y, en ese sentido, la indemnización será entregada al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, entidad que se encargará de realizar los correspondientes pagos a los actuales titulares de los inmuebles afectados.

Igualmente, para efectos de la publicación se dará cumplimiento a lo previsto en el numeral 4 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

La condena en costas

39.- De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A., la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas previstas en el procedimiento civil, sin perjuicio de que, en lo no contemplado en las acciones de grupo habrán de aplicarse las disposiciones del Código General del Proceso. En este orden de ideas, el artículo 365 de la Ley 1564 de 2012, en el numeral 1º dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja o súplica que haya propuesto¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Sobre el punto debe decirse que la actualización de la condena operó de manera oficiosa en los términos del inciso final del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁰⁹ "En los procesos y en las actuaciones posteriores aquellos en que haya controversia la

Como en este caso ninguno de los cargos expuestos por cada una de las partes recurrentes, la actora y las entidades condenadas, tuvo vocación de prosperidad, no habrá lugar a condenar en costas a favor ni en contra de ninguno de los extremos procesales, comoquiera que, en realidad, operó una suerte de compensación.

V. PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 30 de abril de 2015, en sus ordinales 1º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º y 10º de la parte resolutive, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- MODIFICAR el ordinal 2º de la parte resolutive de la sentencia, el cual quedará así:

“**SEGUNDO.- CONDENAR** al municipio de Piedecuesta y a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB- a pagar a título de indemnización de perjuicios materiales -daño emergente-, la suma de MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS OCHO MIL TRECIENTOS VEINTE NUEVE PESOS CON TREINTA Y UN CENTAVOS (\$1.797.908.329.31), a los integrantes del grupo que se relacionaron en la parte motiva de la sentencia y que se hicieron parte dentro del proceso. El municipio asumirá el sesenta y cinco (65%) y la CDMB el restante treinta y cinco (35%)”. El reconocimiento y pago se individualiza de la siguiente forma:

No.	Propietario	Valor indexado para abril de 2021
1.	Amparo Barragán Gutiérrez	\$166.549.797,48
2.	Gladys Amparo Bohórquez Jurado	\$161.939.777,88
3.	Víctor Manuel Gómez	\$162.615.120,91
4.	Angelmiro Gómez López	\$162.615.120,91
5.	Fernando Augusto Tapias Ballesteros	\$162.615.120,91
6.	Gilberto Gil Durán y Brígida Durán de Gil	\$162.615.120,91
7.	Jorge Arturo Bueno Núñez	\$162.615.120,91
8.	Rodolfo Valderrama Macabeo y Luz Stella Hernández Delgado	\$162.615.120,91
9.	Hernando Botía León	\$162.615.120,91
10.	Victoria Quintero de Castro	\$162.615.120,91
11.	María del Socorro Calderón Villamizar y Teresa de Jesús Calderón Villamizar	\$168.497.786,67
TOTAL		\$ \$1.797.908.329.31

condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código (...).”

TERCERO. – NIÉGANSE pretensiones de la señora Isabel Tarazona de Delgado, quien se hizo parte del grupo con posterioridad a la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva.

CUARTO: DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 en lo pertinente y, en ese sentido, la indemnización será entregada al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo.

QUINTO.- Publíquese, por una sola vez, el extracto de la presente sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, para los fines indicados en el numeral 4º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO.- Sin condena en costas.

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE¹¹⁰

MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

P/ DZ

R/ LB

¹¹⁰ Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

VF