



JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA  
San José de Cúcuta, doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

### SENTENCIA

**Ref. Radicación No.:** 54-001-23-31-000-2002-01533-00  
**Actor** : Fabio Humberto Duarte Prado y otros  
**Demandado** : Municipio San José Cúcuta; Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR; Constructora Panamericana y Cia. Ltda  
**Medio de control** : **Acción de Grupo**

Agotadas las etapas procesales pertinentes y sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho procederá a dictar sentencia de primera instancia, con fundamento en lo establecido en el artículo 64 de la Ley 472 de 1998 y de conformidad con las razones que se expondrán a continuación.

#### 1. ANTECEDENTES

La demanda fue presentada por el señor **FABIO HUMBERTO DUARTE PRADO Y OTROS**, por intermedio de apoderado judicial, bajo el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo o acción de grupo, en contra del **MUNICIPIO SAN JOSÉ DE CÚCUTA** y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL – CORPONOR**, por la presunta omisión de vigilar el deber de cumplimiento del plan de manejo ambiental y su consecuente monitoreo y seguimiento, al momento de permitir la construcción del Conjunto Cerrado Colinas del Salado, ubicado en la Avenida 7 Nro. 22-89 del Barrio El Salado de la ciudad de San José de Cúcuta.

La demanda fue admitida mediante auto de fecha 07 de noviembre de 2002, por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, ordenando notificar y correr traslado de la demanda a las entidades accionadas, al Defensor del Pueblo y el Procurador asignado.

El 31 de enero del año 2003 mediante auto el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, resolvió llamar en garantía a la **CONSTRUCTORA PANAMERICANA Y CIA. LTDA.**

Que mediante proveído del 12 de octubre de 2004<sup>1</sup>, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, resolvió **declarar no probadas** las excepciones previas de caducidad de la acción, falta de requisitos formales, inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones e inepta demanda por indebida integración del contradictorio.

El día 18 de marzo del 2005, se llevó a cabo diligencia de Audiencia de Conciliación<sup>2</sup>, la cual fue **declarada fallida**.

<sup>1</sup> Ver Folios del 246 al 260

<sup>2</sup> Ver folios 286 al 288

Que mediante auto del 06 octubre de 2011, el proceso es remitido al Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Cúcuta.

Que mediante auto del 09 de diciembre de 2015, el proceso es remitido a este Despacho.

Que mediante auto del 16 de julio de 2019, se dio por terminado el periodo probatorio había terminado y, en consecuencia, se concedió el término de 10 días para que las partes presentaran alegatos de conclusión.

### 1.1. SITUACIÓN FÁCTICA

Los hechos narrados en la demanda son resumidos así por el Despacho<sup>3</sup>:

Que el pasado 08 de septiembre de 1994 la Constructora Panamericana y CIA. LTDA, compró un lote al señor Otto Alfonso Moreno Olivares, ubicado en la Avenida 7 Nro. 22-89 del Barrio Panamericano de la ciudad de Cúcuta, según la escritura pública No. 4128 de la Notaria Segunda del Círculo de Cúcuta, lugar que para esa fecha funcionaba como un tejear con minas de tierra para la elaboración de ladrillo.

Que la precitada constructora decidió edificar una urbanización en ese lugar, sin importar que se trataba de un terreno de arcilla de alta plasticidad, consistencia dura susceptible a los cambios de humedad, lugar que más tarde se denominaría "Conjunto Cerrado Colinas del Salado".

Que esa construcción se realizó con previa solicitud a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR, quien llevó a cabo el estudio de impacto ambiental concluyendo que cumplía con los requisitos para tal efecto; razón por la cual mediante Resolución No. 01266 del 05 de diciembre de 1995, fue aprobada licencia ambiental para la construcción del Conjunto Cerrado Colinas del Salado.

Que además, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor, informó sobre algunas recomendaciones a tener en cuenta sobre la evacuación de aguas lluvias y la estabilización de taludes.

Que la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - Corponor, condicionó el otorgamiento de la licencia ambiental a que se *diera estricto cumplimiento al plan de manejo ambiental, al plan de ejecución y al plan de monitoreo y seguimiento.*

Qué en los estudios practicados por un funcionario de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor, consignados en informe del 17 de octubre de 2000 dirigido al Subdirector de Control de calidad Ambiental, concluyó que la Constructora Panamericana y CIA. LTDA, cumplió parcialmente con las obras establecidas, faltando lo siguiente:

- Estabilización de taludes
- Manejo de aguas de escorrentía (sector sur y aguas internas)
- Construcción tanques de almacenamiento de 75 M3

---

<sup>3</sup> Ver folios 28 al 66

Que la constructora no cumplió con las recomendaciones que le fueron dadas junto con la licencia ambiental, tampoco cumplió con el plan de manejo ambiental que le hizo el Municipio San José de Cúcuta, quienes mediante dos funcionarios hicieron inspección ocular el día 17 de agosto del 2000, informando lo siguiente:

- No se construyeron los muros de contención en los taludes.
- Hubo cobertura vegetal escasa, lo que deduce que no se cumplió con la forestación y siembra de plantas.
- No se observa la construcción de estructuras destinadas al control de aguas lluvias.
- Se debería dejar un aislamiento de las viviendas a construir, a las zonas de taludes en todos los costados de 12 metros y las viviendas que se encuentran construidas se encuentran separadas aproximadamente 10 metros.

Que ante una primera de las quejas interpuestas ante Planeación Municipal el día 31 de agosto de 2000, por el propietario del inmueble ubicado en la manzana 1 de ese conjunto, bajo el concepto técnico se pronunció ante la evaluación del riesgo, así: *“condiciones de terreno, la pendiente y el proceso constructivo, las viviendas presentan riesgo inminente a posibles desplomes de muros dando amenaza a los moradores”*

Que la falta de acatamiento de las recomendaciones por parte de la firma constructora hechas por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor, dieron lugar a que las casas del Conjunto Cerrado Colinas del Salado, presentaran fallas estructurales, tales como que las paredes presentaran grietas, los pisos se abrieran, las columnas se separaran, los techos se hubieren caído, los andenes hundidos, incluso a pesar de las mejoras hechas por sus habitantes.

Que ante todas esas anomalías, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – Corponor, tomó medida preventiva mediante Resolución No. 0086 del 08 de febrero, ordenó adelantar investigación administrativa sancionatoria ambiental.

## 1.2. PRETENSIONES

Las personas que integran el grupo demandante, por intermedio de apoderada judicial, solicitaron las pretensiones que a continuación pasan a transcribirse:

***“PRIMERA:*** Que se declare responsables a la NACIÓN COLOMBIANA-EL MUNICIPIO DE CUCUTA O SAN JOSE DE CUCUTA Y LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL (Corponor), administrativa y solidariamente por los perjuicios patrimoniales y extra patrimoniales ocasionados a los compradores de las 85 casas del conjunto cerrado colinas del salado, el primero como ente rector del desarrollo urbanístico de la ciudad de san José de Cúcuta y el segundo (corponor) como máxima autoridad de la región.

***SEGUNDO:*** Se condene a las entidades demandadas a reconocer y pagar el valor de la deuda en el banco y a las corporaciones por concepto de hipoteca, más los intereses de plazo y mora; a pagar el valor de las mejoras que cada uno de los propietarios de los inmuebles ha realizado hasta la fecha de la ejecución del fallo que resulte a favor de los accionantes; el pago del daño moral sufrido por todos los que otorgaron poder; al pago del perjuicio a la vida de relación.

### **PATRIMONIALES:**

El conjunto residencial colinas del salado, se compone de 85 viviendas que tuvieron un costo aproximado de \$13'000.000 de pesos cada una, pero a la fecha de presentación de la demanda se deben intereses corrientes y moratorios a banco y corporaciones, la deuda

asciende a un aproximado de \$33'500.000

\$33.500.000 (septiembre de 1996) x 85= \$2'847.500.000, 00

**Mejoras realizadas a cada vivienda:**

\$19.000.000 x 85 = \$ 1.615.000.000,00

**Pagos realizados a las corporaciones a la presentación de esta acción**

A la fecha cada una de las 85 casas han pagado un promedio de \$180.000 por cuota mensual desde el mes de septiembre de 1996, lo que resulta que a la fecha se han pagado 81 cuotas

\$180.0000 x 81= \$14'580.000,00

\$14'580.000 x 85= \$1'239.300.000,00

**Resumen perjuicios patrimoniales**

Valor viviendas actualizado	\$2.847.500.000,00
Valor mejoras realizadas	\$1.615.000.000,00
Valor cuotas canceladas	\$1.239.300.000,00
<b>TOTAL PERJUICIOS PATRIMONIALES</b>	<b>\$ 5'701.800.000,00</b>

**EXTRAPATRIMONIALES:**

**DAÑO MORAL.**

Que en promedio en cada una de las viviendas habitan cinco (05) personas y se reclaman 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de ellos.

El salario mínimo para el año 2002 era: \$309.800,00

85 x 4 = 340 (número de habitantes aproximados en la urbanización)

200 x \$309.800, 00 = \$61.960.000,00 (indemnización para cada actor)

\$61.960.000,00 x 340= \$21.066.400.000,00 por concepto de perjuicios extra patrimoniales

**CAMBIO A LA VIDA EN RELACION**

Que en promedio en cada una de las viviendas habitan cuatro (04) personas y se reclaman 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de ellos.

El salario mínimo para el año 2000 era: \$309.800,00

85 x 4 = 340 (número de habitantes aproximados en la urbanización)

200 x \$309.800,00 = \$61.960.000,00 (indemnización para cada actor)

\$61.960.000,00 x 340= \$21.066.400.000,00 por concepto de perjuicios extra patrimoniales, en lo que corresponde a la vida en relación

**SUMAS TOTALES**

Perjuicios patrimoniales	\$ 5.701.800.000,00
--------------------------	------------------------

Perjuicios extrapatrimoniales (daños morales)	\$21.066.400.000,00
Perjuicios extrapatrimoniales (vida de relación)	\$21.066.400.000,00
<b>Total Patrimoniales Y Extrapatrimoniales</b>	<b>\$47.834.600.000,00</b>

**TERCERO:** Que se condenen a las entidades accionadas a pagar las costas, gastos y agencias en derecho que se causen en el proceso.

**CUARTO:** Que en la sentencia se liquide mis honorarios como abogado coordinador, que corresponde al 10% de la indemnización que obtenga cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente."

### 1.3. POSICIÓN DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS

#### 1.3.1. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL - CORPONOR<sup>4</sup>

Se opuso a los hechos y pretensiones de la demanda, bajo el entendido de que si es cierto la Constructora Panamericana y Cia. Ltda, solicitó a esa entidad la expedición de la licencia ambiental para la construcción de la Urbanización Colinas del Salado, también lo es que el lugar para ello recaía única y exclusivamente en la firma constructora y que la Resolución con la que se expide la licencia ambiental no indicó cuales eran los requisitos y condiciones que debían cumplir las viviendas.

De otra parte, informó que no es de su competencia definir si un terreno es urbanizable o no, porque esta facultad le corresponde a los municipios a través de las respectivas oficinas de planeación, o las que hagan sus veces, quienes determinan los usos permitidos del suelo, para el caso del proyecto colinas del salado se llevó la demarcación Nro. 0028 realizada por el Departamento Administrativo de Planeación con fecha 14 de febrero de 1995, lo que demuestra contundentemente que son los entes territoriales los competentes para ejercer la inspección y vigilancia sobre las construcciones que se hagan dentro de su jurisdicción, tal como lo establece el artículo 61 del Decreto 2150 de 1995.

Presentó como medios exceptivos, los siguientes:

- **Caducidad de la acción**

Que según el artículo 47 de la ley 472 de 1998, que la acción de grupo debe promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha que se causó el daño o cesó la acción vulnerada causante del mismo.

Las pruebas documentales aportadas por el grupo, dan cuenta de que la demanda fue promovida luego de superado el plazo establecido, es decir, solo hasta el día 17 de octubre del año 2002.

- **Falta de jurisdicción y competencia**

Que la indemnización de los perjuicios en este caso pudo reclamarse a través de las acciones ordinarias y eventualmente la de grupo, en contra del vendedor y/o constructora de la

<sup>4</sup> Folios 133 – 173 del expediente físico

urbanización, en este caso la Constructora Panamericana y Cia. Ltda, habida cuenta que la jurisdicción civil otorga protección a los compradores por los vicios redhibitorios o vicios ocultos.

Por lo tanto, no resulta acertado, ni legal, que se acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de una acción de grupo, por actividades originadas entre particulares, ya que los daños estructurales de las viviendas le corresponden única y exclusivamente al constructor y vendedor de los inmuebles.

- **Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales**

La demanda en sus pretensiones persigue entre otros el pago de unos presuntos perjuicios, representados en los dineros que debieron pagar como cuota inicial de sus viviendas y los dineros cancelados con ocasión de los contratos de compra – venta y mutuo, respaldados con hipotecas celebrados con la constructora panamericana y Cia. Ltda. esta pretensión de reembolso, además de patrocinar un enriquecimiento sin causa, toda vez que corponor en ningún momento ha recibido dichos dineros, lo que hace que no se cumpla el requisito de la uniformidad de la causa que origina los perjuicios individuales y sobre la uniformidad respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.

Por lo tanto, de conformidad con lo establecido en los artículos 3, 46, 52-6 y parágrafo del artículo 53 de la ley 472 de 1998, la demanda debe dar cuenta de que los perjuicios ocasionados a los integrantes del grupo tienen una misma causa.

- **Inepta demanda por indebida integración del contradictorio**

La demanda ha debido dirigirse contra la constructora y las entidades bancarias acreedoras que se beneficiaron con los pagos recibidos de los demandantes y no contra la corporación, ya que la actora pretende la reparación de un daño producto de una actividad que no realizó Corponor y el reembolso de unos dineros de los cuales nunca se ha beneficiado.

### **1.3.2. MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA<sup>5</sup>**

Se opuso a cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamentos de hecho y de derecho, ya que la parte accionante da por probada una falla del servicio en cabeza de ese ente territorial al considerar que no ejerció vigilancia a la obra, por lo anterior la demandada probará en el transcurso del proceso de la acción de grupo que para esa fecha de la construcción, el municipio de San José de Cúcuta a través de planeación municipal no ejercía esa vigilancia, sino que sólo ejercía un control sobre el cumplimiento de las normas urbanísticas y la responsabilidad del diseño y de la construcción le correspondía a la empresa constructora.

Que el accionante sostuvo que en el lugar donde fue construido el Conjunto Cerrado Colinas del Salado, antes funcionaba un tejar con minas de tierra de patilla utilizada para la elaboración de materiales como ladrillo y que la Constructora Panamericana Cia. Ltda., a sabiendas que se trataba de un terreno de arcilla de alta plasticidad decidió adelantar la obra, además, que CORPONOR fue claro al dejar las recomendaciones pertinentes sobre acueducto, producción y evacuación de aguas lluvias, estabilización de taludes y que se diera estricto cumplimiento al plan de manejo ambiental, al plan de ejecución y al plan de monitoreo y seguimiento y que cualquier falla adicional será responsabilidad de la constructora.

---

<sup>5</sup> Folios 187 al 196 del expediente físico

Que el año 1995 el entonces Director de Planeación expidió la licencia de construcción No. 363, resaltando que para esa fecha no era necesario llevar a cabo estudios de suelos como requisito para expedir la respectiva licencia y en cuanto a la vigilancia que aduce la parte demandante que ese ente territorial debió ejercer, destacó que dentro de las funciones asignadas al departamento de control urbano para esa época, no hacía parte la vigilancia, ya que la responsabilidad del diseño y la construcción era de la empresa constructora.

Así las cosas según lo allegado a la demanda, se señala por este defensor del municipio de San José de Cúcuta que la responsabilidad recae sobre la constructora al no cumplir con las recomendaciones que se hicieron por Corponor y sin realizar la construcción en el cumplimiento de los requisitos mandado por Corponor, por eso es que deben elevar la presente demanda a la constructora, quien es la responsable de los daños que presenta el conjunto cerrado colinas del salado, es de anotar que aunque se recomendó el estudio de suelos, pero aunque no era requisito para la expedición de la licencia de construcción, si era necesario que la constructora llevara esa acción.

Por otra parte, señaló que a pesar de la insistencia del demandante de no darse la caducidad artículo 47 de la ley 472 de 1998, consideró que esta ha debido promoverse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causaron los daños.

Que ante las pretensiones de esta acción deberán desestimarse, máxime cuando opera la caducidad de la acción y que ha debido resolverse en juicio ordinario ante la justicia civil contra la constructora.

#### **1.4. POSICIÓN DEL LLAMADO EN GARANTÍA**

##### **1.4.1. CONSTRUCTORA PANAMERICANA Y CIA. LTDA<sup>6</sup>**

El curador asignado a esa constructora centró sus argumentos de defensa en que se atiene a lo probado dentro del plenario, a no constarle los hechos que dieron lugar a la demanda.

Que no existe caducidad de la acción de grupo, toda vez que los daños alegados en la demanda continuaban presentándose, incluso al momento de su presentación.

Que son débiles las razones por las cuales las entidades demandadas pretenden se tenga por configurada la falta de jurisdicción y competencia, pues desconocen los principios mínimos de la responsabilidad y la solidaridad.

Que en el caso de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental es llamada a responder por expedir la resolución de la licencia ambiental Nro. 01266 del 5 de diciembre de 1995, por lo tanto, no debió entonces expedir la autorización para la constructora.

Que en cumplimiento a lo ordenado en el auto de fecha 15 de marzo del 2004, corrigió los defectos a que hace relación a la excepción.

Que el régimen aplicable es el de falla probada del servicio, ya que se configuran los tres elementos de la responsabilidad.

---

<sup>6</sup>Representada por el curador ad-litem William García Ardila.

## 1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### 1.5.1. PARTE DEMANDANTE

Guardó silencio.

### 1.5.2. CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL CORPONOR

Enfaticó en los siguientes aspectos:

Que de las pruebas documentales y testimoniales que hacen parte del proceso, no permiten establecer el nexo causal entre los daños que sufren las viviendas de la urbanización Colinas del salado y esa entidad.

Que la licencia ambiental que expidió fue en cumplimiento de una obligación o deber legal, contemplado en el artículo 8, numeral del Decreto 1753 de 1994 y, en consecuencia, los requisitos legales que se exigieron a la empresa Constructora Panamericana y Cia. Ltda, correspondieron a los requeridos para la licencia ambiental, la cual no puede compararse a una licencia de construcción, cuya expedición, seguimiento y control corresponde a otras autoridades en este caso al Municipio de San José de Cúcuta.

Que otra de las situaciones que se alegan es que dentro del proceso no existe la más mínima prueba de carácter técnica o pericial que permita establecer que los daños ocasionados a las viviendas del conjunto cerrado colinas del salado, fueron producto del incumplimiento de la licencia ambiental que se le otorgo a la constructora en mención.

Que para la fecha de los hechos estaba vigente el Decreto 1753 de 1994 y bajo su imperio expidió la licencia ambiental. Igualmente, en el artículo 31 se establecen las obligaciones del beneficiario de las cuales concluyó que en este caso la constructora llamada adquirió una posición de garante, consistente en asumir la responsabilidad por los perjuicios causados, derivados por el incumplimiento de los términos, requisitos, condiciones, exigencias y obligaciones señalados en la licencia ambiental.

Que son los municipios los competentes para ejercer la inspección y vigilancias sobre las construcciones que se hagan dentro de su jurisdicción, esto de conformidad con lo que obra dentro del artículo 61 del decreto 2150 de 1995.

*" Control. Corresponde a los alcaldes distritales o municipales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control, durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el plan de ordenamiento físico, sin perjuicios de las facultades atribuidas a los funcionarios del ministerio público y de las veedurías en defensa tanto en orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses de la sociedad en general y los intereses colectivos. "*

Que no existe disposición legal que diga que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la obligación de establecer las condiciones de los terrenos donde se desarrollaran proyectos de construcción de viviendas, actuaciones que, si le corresponde a la autoridad que otorga la licencia de construcción, incluyendo en esas responsabilidades la exigencia de las normas de sismo resistencia, estudios de suelos y diseños estructurales.

Por último, hizo hincapié de la responsabilidad del llamado en garantía sobre los presuntos daños reportados en la demanda, ya que se encuentra más allá de cualquier duda que el proyecto de las viviendas fue ejecutado y comercializado por la sociedad denominada constructora Panamericana y Cia. Ltda. identificada con el NIT 800184002, así las cosas, le correspondía a esta responder por la obligación de saneamiento que se consagra en el artículo 1893 del Código Civil que establece: *“La obligación de saneamiento comprende dos objetos: amparar al comprador en el dominio y posesión pacífica de la cosa vendida y responder de los defectos ocultos de ésta, llamados vicios redhibitorios”*

Que en el presente caso se debió acudir a la acción redhibitoria señalada en el artículo 1914 del Código civil, encaminada a rescindir la venta o a que se rebaje proporcionalmente el precio de tales vicios, con la correspondiente indemnización de perjuicios en las condiciones establecidas en el artículo 1918 del código civil y no es acertado por parte de los actores acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

### 1.5.3. MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

Guardó silencio.

### 1.5.4. CONSTRUCTORA PANAMERICANA CIA LTDA

Guardó silencio.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA

Está facultado el Despacho para proferir sentencia dentro del proceso de la referencia de conformidad con el artículo 64<sup>7</sup> de la ley 472 de 1998.

### 2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Concretados los supuestos fácticos y jurídicos relevantes de la demanda y su contestación, el Despacho considera que el litigio en este caso se circunscribe a determinar lo siguiente:

*¿Debe declararse administrativa y responsable a la Municipio de Cúcuta, a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor) y/o a la Constructora Panamericana Cía. Ltda. por los perjuicios patrimoniales y extra patrimoniales, ocasionado a los compradores de las 85 casas del Conjunto Cerrado Colinas del Salado?*

A efectos de resolver el planteamiento anterior, el Despacho se ocupará de desarrollar los fundamentos de derecho, para luego abordar el caso en concreto.

### 2.3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL DESPACHO

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 64.- Sentencias.** Expirado el término para alegar de conclusión, el secretario pasará inmediatamente el expediente al despacho con el fin de que se dicte sentencia en el perentorio e improrrogable término de veinte (20) días. Una vez que el expediente haya pasado al despacho para proferir sentencia, no podrá surtirse actuación alguna hasta tanto no se haya proferido ésta, excepción hecha de la declaratoria de impedimento o recusación.

### 2.3.1. DE LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN DE GRUPO

La acción de grupo, consagrada en el inciso segundo del artículo 88 de la Constitución Política, constituye una vía adicional para el ejercicio efectivo del control judicial de la actividad de la Administración Pública y, por tanto, su objeto lejos de resultar extraño al que la Constitución y la ley han señalado de manera general a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>8</sup>, encuadra dentro del mismo. Por tal razón resulta elemental que a esta Jurisdicción especializada se atribuya el conocimiento de aquellas acciones de grupo que tengan origen en la actividad de las entidades públicas y de los particulares que desempeñen funciones administrativas<sup>9</sup>

Del diseño normativo y jurisprudencial de la acción de grupo se destacan, entre otras, las siguientes características:

Es una acción principal, tal como desprende del propio texto constitucional<sup>10</sup> y ha sido resaltado por la jurisprudencia, al señalar que es rasgo *"fundamental de las acciones de clase o de grupo su procedencia independiente de la existencia de otra acción, es decir que presenta un carácter principal y su ejercicio no impide instaurar las correspondientes acciones."*<sup>11</sup>

Es una acción indemnizatoria, pues su finalidad es la de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización<sup>12</sup> *-in natura* o por equivalente pecuniario- de los perjuicios causados, en cuanto a esta Jurisdicción se refiere, por la actividad de entidades públicas y de particulares que desempeñen funciones administrativas.

A diferencia de la acción popular, cuya finalidad la constituye la protección de derechos e intereses colectivos, la acción de grupo no está vinculada exclusivamente a la violación de tales derechos. En efecto, aunque en algunos de los proyectos presentados a consideración del Congreso para regularla se vinculaba el perjuicio a la vulneración de un derecho colectivo, esta restricción no quedó establecida en el texto de la Ley 472 de 1998. Sin embargo, en su artículo 55 se hace referencia a acciones u omisiones *"derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos"*, lo cual dio lugar a interpretaciones que pretendían revivir tal vínculo. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de dicha norma *"en el entendido de que con su interpretación y aplicación no se excluyan los demás derechos subjetivos de origen constitucional o legal, cualquiera que sea su naturaleza, como derechos igualmente amparables por las acciones de clase o de grupo"*<sup>13</sup>.

La acción de grupo no es una acción pública, por el contrario, se trata de un contencioso

<sup>8</sup> C.C.A. art. 82, modificado por los artículos 1° y 2° de la Ley 1.107.

<sup>9</sup> Ley 472, artículo 50.

<sup>10</sup> En efecto, el inciso segundo del artículo 88 superior señala que la ley regulará *"las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares."*

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1.062 de 2000.

<sup>12</sup> Ley 472, artículos 3 y 46. Sobre el particular la Corte Constitucional ha sostenido: *"Es preciso resaltar que, tal como está definida la acción de clase o de grupo en la Ley 472 de 1998 ("La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios"), se constituye en un procedimiento declarativo de responsabilidad, en el cual debe garantizarse el derecho de defensa del presunto responsable y de los actores, así como el de igualdad, a través de las etapas procesales y actuaciones atinentes al traslado, excepciones, período probatorio, alegatos, doble instancia, con el objetivo de satisfacer los fines esenciales del Estado Social de Derecho que defienden la efectividad de los derechos de las personas en aras de un orden jurídico, económico y social justo. Un procedimiento así establecido apunta a garantizar el resarcimiento de aquellos perjuicios bajo el entendido de que a igual supuesto de hecho, igual debe ser la consecuencia jurídica."* (Sentencia C-1.062 DE 2000).

<sup>13</sup> Sentencia C-1062 de 2000.

subjetivo del que solo son titulares las personas que han sufrido perjuicios<sup>14</sup> provenientes de "una misma causa"<sup>15</sup>.

Por tratarse de una acción representativa,<sup>16</sup> la demanda puede ser interpuesta por un solo sujeto,<sup>17</sup> quien deberá actuar en nombre de, por lo menos, veinte personas, que han de individualizarse en la misma demanda o identificarse con antelación a la admisión de la misma, a partir de los criterios que señale el actor para determinar la correspondiente conformación del grupo. Las personas que hacen parte del grupo a cuyo nombre actúa el demandante pueden solicitar su exclusión del grupo<sup>18</sup> y, a su vez, los afectados con la causa que dio origen a la demanda, pero que no fueron inicialmente integrados al grupo, podrán solicitar que se les incluya.<sup>19</sup>

La acción de grupo puede dar lugar a un proceso de naturaleza mixta cuya primera etapa se adelanta en sede judicial y culmina con la sentencia, la cual, en caso de ser estimatoria, da lugar a la segunda etapa que se adelanta en sede administrativa a partir de la entrega del monto de la indemnización al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos,<sup>20</sup> con el propósito de que a su cargo se paguen tanto las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso en calidad de integrantes del grupo,<sup>21</sup> como las indemnizaciones que, posterior pero oportunamente, soliciten los interesados que no intervinieron en el proceso pero reúnen los requisitos exigidos en la sentencia<sup>22</sup>.

En fin, la acción de grupo, al igual que la acción popular, se rige por los principios constitucionales y especialmente por los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad, eficacia e impulso oficioso.<sup>23</sup>

### 2.3.2. DEL CASO CONCRETO

En el caso que ocupa la atención del Despacho, se tiene que en ejercicio de la acción de grupo y de conformidad con lo establecido en la Ley 472 de 1998, solicitó el grupo actor que se declare al Municipio San José Cúcuta, a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR y/o Constructora Panamericana y Cia. Ltda, responsables por los perjuicios de todo orden causados a los demandantes como consecuencia del deterioro de las viviendas que conforman el Conjunto Cerrado Colinas del Salado ubicado en el Barrio El Salado de la ciudad

<sup>14</sup> El Defensor del pueblo y los personeros municipales y distritales pueden interponer la acción de grupo pero no en ejercicio de legitimación propia, sino en nombre de cualquier interesado-legitimado (ley 472 de 1998 Art. 48 inciso 2°).

<sup>15</sup> Ley 472, artículos 3 y 46, con la anotación de que mediante sentencia C-569 de 2004, se declaró inexecutable la expresión "Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad" contenida en dichos artículos, apartes normativos de los cuales se derivaba el requisito de procedibilidad relacionado con la preexistencia del grupo.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 11 de septiembre de 2.003, Radicación número: 25000-23-25-000-2000-00019-01(AG), Actor: ASOCIACIÓN DE COPROPIETARIOS AURORA II, Demandado: DISTRITO CAPITAL Y OTROS.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de junio de 2.002, Radicación número: 17001-23-31-000-2002-0079-01(AG-038), Actor: BISNED DEL SOCORRO BEDOYA Y OTROS, Demandado: MUNICIPIO DE VILLAMARÍA – CALDAS. En el mismo sentido puede consultarse la providencia de 1° de junio de 2.000, exp. AG-001.

<sup>18</sup> Ley 472, artículo 56.

<sup>19</sup> Ley 472, artículo 55.

<sup>20</sup> Creado por la ley 472 de 1998 artículo 70.

<sup>21</sup> Ley 472 de 1998, artículo 65 numeral 3° lit. a.

<sup>22</sup> Ley 472 de 1998, artículo 65 numeral 3° lit.b.

<sup>23</sup> Ley 472 de 1998 artículo 5°.

de Cúcuta, habida cuenta de la omisión de control y vigilancia de esas entidades de cara a su construcción.

De este modo, lo que procede es analizar si en el presente asunto se conjura la estructuración de los elementos de la responsabilidad.

**a) Del daño antijurídico**

Para los fines que interesan al derecho, el daño puede ser entendido como la aminoración o alteración negativa de un interés humano objeto de tutela jurídica, en razón de este, el derecho facilita la reacción de quien lo padece en orden a la reparación o compensación de su sacrificio.

Como puede observarse, el daño incorpora dos elementos: uno, físico o material; otro jurídico o formal.

El elemento físico o material consiste en la destrucción o el deterioro que las fuerzas de la naturaleza, actuadas por el hombre, provocan en un objeto apto para satisfacer una necesidad, tal y como ocurre cuando se lesiona, por ejemplo, la relación del hombre con objetos físicos aptos para satisfacer sus necesidades, cuando se lesionan relaciones que el hombre ha trabado con otros hombres y que le son aptas para satisfacer sus necesidades, cuando se lesiona la propia corporeidad o la existencia misma del hombre, útiles como le resultan para satisfacer necesidades propias. En todos, y en cualquiera de estos casos, se habrá causado un daño en el plano fáctico, pero insuficiente, per se, para la configuración del daño, en sentido jurídico.

El segundo elemento, el elemento formal, se verifica en el plano jurídico, sí y solo sí, se acreditan los siguientes supuestos adicionales al elemento material:

- a) Que la lesión recaiga sobre un interés jurídicamente tutelado;
- b) Que la lesión no haya sido causada, ni sea jurídicamente atribuible a la propia víctima;
- c) Que no exista un título legal conforme al ordenamiento constitucional, que justifique, que legitime, la lesión al interés jurídicamente tutelado (en abstracto), esto es, que la víctima no esté jurídicamente obligada, en las condiciones particulares y concretas en que sufrió la lesión, a soportar sus consecuencias.

Igualmente, debe contarse con la antijuridicidad del daño como cualidad indispensable, el Consejo de Estado sobre el particular, ha dicho: "*El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, "el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"; o la "lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social.*"<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 24 octubre 2013: (Exp. 25.981).

Solo una vez reunidos los dos elementos y acreditados los supuestos del elemento jurídico - daño y antijuridicidad-, puede decirse que se encuentra probado el daño antijurídico.

Se tiene que el extremo activo alegó como la ocurrencia del daño, la trasgresión del bien jurídicamente tutelado a la propiedad privada, con ocasión del desgaste que presentan las viviendas que integran el Conjunto Cerrado Colinas del Salado ubicado en el Barrio El Salado de la ciudad de Cúcuta y cuyos propietarios y habitantes conforman el grupo actor.

En ese orden y sin mayor elucubración, se entiende como acreditado a partir del registro fotográfico que reposa el paginario el daño alegado.

Superado este elemento con las presiones a las que hubo lugar, el Despacho pasará a estudiar la imputación por omisión del Estado.

#### **b) De la imputación**

Una vez verificada de esa manera, la producción de la aminoración o alteración negativa del derecho o del interés objeto de tutela jurídica, el ordenamiento facilita la reacción de quien la padece en orden a la reparación o compensación de su sacrificio con cargo a un patrimonio diferente del suyo, esto es a la determinación de la persona que ha de soportar las costas de la reparación, ejercicio que comporta un juicio de "atribución" o "imputación" del daño.

Ahora bien, una regla general de experiencia enseña que el común de las personas atribuye los daños, para derivar responsabilidad, a quien los ha causado materialmente.

Este criterio de imputación, sin embargo, acusa señaladas dificultades en su aplicación en los casos (no poco comunes) en los que concurren varias causas a la producción del daño; no responde, en estricta lógica formal, en los casos en los que el daño ha sido determinado por omisiones; y deviene claramente ineficaz para la atribución del daño materialmente causado por terceros, pero jurídicamente atribuible a quien ha sido vinculado como demandado, al proceso.

Es por ello por lo que, con frecuencia el derecho debe servirse de otros criterios de imputación, bien para corregir o complementar los resultados del juicio de causalidad, o bien para sustituir a ese criterio.

El derecho administrativo, por su parte, pero en la misma línea seguida por el derecho civil, hizo de la "falla o falta del servicio", el criterio de imputación, por excelencia, del daño resarcible. Ello, sin perjuicio de las doctrinas que ya para entonces había expuesto para sustentar la reparación del daño por disposición legal; y de la apelación ulterior, a otros criterios objetivos de imputación que hubo de estructurar en consecuencia con el principio de igualdad que debe gobernar la distribución de las cargas y beneficios públicos, y de la consecuencia que en Derecho corresponde a la creación de riesgos sociales no permitidos.

En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ha dado cabida a diversos "títulos de imputación" como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato

constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.

En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia.

Así las cosas, no todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas entre sí, tienen que resolverse de la misma forma pues, se insiste, el juez puede, en cada caso concreto, considerar válidamente que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

Empero, en los cuales se endilga a la Administración una omisión derivada del supuesto incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable es el de la *falla del servicio*.

En efecto, frente a supuestos en los cuales se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia hubiere sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Sala ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto. En este sentido el Consejo de Estado ha afirmado desde siempre:

*"Esta responsabilidad –se agregó en la misma providencia-, incluso bajo la óptica del artículo 90 de la C.P., sólo puede surgir cuando se evidencia la existencia de una **falla del servicio**, teniendo en cuenta que tal concepción es relativa. Su régimen fue precisado por la Sala en sentencia del 5 de agosto de 1.994 (exp. 8487, actor VICTOR JULIO PARDO, ponente, Carlos Betancur Jaramillo), en la cual se señaló:*

*'1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. **Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde**, o de su cumplimiento inadecuado, **la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO.***

(...)

*2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.*

*La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente".*

*No se trata entonces de determinar si el Estado tiene o no recursos para cubrir condenas, como lo afirma el recurrente. Se trata de establecer si, teniendo en cuenta la realidad concreta en la cual se presta un determinado servicio, puede considerarse que dicho servicio fue inadecuadamente prestado y dicha circunstancia así puede considerarse como la causa del daño sufrido por el demandante.”<sup>25</sup>*

A su vez, la misma Corporación:

*“En términos generales, la falla del servicio probada surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación -conducta activa u omisiva- del contenido obligatorio, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual resulta de la labor de diagnóstico que adelanta el juez en relación con las falencias en las cuales incurrió la Administración y se constituye en un juicio de reproche.”<sup>26</sup>*

Entonces, teniendo en cuenta que se afirmó en la demanda que el mencionado desgaste de las viviendas del Conjunto Residencial Colinas del Salado obedeció a que tanto el Municipio San José Cúcuta como la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR, obviaron el deber de cuidado y de control, la primera al momento de aprobar la licencia de construcción al no haber advertido que el área destinada para la obra conjunto residencial, presuntamente no era apto para la edificación de viviendas y; la segunda, por no haber ejercido vigilancia al cumplimiento de los términos que trazó en la licencia ambiental, ambas expedida en favor de la Constructora Panamericana y Cia. Ltda, resulta claro que el régimen de imputación bajo el cual será abordado el caso en concreto, corresponde a la de la falla del servicio.

En tanto, los elementos cuya concurrencia se precisa para que proceda la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión, son los siguientes: (i) la existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública; (ii) la falta de atención o la atención irregular o inoportuna de dicha obligación por parte de la Administración en el caso concreto y (iii) la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño.

- De la existencia de una obligación normativamente atribuida a la entidad demandada.

En el orden interno, el inciso segundo del artículo 2° de la Constitución establece que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Por su parte, el artículo 217 constitucional prevé que las fuerzas militares, en tanto integrantes de la fuerza pública,<sup>27</sup> tienen “como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.

Las normas anteriores contienen el mandato constitucional expreso del cual se deriva la obligación genérica para las autoridades públicas de proteger a todos los residentes en el territorio nacional en su vida, honra, **bienes**, creencias, libertades y derechos, así como asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de septiembre 11 de 1997, Radicación: 11764, Actor: Olimpo Arias Cedeño y otros, Demandados: la Nación - Ministerio de Obras, Intra y Distrito Especial de Bogotá.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 31 de mayo de 2012. Exp. 25000-23-26-000-2000-02130-01(24071), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>27</sup> Constitución Política, Artículo 216.

Eso por una parte genérica, de otra y especialmente de acuerdo con la demanda, los cargos obedecen a la inobservancia de las siguientes normas:

Respecto del *Municipio San José de Cúcuta*:

**Acuerdo Municipal 050 de 1991**

**Artículo 3. POLITICAS DE DESARROLLO URBANO**

(...) Llevar a cabo programas de erradicación de los asentamientos localizados en terrenos erosionables y en peligro inminente de deslizamiento.

**Artículo 23. PROHIBICIÓN DE ADELANTAR DESARROLLOS URBANOS.** No se permitiera la construcción de urbanizaciones, conjuntos o edificaciones en las siguientes:

(...) Las zonas erosionadas o fácilmente erosionables.

Respecto de la *Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR*:

**Ley 99 de 1993** "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones."

**ARTÍCULO 31. FUNCIONES.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;"

- De la falta de atención o la atención irregular o inoportuna de dicha obligación por parte de la Administración

Para desarrollar el ítem de la referencia, se hace imperativo ilustrar los hechos que se encuentran jurídicamente probados y que resultan relevantes la sub examine, así:

HECHO	MEDIO PRÓBATORIO
Que la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – COPORNOR otorgó licencia ambiental a la Constructora Panamericana Y CIA Ltda, para la	Resolución No. 01266 del 05 de diciembre de 1995. (fls. 180-185)

construcción de un conjunto cerrado habitacional ubicado en el barrio El Salado de Cúcuta.	
Que las personas que conforman el grupo actor, son propietarios y/o habitantes de viviendas en el Conjunto Cerrado Colinas del Salado, ubicado en la Av. 7 Nro. 22-89, barrio El Salado de la ciudad de Cúcuta, estas son:	Oficio Nro. DJ 2587 del 15 de noviembre de 2005, suscrito por la Oficina De Registro De Instrumento Públicos, donde reposan las siguientes matrículas inmobiliarias: (folio del 417 – 449)
Fabio Humberto Duarte Prado, C.C. Nro. 88'209.160 de Cúcuta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 260-18871</li> <li>- 260-186878 casa # 11</li> </ul>
Noelvis José Martínez Sevilla, C.C. Nro. 12'596.468 del Plato (Magdalena) y Rosa Mery García Rodríguez C.C. Nro. 60'303.950 de Cúcuta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 260-186918 casa # 9</li> <li>- 260-186928 casa # 19</li> <li>- 260-186910 casa # 1</li> <li>- 260-186915 casa # 6</li> <li>- 260-186876 casa # 9</li> <li>- 260-186944 casa # 35</li> </ul>
Amparo Inés Osorio Núñez, C.C. Nro. 60'289.151 de Cúcuta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 260-186940 casa # 31</li> <li>- 260-186922 casa # 13</li> <li>- 260-186926 casa # 17</li> </ul>
Ramón Humberto Arenas, C.C. Nro. 5'440.044 de Duranía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 260-186911 casa # 2</li> <li>- 260-186873 casa # 6</li> <li>- 260-186975 casa # 8</li> </ul>
Merly Beatriz Peñaranda Rolon, C.C. Nro. 60'339.782 de Cúcuta y Víctor Manuel Moros Serrada C.C. Nro. 13'466.815 de Cúcuta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 260-186948 casa # 39</li> <li>- 260-186928 casa # 19</li> </ul>
Luis Manuel Morales Medina, C.C. Nro. 13'460.762 y Sandra Gregoria Morales Rojas C.C. Nro. 60'324.174 de Cúcuta	
Pedro Tulio Ortega Ortega, C.C. Nro. 13'847.274 de Cúcuta	
Nancy Stella Barajas García C.C. Nro. 60'308.436 de Cúcuta y Javier Enrique García Rojas C.C. Nro. 13.483.380 de Cúcuta	
Sonia Stella Sierra Casadiego, C.C. Nro. 60'309.290 de Cúcuta	
Cenelia Castaño Acuña, C.C. Nro. 60'332.080 de Cúcuta	
Olger Castillo Gelves, C.C. Nro. 79'208.322 de Soacha (Cundinamarca) y Yaneth Pinto Pérez, C.C. Nro. 60'363.325 de Cúcuta.	

<p>Mariela Echeverría Jiménez, C.C. Nro. 37'237.621 de Cúcuta.</p> <p>Luis Felipe Benavides Albarracín, C.C. Nro. 13'492.373 de Cúcuta y Gladys Ramírez Romero C.C. Nro. 60'328.336 de Cúcuta.</p> <p>Álvaro Murillo Pabón, C.C. Nro. 13'496.080 de Cúcuta y Edy María Pérez Castro, C.C. Nro. 37'367.457 de Cúcuta</p>																					
<p>Que varias de los propietarios ostentas créditos hipotecarios respecto de las viviendas adquiridas en el Conjunto Cerrado Colinas del Salado de Cúcuta, con las corporaciones bancarias Banco Popular S.A. y Corporación de Ahorro y Vivienda AV VILLAS. Estos son:</p> <p>Noelvis José Martínez Sevilla, C.C. Nro. 12'596.468 del Plato (Magdalena)</p> <p>Pedro Tulio Ortega Ortega, C.C. Nro. 13'847.274 de Cúcuta</p> <p>Rosa Mery García Rodríguez C.C. Nro. 60'303.950 de Cúcuta.</p> <p>Nancy Stella Barajas García C.C. Nro. 60'308.436 de Cúcuta.</p> <p>Javier Enrique García Rojas C.C. Nro. 13.483.380 de Cúcuta</p> <p>Sonia Stella Sierra Casadiego, C.C. Nro. 60'309.290 de Cúcuta</p> <p>Cenelia Castaño Acuña, C.C. Nro. 60'332.080 de Cúcuta</p> <p>Mariela Echeverría Jiménez, C.C. Nro. 37'237.621 de Cúcuta.</p> <p>Álvaro Murillo Pabón, C.C. Nro. 13'496.080 de Cúcuta.</p>	<p>-Oficio Nro., CA 6231 procedente del Banco Popular, remite: (folios 464 – 518)</p> <table border="1" data-bbox="781 892 1287 1555"> <thead> <tr> <th>TITULARES</th> <th>CREDITO HIPOTECARIO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Noelvis José Martínez Sevilla, y Rosa Mery García Rodríguez</td> <td>450-1500103-0</td> </tr> <tr> <td>Pedro Tulio Ortega Ortega</td> <td>450-1500348-1</td> </tr> <tr> <td>Nancy Stella Barajas García y Javier Enrique García Rojas</td> <td>450-2000281-7 450-1500281-4</td> </tr> <tr> <td>Sonia Stella Sierra Casadiego</td> <td>450-1500059-4</td> </tr> <tr> <td>Cenelia Castaño Acuña</td> <td>450-1500036-2</td> </tr> <tr> <td>Edy María Pérez Castro y Álvaro Murillo Pabón</td> <td>450-1500760-7</td> </tr> </tbody> </table> <p>Informan además que a cincuenta y siete (57) propietarios del conjunto cerrado colinas del salado se les ha iniciado proceso ejecutivo con título hipotecario por el no pago de las cuotas mensuales y se anexan cada una de las solicitudes del tribunal administrativo norte de Santander</p> <p>- Oficio fechado el 18 de agosto del 2006, procedente la Corporación de Ahorro, remite:</p> <table border="1" data-bbox="781 1963 1323 1996"> <thead> <tr> <th>Demandante</th> <th>Identificaci</th> <th>No.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	TITULARES	CREDITO HIPOTECARIO	Noelvis José Martínez Sevilla, y Rosa Mery García Rodríguez	450-1500103-0	Pedro Tulio Ortega Ortega	450-1500348-1	Nancy Stella Barajas García y Javier Enrique García Rojas	450-2000281-7 450-1500281-4	Sonia Stella Sierra Casadiego	450-1500059-4	Cenelia Castaño Acuña	450-1500036-2	Edy María Pérez Castro y Álvaro Murillo Pabón	450-1500760-7	Demandante	Identificaci	No.			
TITULARES	CREDITO HIPOTECARIO																				
Noelvis José Martínez Sevilla, y Rosa Mery García Rodríguez	450-1500103-0																				
Pedro Tulio Ortega Ortega	450-1500348-1																				
Nancy Stella Barajas García y Javier Enrique García Rojas	450-2000281-7 450-1500281-4																				
Sonia Stella Sierra Casadiego	450-1500059-4																				
Cenelia Castaño Acuña	450-1500036-2																				
Edy María Pérez Castro y Álvaro Murillo Pabón	450-1500760-7																				
Demandante	Identificaci	No.																			

	ón	Crédito
Edy María Pérez Castro, C.C. Nro. 37'367.457 de Cúcuta	Fabio Humberto Duarte Prado	88'209.160 330234
	Amparo Inés Osorio Núñez	60'289.151 No crédito
	Ramón Humberto Arenas	5'540.044 330266
	Mery Beatriz Peñaranda y Víctor Manuel Moros	60'339.782 y 1.466.815 330237
	Luis Manuel Morales Medina y Sandra Gregoria Morales Rojas	13'460.762 y 60.324.174 330229
	Olger Castillo y Yaneth Pinto P.	79'208322 y 60.363.325 330325
	Luis Felipe Benavides Albarracín y Gladys Ramírez Romero	13'492.373 y 60'328.336
	-Oficio fechado 18 de agosto de 2006 del Banco AV Villas. (fls.644 – 668)	
Que previo a la compra de las viviendas del Conjunto Cerrado Colinas del Salado, les fue dicho que las instalaciones contarían con áreas comunes tales como, piscina, zonas verdes, sitios recreativos, etc., sin que ello hubiere correspondido a la realidad.	-Diligencia de testimonio al señor <b>ÁLVARO GUZMÁN NIETO</b> , C.C. Nro. 18'910.105, propietario de una de las viviendas quien afirma sobre <i>“los engaños de la constructora de hacer una piscina, sitios de recreación y que luego la constructora desapareció y no ha respondido por los daños estructurales que empezaron afectar cada una de las casas”</i> . (folio 397 - 398)	
Que, además, al poco tiempo de entregada la obra, las viviendas empezaron a presentar fallas estructurales.	-Diligencia de testimonio al señor <b>LUIS FERNANDO GARCÍA</b> , C.C. Nro. 13'470.149 de Cúcuta, Manifiesta en sus apartes que conoce a la señora Cenaida Castaño quien es su amiga y que <i>“al año de ella estar viviendo en la vivienda que adquirió en el conjunto cerrado colinas del salado, comenzó agrietarse varias estructuras de la casa, que tampoco la constructora les cumplió con las zonas verdes, parques recreacionales, piscina y que su amiga cenaida le ha correspondido realizar varias mejoras por los daños sufridos, además del sufrimiento de daños morales por la ilusión de tener una buena casa para vivir y mire lo que le paso con esta vivienda, a las casas de ese conjunto le hacen mejores y a</i>	

	<p>los ocho (8) meses aproximadamente tienen que volver hacer arreglos”. (folios 407 - 408)</p> <p>-Diligencia de testimonio a la señora <b>LEONOR SARMIENTO SAAVEDRA</b>, C.C. Nro. 60'298.083 de Cúcuta, informa que “después de seis (6) meses de que se adquirieron los inmuebles comenzaron abrirse, presentar grietas, eso es porque están construidas en un lugar de alto riesgo, las tuberías han cedido, ocasionando humedales a las 83 casas que conforman el conjunto, por otro lado la constructora no cumplió con lo que aparece en los planos y en las maquetas como es una piscina, juego para niños, zonas verdes, etc”. (folio 579-581).</p>
<p>Que la construcción del Conjunto Cerrado Colinas del Salado, fue respaldada por una póliza de seguro que cubría el riesgo de incumplimiento y cuyo objeto era “Garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas de la resolución Nro. 01266 de 1995 referente a: de los términos, requisitos, condiciones, exigencias u obligaciones del estudio de impacto ambiental. Suma asegurada: \$6.201.600,00”</p>	<p>Copia de la Póliza de Cumplimiento emitida por la Compañía Aseguradora de Finanzas S.A., cuyo tomador fue la Constructora Panamericana y Cia. Ltda. (fl.554)</p>
<p>Que para la construcción del Conjunto Cerrado Colinas del Salado, se efectuó estudio de impacto ambiental.</p>	<p>Copia concepto técnico presentado en por tecnólogos de control y calidad ambiental, Cesar A. Ortega y Yaneth Lucía Zuñiga. (fls.541 – 548 y 955-957)</p>
<p>Que se efectuó interventoría ambiental por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – COPORNOR, en donde hace recomendaciones tales como, Estabilización de taludes, Manejo de aguas de escorrentía, construcción tanque de almacenamiento de 75 m2.</p>	<p>Copia del informe técnico presentado por el Técnico Operativo José Antonio García Negrón. (fl.555)</p>
<p>Que como consecuencia del informe rendido por el Técnico Operativo José Antonio García Negrón, se emitió la Resolución No. 0086 del 08 de febrero de 2002 por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – COPORNOR, a través de la cual le ordenó a la Constructora Panamericana Y CIA Ltda. dar cumplimiento <b>total</b> a los términos señalados en la Resolución no. 01266 de 1995.</p>	<p>Oficio NO. 200-50-00004613 del 22 de noviembre de 2005, emanado del Jefe de Oficina Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – COPORNOR. (fls.530-531)</p>

<p>Que se realizó interventoría ambiental, ordenada en la parte resolutive del párrafo del artículo 3 de la Resolución No. 01266 del 5 de diciembre de 1995 - licencia ambiental-.</p>	<p>Copia del informe ocular realizado por los tecnólogos en obras Omar Briceño y Oscar Guerrero. (fls.549 – 551).</p>
<p>Que "se evidencia un fenómeno de inestabilidad geológica que afecta los terrenos en donde se construyó la urbanización. El detonante actual de este fenómeno tiene que ver con la circulación de corrientes de agua de escorrentía y aguas servidas en la parte superior de la urbanización, sin ningún control que direccionen dichas corrientes hacia drenajes naturales.</p> <p>Desde el punto de vista de ejecución de estudios geológicos – geotécnicos que permitan determinar las causas de los problemas de agrietamiento de los inmuebles y los suelos en la urbanización ..."</p>	<p>Informe visita preliminar y de verificación del 17 de marzo de 2006, emitido por el Instituto Colombiano de Geología y Minería: (fls.597-616)</p>
<p>Que las personas que integran el grupo actor fueron valoradas por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cuya conclusión fue para todos: "No existen huellas externas de lesión reciente al momento del examen que permitan fundamentar una incapacidad médica legal (...). Se sugiere valoración por psicología."</p>	<p>Informes Técnicos Médico Legal de Lesiones NO Fatales, expedidos por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (fls.733-804)</p>
<p>Que el riesgo del Barrio Colinas del Salado, ostenta un riesgo bajo – medio geológico.</p>	<p>Informe No. 016-09-09-09 presentado por el ingeniero Rafael Humberto Guerrero Jaimes, adscrito a la Dirección de Planeación de Norte de Santander. (fls.813-906)</p>
<p>Que para la construcción Colinas del Salado, la constructora Panamericana y Cia. Ltda. contó con el formulario de demarcación</p>	<p>Copia de la demarcación Nro. 0028 del 14 de febrero de 1995, copia del oficio Nro. DAP – 839 del 28 de julio de 1998 y copia del oficio Nro. 1313 del 10 de junio de 1998. (fls.450-454)</p>
<p>Que la Alcaldía de San José de Cúcuta contó con la documentación requerida con respecto al permiso para mejoras en el Conjunto Cerrado Colinas del Salado.</p>	<p>Oficio emanado por el señor Carlos Alberto Valero Mora curador urbano, informa que en los expedientes existentes en los archivos de la curaduría urbana desde febrero de 1997, se encuentra licencia de construcción de edificaciones Nro. 0077 del 10 de septiembre de 1997 a nombre de constructora panamericana Cía. Ltda. (45) folios y licencia modificatoria de construcción de edificaciones Nro. 0018 del 7 de mayo de 1998 a nombre de constructora panamericana Cía. Ltda. (29) folios útiles y un plano arquitectónico. (fl.463)</p>

<p>Que la administración municipal contó con planos, estudios técnicos, estudio de suelos y demás requisitos para aprobar la licencia de construcción para la constructora Panamericana Cía. Ltda. Si se ejerció el cumplimiento de las normas urbanísticas, si se llevaron inspecciones oculares algunos inmuebles afectados, si se cuentan con registros en libros o carpetas que consten la expedición de la licencia de construcción, si se cuenta con la licencia de construcción Nro. 363 de diciembre 6 de 1995.</p>	<p>.- Informe DCF 2012 del 22 de noviembre de 2005 (folios del 564 al 566), en folio 565, se informa que no hubo estudio de suelos, toda vez que dicho proyecto fue aprobado de acuerdo a los lineamientos del acuerdo 058 de diciembre de 1991.</p> <p>.- Licencia de construcción Nro. 363 de diciembre 6 de 1995 (fl.133 del cuaderno prueba Nro. 1)</p> <p>.- Planos (fls.3 y 4 del cuaderno prueba Nro. 1)</p> <p>.- Estudio Técnico del conjunto cerrado Colinas del salado, se encuentra en el (fl.1 del cuaderno de prueba Nro. 1)</p>
<p>Que si para la construcción del conjunto cerrado colinas del salado se ejerció vigilancia y seguimiento a la constructora Panamericana Cía. Ltda.</p>	<p>.- Informe se encuentra en medio magnético el cual fue elaborado en el año 1999 (fl.565)</p>

A la luz de los hechos jurídicamente probados, este Despacho se adelanta a concluir que no existe elemento material probatorio que dé cuenta de que las entidades demandadas, hubieren incurrido en una observancia deliberada o culposa de las obligaciones que en virtud del ordenamiento jurídico le corresponde, por consiguiente, no se advierte como probada la falla del servicio reclamada por el extremo activo.

Llega esta instancia a la conclusión anterior, dado que los cargos planteados en la demanda no encuentran asidero probatorio conforme las pesquisas que fueron aportadas y recaudas en el proceso, conduciendo a la ausencia de uno de los requisitos para la configuración de la responsabilidad estatal, por las siguientes razones:

- No se comprobó que el contenido obligacional deprecado por la parte demandante hubiere sido desatendido, inobservado o soslayado por parte del Municipio San José Cúcuta o la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR.
- Que el Municipio San José de Cúcuta expidió la Licencia de Construcción No. 258 de 1995 en favor de Constructora Panamericana y Cia. Ltda, bajo la sujeción de la norma imperante para ese momento, esta era, Acuerdo No. 58 de 1991, el cual disponía lo siguiente:

*"ARTÍCULO 214. LICENCIA DE URBANIZACIÓN DE TERRENOS: Es la autorización que se expide a una persona natural o jurídica para dividir un terreno en áreas destinadas a uso privado y comunal y dotarlo de vías y servicios de infraestructura.*

*ARTÍCULO 215. LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN DE EDIFICACIONES: Es la autorización que se expide a una persona natural o jurídica para construir una edificación o conjunto de edificaciones.*

*ARTÍCULO 227. REQUISITOS: Los documentos requeridos para la expedición de las licencias de urbanismo y construcción son:*

(...)

**B- LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN DE EDIFICACIONES:**

1. *Solicitud escrita firmada por el propietario o su Representante Legal.*

2. Una copia de los planos del proyecto arquitectónico aprobado por el Departamento Administrativo de Control Urbano.
3. Una copia de los planos de cada una de las instalaciones de servicios públicos aprobados por las entidades correspondientes y cuando se trate de edificios de más de dos pisos, una copia de los planos de la instalación de protección contra incendios aprobados por la Sala Técnica del Cuerpo de Bomberos.
4. Tres copias de los planos de la estructura sismorresistente y memorias de cálculo firmado por un ingeniero civil debidamente inscrito en el Departamento de control Urbano.
5. Carta de responsabilidad del constructor.
6. Formato y estampillas.
7. Recibo de pago de los impuestos de construcción.
8. Formulario del DANE y SENA debidamente diligenciados."

Del material probatorio que reposa en el paginario, se tiene que la Licencia No. 258 de 1995 fue concedida por parte de la administración municipal a la Constructora Panamericana y Cia. Ltda, a la luz de haber cumplido con esos requisitos.

Requisitos que eran lo que resultaban imperativos de acuerdo con la norma, luego ese ente territorial no estaba en la obligación de exigir requisitos adicionales como el estudio de suelos, revisar el estado del terreno o verificar las construcciones que hubieren precedido a la que iba a edificarse, puesto que, de haber sido así, hubiere incurrido en la extralimitación de sus funciones y en la imposición de una carga desproporcionada a la constructora para entonces.

- Que la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR, concedió Licencia Ambiental No. 01266 de 1995 en favor de Constructora Panamericana y Cia. Ltda. con ciertas recomendaciones.

Que no es cierto que esa entidad no hizo seguimiento y control sobre la base de esas sugerencias, pues reposa en el expediente pesquisas que dan cuenta de oficios y actuaciones administrativas y requerimientos a esa firma para que rindieran cuenta del cumplimiento de las mismas, especialmente, en lo que incumbía al trato de aguas residuales y de escorrentía.

- Que no se logró establecer prueba técnica en la que se determine de manera irrefutable o inobjetable que el desgaste de las viviendas del Conjunto Cerrado Colinas del Salado, hayan obedecido a que las condiciones del suelo sobre las cuales fueron edificadas correspondiera a un terreno erosionable o fácilmente erosionable, así como tampoco, por causa de una mala conducción de las aguas residuales o de escorrentía.

De la relación probatoria se destaca que, mediaron varios informes técnicos dentro del plenario, sin embargo, su contenido no es homogéneo en el sentido de que en algunos se determinó que el riesgo del suelo sobre el cual se erigió el conjunto residencial citado era bajo y, en otros, medio. Igualmente, tampoco se desató que las grietas que en efecto presentan algunas de las viviendas y áreas sociales -andenes-, fueran como causa de deslizamientos por movimientos tectónicos o del subsuelo, por filtraciones de aguas residuales o por escorrentía o simplemente por el desgaste de los materiales de fabricación.

De tal suerte, este Despacho no advierte que se cimiente mérito probatorio para dar por cierta una falla del servicio imputable, en este caso, al Municipio San José Cúcuta o la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR, toda vez que no se avizora la comprobación de los hechos en que se fundó la demanda, ni la inobservancia de un contenido obligatorio en cabeza de estas.

A la par, ante la ausencia de prueba técnica que de cuenta de que el deterioro de las viviendas obedeció a fallas de diseño, calidad de los materiales, cálculos equivocados o cualquier otro error estructural, tampoco se hace viable endilgarle responsabilidad a la llamada en garantía, Constructora Panamericana y Cia. Ltda.

Teniendo en cuenta que el juicio de reproche no superó el ítem bajo estudio, resulta inocuo continuar con el estudio -del nexo de causalidad-, toda vez que, tal y como lo expresó el Despacho en párrafos precedentes, para imputar responsabilidad al Estado es necesaria la concurrencia de todos sus elementos.

Así las cosas y bajo las consideraciones que presiden, esta instancia **negará** las súplicas de la demanda.

### 3. COSTAS

Teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el Artículo 171 del C.C.A., sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado de forma temeraria, y en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente caso el Despacho se abstendrá de imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: NIÉGUENSE** las súplicas de la demanda, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Alexa Yadira Acevedo Rojas

Juez Circuito

---

**Juzgado Administrativo**

**10**

**Cucuta - N. De Santander**

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

Código de verificación:  
**76dd796254253b473ccff52e78cf8d**  
**167c0ca22c69a461b29a16e1406ce**  
**cdbf3**

Documento generado en 12/10/2021  
10:52:46 a. m.

**Valide este documento electrónico  
en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

