

**ZONAS DE ALTO RIESGO - Regulación / SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES – Zonas de alto riesgo / PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES – Entidades competentes / PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES – Componente de los planes de desarrollo de las entidades territoriales / ZONAS DE ALTO RIESGO – Entidades competentes para la prevención / RONDA HIDRAULICA DE LA QUEBRADA DE TAMACA - Zona de alto riesgo por inundación**

Los Planes de Desarrollo, según lo determina el artículo 1° de la Ley 9ª de 1989, deben incluir en sus propósitos la reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes y la asignación de áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para renovar y redesarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado. El Decreto 93 de 1998 *por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres* estableció, en desarrollo de las estrategias, los principales programas que debe ejecutar el sistema. En lo pertinente para el caso presente se enumeran: «Decreto 93 de 1998 Artículo 7º. La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres debe ejecutar es la siguiente: [...] 2.1. [...] Las entidades territoriales deben formular planes, programas y proyectos para la reducción de riesgos y asignar recursos para la prevención y atención de desastres. [...] 2.2 Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo [...]». El tribunal no se equivocó al amparar los derechos colectivos a la prevención y atención de desastres pues, en primer lugar, como se precisó anteriormente le compete a los entes territoriales, quienes, a través del cuerpo técnico designado, deben formular planes y proyectos de protección, mejoramiento o reubicación en relación con los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo. Por consiguiente, es indudable que el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta está en mora de formular planes, programas y proyectos para recuperar la franja de terreno que conforma la ronda hidráulica de la Quebrada de Tamacá y evitar los asentamientos en ese lugar, como quiera que está catalogada como una zona de alto riesgo por inundación.

**Fuente formal:** LEY 9 DE 1989, ARTICULO 1º; LEY 388 DE 1997, ARTICULO 8º; DECRETO 919 DE 1989, ARTICULO 6º, DECRETO 919 DE 1989, ARTICULO 62; DECRETO 93 DE 1998, ARTICULO 7º.

## **INURBE – Responsable frente a la construcción de viviendas sobre terrenos inadecuados**

la Sala advierte que no son de recibo los argumentos expuestos respecto de la exoneración de responsabilidad que pretende el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE, con fundamento en su incompetencia para reubicar a los habitantes de la ciudadela 29 de julio, pues según las funciones del Inurbe, en concordancia con el artículo 6 de la Constitución Política, se observa que este resulta responsable de la situación creada por la construcción de viviendas sobre terrenos inadecuados, ya que fue precisamente ese **Instituto** la entidad que construyó tales viviendas, de manera que en la medida de los límites legales no puede sustraerse a dicha responsabilidad y debe concurrir a la solución del problema creado.

**Fuente formal:** CONSTITUCION POLITICA, ARTICULO 6

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

Consejero Ponente: **RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., treinta (30) de julio de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 47001-23-31-000-2002-00829-01(AP)**

**Actor: ASOCIACIÓN PROVIVIENDA FAMILIAR POR AUTOCONSTRUCCIÓN SECTOR PEPE GNECCO 1ª ETAPA DE LA CIUDADELA 29 DE JULIO.**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DE LOS ASUNTOS DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL**

#### **Acción Popular**

Se decide el recurso de apelación interpuestos por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana **INURBE** contra la sentencia

proferida el 30 de mayo de 2006, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante la cual amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

## I.- LA DEMANDA

### 1. Las pretensiones

El 26 de agosto de 2002, la Asociación Provivienda Familiar por Autoconstrucción Sector Pepe Gnecco 1ª Etapa de la Ciudadela 29 de Julio promovió a través de su apoderado judicial demanda en ejercicio de la acción popular contra la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, en defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con la seguridad pública, la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, con el fin de que el Tribunal Administrativo del Magdalena adopte las siguientes disposiciones:

*“1. Ordenar al señor Director de la **Unidad Administradora Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial**, representada legalmente por su Director JOSE ROSSO MILLAN, para que disponga la reubicación en un sitio que ofrezca seguridad de las personas afectadas por la venta de los lotes ubicados en zona de alto riesgo, y de la cual es culpable el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana “INURBE”.*

*2. Se dispongan las indemnizaciones correspondientes por los perjuicios causados, ya sea por el deterioro que sufrieron sus enseres como consecuencia de la*

*inundación del mes de diciembre de 1.999, así como los perjuicios que surgen al tener que trasladarse estas personas afectadas a otro sitio, ya que algunos ejercían en este sector su actividad laboral, y otros tenían su centro de trabajo, además los hijos de los afectados estudian en colegios del mismo sector.” (fl. 4 de este cuaderno).*

## **2. Los hechos:**

Como sustento fáctico de la acción se exponen, en síntesis, los siguientes:

1.- Según Resolución 1253 del 30 de noviembre de 1992, la Oficina Jurídica de la Gobernación del Magdalena, le otorgó Personería Jurídica a la **Asociación Pro-vivienda Popular Para Autoconstrucción 1ª. Etapa de la Ciudadela 29 de julio “ASOVIAC 1”**, entidad sin animo creada con el sólo propósito de adquirir a manera de compra unos lotes de terreno, con un área de extensión de 3.276 m2.

2.- Según consta en escritura N° 0807 del 3 de abril de 1996 de la Notaria Primera del Circulo de Santa Marta, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, enajena a titulo de compraventa a favor de **Asociación Pro-vivienda Popular para Autoconstrucción 1ª Etapa de la Ciudadela 29 de Julio “ASOVIAC1”**, el área de 3.276 m2.

3.- La Asociación Pro-vivienda Popular para Autoconstrucción 1ª Etapa de la Ciudadela 29 de Julio “ASOVIAC1”, en cumplimiento de lo establecido en sus estatutos y para lo cual fue creada, loteó el terreno comprado al INURBE y transfirió a titulo de compraventa, a favor de 34 de sus asociados un igual número de lotes de terreno, distribuidos de la siguiente manera:

- Manzana 125: Con una área de 924 m<sup>2</sup>, cuyos linderos son: **NORTE**: en 42 metros, vía peatonal en medio y zona para CAI, cancha deportiva de la misma urbanización, **SUR**: en 24 metros, vía peatonal en medio y zona verde y quebrada Tamacá de la misma urbanización, **ESTE**: en 28 metros, vía peatonal en medio, zona verde y quebrada Tamacá de la misma urbanización **OESTE**: en 14 metros, vía peatonal en medio y zona verde de la misma urbanización.
- Manzana 126: Con un área de 1.176 m<sup>2</sup>, cuyos linderos son: **NORTE**: en 42 metros, vía peatonal en medio y zona de parqueo de la misma urbanización. **SUR**: en 42 metros, vía peatonal y manzana 128 de la misma urbanización. **ESTE**: en 28 metros, vía peatonal en medio y carrera 20 de la misma urbanización. **OESTE**: en 28 metros, vía peatonal en medio y manzana 125 de la misma urbanización.
- Manzana 128: con un área de 1.176 m<sup>2</sup>, cuyos linderos son: **NORTE**: en 42 metros, vía peatonal en medio y manzana 126 de la misma urbanización. **SUR**: en 42 metros, vía peatonal en medio y zona verde de la misma urbanización. **ESTE**: en 28 metros, vía peatonal en medio y carrera 20 de la misma urbanización. **OESTE**: en 28 metros, vía peatonal en medio y zona verde de la misma urbanización.

4.- El INURBE no tuvo en cuenta que parte del terreno que vendió a ASOVIAC 1, había sido declarada **zona de alto riesgo por inundación**, debido a que las casas identificadas con los números 8, 9, 10, 11 y 12 de la manzana 128 y la casa No. 01 de la manzana 125, se encuentra a sólo 14, 12.5 12 11 y 11 metros de la orilla del cauce de la quebrada Tamacá.

5.- La Secretaría de Planeación, Control y Medio Ambiente, según Oficio N° 0519 del 22 de marzo de 2000, certificó la condición de alto riesgo de las viviendas 8 a 12 de la Manzana 128, al igual que la casa 1 de la Manzana 125 de la Urbanización Ciudadela 29 de julio.

## **I.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**1.- La Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial -UAE-ICT-** contestó la demanda a través de apoderado judicial, quien solicitó que se deniegue las súplicas de la demanda con fundamento en las siguientes razones de defensa.

Propuso la excepción de falta de competencia administrativa, como quiera que dentro de las funciones contempladas en el artículo 3 del Decreto 1565 de 1996, no se encuentra la de reubicación de viviendas de interés social; precisó que esta función la cumple el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, de conformidad con la Ley 3 de 1991.

Indicó que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 2 de 1991 los Alcaldes deben inventariar las zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetos de derrumbes o deslizamientos y como consecuencia de ello, deben adelantar programas de reubicación.

Aseguró que en caso de producirse una eventual condena a la **UAE-ICT**, ordenándole reubicar viviendas, su Director General sería sujeto de responsabilidad patrimonial por extralimitación de funciones según el artículo 6 de la Constitución Nacional.

## **III.- LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Atendiendo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho sustanciador convocó a las partes a audiencia de pacto de

cumplimiento para el 25 de noviembre de 2002, sin embargo habida cuenta que la Unidad Administrativa Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial, dejó de tener existencia jurídica y en tal virtud los asuntos que venía atendiendo pasaron a conocimiento del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, se ordenó vincular a dicha entidad.

En orden a lo anterior, se fijó como nueva fecha para continuar la audiencia de pacto de cumplimiento para el 19 de junio de 2003, la cual se declaró fallida debido a que no hubo una formula de arreglo entre las partes.

Así las cosas, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, contestó a través de apoderado judicial la demanda, quien se opone a sus pretensiones, como quiera que legalmente no está facultada para realizar funciones de reubicación de viviendas.

Precisó que de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 2 de 1991, se indica que los Alcaldes deben inventariar las zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetos de derrumbe y como consecuencia de ello, debe adelantar programas de reubicación.

#### **IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **1.- La parte actora**

Según consta en el expediente la parte actora guardó silencio en esta etapa procesal.

##### **2.- La parte demandada**

El Instituto Nacional de vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE en liquidación, obrando a través de apoderado judicial presentó escrito de alegatos de conclusión en los que en síntesis argumenta lo siguiente:

Aseguró que de conformidad con los artículos 5, 6 y 7 del Decreto 544 de 2003, el INURBE en liquidación no está en la obligación de reubicar viviendas.

Señaló el art. 5 de la Ley 2ª de 1991 atribuye a los alcaldes la función de reubicar viviendas, inventariando las zonas de alto riesgo. En consecuencia el INURBE carece de competencia administrativa para cumplir funciones de reubicación de vivienda.

Indicó que en caso de producirse una eventual condena, en contra del INURBE en liquidación, el Gerente Liquidador, sería sujeto de responsabilidad patrimonial por extralimitación de sus funciones.

Sostuvo que la Alcaldía Distrital por intermedio de la oficina correspondiente es la encargada de expedir las licencias y permisos de urbanización y construcción, al tenor de lo señalado en los artículos 1, 3, 5 y 187 de la Ley 136 de 1994, permiso que no obra en el expediente de la referencia.

Manifestó que el INURBE procedió a la venta como cuerpo cierto de un terreno con vocación para vivienda de interés social, sin tener en cuenta, cuántas viviendas se iban a construir en dicho terreno, por cuanto eso no era de su competencia, sino de las autoridades Distritales, quienes tenían que velar por el cumplimiento de la normativa aplicable al presente asunto.

3.- Por su parte, el **Ministerio Público**, mediante escrito visible a folio 246 del expediente se excusó por la inasistencia a la diligencia de Pacto de Cumplimiento, toda vez que, consideró inviable la intervención defensorial, por no cumplir con los criterios de actuación determinados por la Dirección Nacional de Acciones y Recursos Judiciales de la Defensoría del Pueblo, por lo siguiente:

- *“Que el proceso de acción popular se adelanta sin la intervención de apoderado judicial y se requiere nuestra urgente intervención ante la inminencia de vulneración o amenaza de los derechos colectivos.*
- *Que los derechos colectivos que se debaten sean de gran impacto y relevancia social.*
- *Que se pueda hacer un aporte al desarrollo jurisprudencial en el caso sometido a examen.*
- *Que sea ostensible la indefensión del grupo o sector vulnerado”.<sup>1</sup>*

## **VI.- LA PROVIDENCIA APELADA**

Surtido el trámite de rigor, se profirió la sentencia apelada, en la cual, luego de referirse a las actuaciones surtidas en el proceso, a los argumentos esgrimidos por las partes y a las pruebas obrantes en el mismo, concedió el amparo del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, ordenando lo siguiente:

*“1. ORDENASE al DISTRITO TURISTICO CULTURAL E HISTORICO DE SANTA MARTA y al “INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA, INURBE, EN LIQUIDACIÓN” o a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para el caso en que haya terminado la existencia jurídica del INURBE EN LIQUIDACIÓN, procedan a reubicar a los habitantes de las casas 8, 9, 10,*

---

<sup>1</sup> Folio 246 del expediente

*11 y 12 de la manzana 128 y casa 1 de la manzana 125 en el termino improrrogable de 60 días, en otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban.*

*2. ORDENASE al DISTRITO TURISTICO CULTURAL E HISTORICO DE SANTA MARTA recuperar la franja de terreno que conforma la ronda hidráulica de la quebrada Tamacá.*

*3. CREASE un comité de verificación integrado por el Magistrado ponente de la sentencia, el representante legal de la parte actora, el Alcalde del Distrito de Santa Marta, la Defensoría del Pueblo, el Secretario de Planeación Distrital de Santa Marta, el Representante del Ministerio Público ante esta colegiatura; para vigilar el cumplimiento de la presente sentencia y para garantizar la protección del derecho colectivo amparado.*

*4. Fíjese como incentivo a la parte actora la suma de DIEZ SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES de conformidad con el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, a cargo del Instituto nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana "INURBE" EN LIQUIDACIÓN.*

*5. Niéguese la pretensión Segunda de la demanda.*

Lo anterior, por considerar que con fundamento en el oficio N° 519 del 22 de marzo de 2000, mediante el cual la Secretaria de Planeación del Distrito de Santa Marta informa al señor DANIEL BASTIDAS, que las casas 8, 9, 10, 11 y 12 de la manzana 128 y 1 de la manzana 125, se encuentran ubicadas en la ronda hidráulica de la quebrada Tamacá, la cual constituye zona de alto riesgo por inundación, es decir, que quedó claramente demostrado la condición de zona de riesgo que tiene el predio sobre el cual se construyo la **1ª ETAPA DE LA CIUADAELA 29 DE JULIO "ASOVIAC 1"**.

Argumentó que existe un peligro latente de afectación sobre las vidas y bienes de los habitantes de ese sector, especialmente las casas 8, 9, 10, 11 y 12 de la manzana 128 y 1 de la manzana 125; es por lo anterior que, queda demostrado el peligro potencial en que se encuentra la comunidad.

Indicó que la alternativa de solución para el presente caso es la reubicación inmediata de las viviendas localizadas en la zona de alto riesgo, como quiera que la amenaza de inundación es un problema cuya magnitud requiere implementar soluciones a corto plazo.

Sostuvo que el bien vendido por el INURBE comprende parte de un área considerada como bien de uso público, esto es, 20 metros correspondiente a la franja de protección o ronda hidráulica de la quebrada Tamacá.

Recordó que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, en consecuencia, la venta de la parte referida anteriormente no debe producir ningún efecto desde el punto de vista jurídico, razón por la que se ordenará al Distrito de Santa Marta la recuperación de la ronda hídrica de la Quebrada Tamacá.

Manifestó que la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial UAE-ICT no es responsable por la violación de los derechos colectivos invocados, por cuanto esa entidad no fue quien vendió el inmueble o construyó las viviendas en la zona de alto riesgo, y mucho menos era la encargada de impedir o controlar la edificación en esa peligrosa zona.

Consideró que el INURBE debía contribuir a la solución del problema por dos razones:

- Por haber vendido los terrenos en los que se construyeron las viviendas en la zona de alto riesgo.
- Porque dentro de sus competencias está la de reubicar viviendas de interés social, tal como lo señala el literal b) del artículo 12 de la Ley 3 de 1991.

Señaló que la responsabilidad del Distrito Especial de Santa Marta obedece a la grave omisión en su deber legal de control en materia de construcción de viviendas, como quiera que, no exigieron las licencias del caso y por la aprobación de los correspondientes planos; pero suponiendo que hayan ejercido debidamente el control a la actividad constructora en la mencionada zona y que las aludidas casas hubieren sido construidas a las espaldas de la misma, no por ello se exonera del deber de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas.

Agregó que no es posible pensar en la expropiación de la franja de terreno que forma parte de la ronda hidráulica, por cuanto, el Estado jamás ha perdido la titularidad del dominio sobre ésta. En lo que respecta al contrato de compraventa celebrado entre el INURBE y la parte actora, es absolutamente nulo en lo que se refiere a la transferencia de dominio del territorio que comprende la ronda hidráulica. De la misma forma no producen parcialmente efectos los contratos de compraventa suscritos entre la asociación y los propietarios de las casas 8, 9, 10, 11 y 12 de la manzana 128 y casa 1 de la manzana 125.

Concluyó que el proceso de expropiación podría adelantarse respecto al resto del área de los inmuebles en las que fueron construidas las casas 8, 9, 10, 11 y 12 de la manzana 128 y casa 1 de la manzana 125, deduciendo la parte de la ronda hidráulica, que son las ubicadas en la zona de alto riesgo.

## VII.- EL RECURSO

1.- Inconforme con la anterior decisión el **Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE en LIQUIDACION**, la apeló, con el fin de que sea revocada, argumentando en apoyo de esa petición, lo siguiente:

Indicó que como ha quedado demostrado en el presente proceso el INURBE vendió un terreno el cual comprende parte de un área considerada como bien de uso público. En efecto, las casas 8, 9, 10, 11 y 12 de la manzana 128 y casa 1 de la manzana 125 se localizan en la franja de 20 metros correspondiente a la franja de protección o ronda hidráulica de la quebrada Tamacá.

Sostuvo que en virtud de lo anterior el Tribunal Administrativo del Magdalena endilgó responsabilidad al INURBE, toda vez que, éste vendió un bien de uso público a un particular, esto es, a la Asociación Provivienda Popular Por Autoconstrucción – Sector Pepe Genecco 1 Etapa de la Ciudadela 29 de Julio, y este a su vez la transfirió a otros.

Resaltó como malintencionada la afirmación realizada por el *a quo*, en virtud de la cual, el juzgador de primera instancia afirma que la venta realizada por el INURBE fue hecha “a sabiendas” que en el terreno vendido estaba incluida

la ronda hidráulica de la quebrada Tamacá; hecho bastante alejado de la realidad, por cuanto la venta de cuerpo cierto se realizó el 16 de abril de 1996 de buena fe.

Aseguró que Planeación Distrital mediante oficio N° 0519 del 22 de marzo de 2000, certificó la condición de riesgo de una franja de terreno que incluye algunas viviendas, de manera que no le es imputable responsabilidad alguna al INURBE, por cuanto el estudio realizado por la entidad encargada de la vigilancia y control de las construcciones urbanísticas presentó el estudio 47 meses después de la venta del inmueble.

Señaló que si bien es cierto el Tribunal Administrativo del Magdalena considera nula la venta del inmueble, los efectos jurídicos persisten y transfieren la propiedad en virtud de lo establecido en el artículo 83 del Código de Recursos Naturales, el cual dispone:

(...)

*“Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables del Estado...*

*d- una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta treinta metros de ancho...”<sup>2</sup>.*

Infirió de lo anterior que teniendo el INURBE el derecho de dominio sobre la ronda podía disponer de ella, mediante cualquier medio traslativo de dominio, o mediante acto administrativo con carácter jurídico quedando pues, única y exclusivamente en cabeza de los compradores **ASOCIACIÓN PROVIVIENDA POPULAR POR AUTOCONSTRUCCION SECTOR PEPE**

---

<sup>2</sup> Fl. 287 del expediente

**GENECCO**, todas las obligaciones y restricciones en cuanto al uso de la franja aludida.

Afirmó que por mandato legal el tenedor o poseedor de un inmueble, es el responsable de las infracciones que llegaran a cometerse, así pues, los actores de la presente acción popular sabían lo que estaban comprando y donde se iba a construir.

Concluyó que del análisis de las funciones del Gerente liquidador de esa entidad, no se encuentra señalada la de reubicar vivienda, en tanto que la del artículo 5 Ley 2 de 1991 atribuye a los alcaldes la función de reubicar viviendas inventariando zonas de alto riesgo, por tanto el INURBE carece de competencia administrativa para cumplir lo ordenado por el *a quo*.

### **VIII.- ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

Las partes guardaron silencio en esta etapa procesal.

### **IX.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1.- El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º *ibídem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

**2.-** Con el ejercicio de la presente acción se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la seguridad pública, la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los cuales se estiman vulnerados en razón a que el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana “INURBE” vendió unos lotes que se encuentran ubicados en zona de alto riesgo.

En ese contexto, solicita el actor, en síntesis, que se ordene al Director de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial que disponga la reubicación en un sitio que ofrezca seguridad a las personas afectadas por la venta de unos lotes ubicados en una zona de alto riesgo, venta de la cual el INURBE es el culpable, y se dispongan las indemnizaciones correspondientes.

**3.-** El *a quo* en la sentencia impugnada concedió el amparo del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, ordenándole al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta y al

Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social INURBE EN LIQUIDACIÓN, o a la Nación Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial proceder a la reubicación de las personas afectadas en el termino de sesenta (60) días; así mismo ordenó al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta recuperar la franja de terreno que conforma la ronda hidráulica de la quebrada Tamacá, y concedió al actor un incentivo económico por valor de diez (10) salarios mínimos legales mensuales, a cargo del INURBE EN LIQUIDACIÓN.

**4.-** En orden a resolver lo pertinente, debe precisarse que se encuentra debidamente acreditado el riesgo al que están expuestos los habitantes de las casas 8, 9, 10, 11 y 12 de la manzana 128 y casa 1 de la manzana 125 de la Urbanización Ciudadela 29 de julio, al estar en zona de la alto riesgo por inundación. Sobre el particular da cuenta con claridad entre otros documentos los siguientes:

- A folio 25 obra copia del oficio UPSU 0519 del 22 de marzo de 2000, por parte de la Secretaria de Planeación, Evaluación, Control y Medio Ambiente, en la que se indica que las viviendas, MZ 128 casa 12, MZ 128 casa 11, MZ 128 casa 10, MZ 128 casa 09, MZ 128 casa, 08 MZ 125 casa, 01, se encuentran en **zona de riesgo por inundación**, de conformidad con el Decreto 461 de 1991.

- A folio 248 obra el informe de peritazgo calendado el 3 de septiembre de 2004 en el que se precisa lo siguiente:

*“Acorde con inspección y las distancias relacionadas en expediente del caso en referencia, las casas 8,9,10, 11 y 12 de la manzana 128 y casa 1 de la manzana 125 del proyecto de ASOVIC 1 se localizan en la franja de 20m*

*establecida como franja de protección o ronda hidráulica de la quebrada Tamacá.*

*Dicha franja por condiciones de proximidad a una corriente natural por condiciones hidrológicas o morfológicas de la corriente, puede verse sujeta a desbordamiento de las aguas así como a afectaciones relacionadas con erosión de márgenes. Razones por las cuales estas franjas corresponden a áreas o zonas de riesgo y no debe ser objeto de asentamientos humanos.*

*El Plan de Ordenamiento Territorial POT del Distrito de Santa Marta adoptado mediante acuerdo No 005 del año 2000, define en el Capítulo VII “áreas de amenazas y riesgos en el Distrito y sus factores determinantes” y en el párrafo reseña la vulnerabilidad de los Asentamientos Poblados, como los conglomerados sociales ubicados en las rondas hidráulicas y en los bordes de quebradas, reconocidos como sitios de alta vulnerabilidad e inseguridad.*

*(...)*

*Las casas mencionadas del tema de la referencia, corresponde a las características enunciadas y por ende se localizan en zona de riesgo de inundación.*

**5.-** Ahora bien, los Planes de Desarrollo, según lo determina el artículo 1° de la Ley 9ª de 1989<sup>3</sup>, deben incluir en sus propósitos la reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes y la asignación de áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para renovar y redesarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.

---

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial No.

En desarrollo de estos lineamientos el Decreto 919 de 1989<sup>4</sup> «por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones» asignó a las entidades territoriales el deber de tener en cuenta el componente de prevención de desastres en sus planes de desarrollo y de crear dependencias o cargos técnicos encargados de prepararlo. El texto de la norma es el siguiente:

**“Decreto 919 de 1989**

**Artículo 6º** *El componente de prevención de desastres en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales.*

*(...)*

*Parágrafo 2º A fin de asegurar el cumplimiento de lo previsto en este artículo, las entidades territoriales crearán en las oficinas de planeación o en las que hagan sus veces, dependencias o cargos técnicos encargados de preparar el componente de prevención de los planes de desarrollo.»*

A renglón seguido asignó competencias a las entidades territoriales en los siguientes términos:

**«Artículo 62.** *Funciones de las entidades territoriales. Son funciones de las entidades territoriales en relación con la prevención y atención de desastres:*

*[...]*

*d) Designar a los funcionarios o dependencias responsables de atender las funciones relacionadas con el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, los planes de contingencia,*

---

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 38.799 de 1º de mayo de 1989.

*de atención inmediata de situaciones de desastre, los planes preventivos y los planes de acción específicos.*

*[...]*

*II) Preparar y elaborar, por intermedio de las Oficinas de Planeación, los planes, en armonía con las normas y planes sobre prevención y atención de situaciones de desastre, y coordinar a las instituciones en materias programáticas y presupuestales en lo relativo a desastres.*

*[...]»*

**6.-** Posteriormente, la Ley 388 de 1997 determinó que el ordenamiento del territorio, como función pública, debe mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales, para la cual ésta dispone de la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. En su artículo 8<sup>o</sup><sup>5</sup> clasifica como acciones urbanísticas las siguientes:

**«Ley 388 de 1997**

**Artículo 8°. Acción urbanística.**

*[...]*

*Son acciones urbanísticas, entre otras:*

*[...]*

*5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.*

*[...]*

---

<sup>5</sup> Corregido mediante FE DE ERRATAS contenida en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997.

*11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.»*

Finalmente, el Decreto 93 de 1998<sup>6</sup> por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres estableció, en desarrollo de las estrategias, los principales programas que debe ejecutar el sistema. En lo pertinente para el caso presente se enumeran:

**«Decreto 93 de 1998**

**Artículo 7º.** *La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres debe ejecutar es la siguiente:*

*[...]*

*1.1 [...] Se debe instalar redes de monitoreo y **alerta de cuencas de régimen torrencial** y de zonas inestables de ladera, redes y sistemas para detección y monitoreo de incendios forestales y redes de vigilancia y monitoreo epidemiológico. Dichas medidas unidas al fortalecimiento de los sistemas de comunicación y las acciones oportunas de los organismos operativos de los comités locales y regionales, permitirán organizar a la comunidad y agilizar los procesos de evacuación de zonas amenazadas por eventos naturales peligrosos.*

*[...]*

*2.1 Incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo. Se deben elaborar instrumentos, metodologías y normas para la consideración del riesgo como determinante en la toma de decisiones y formular por parte de las entidades sectoriales programas y proyectos para que la estimación y mitigación de riesgos sea considerada en los planes de inversión y gestión. **Las entidades territoriales deben formular planes, programas y proyectos para la***

---

<sup>6</sup> Diario Oficial No. 43217. 19 de enero de 1998.

***reducción de riesgos y asignar recursos para la prevención y atención de desastres.***

***2.2 Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo. Se deben elaborar inventarios de vivienda en riesgo a nivel municipal, impulsar programas de reubicación, mejoramiento y protección de vivienda y del entorno en zonas de riesgo, promocionar la reglamentación de usos del suelo y el ordenamiento territorial con fines preventivos y de mitigación de riesgos [...].***

*[...]»*

7.- De conformidad con el anterior contexto probatorio y normativo, para la Sala es claro que el tribunal no se equivocó al amparar los derechos colectivos a la prevención y atención de desastres pues, en primer lugar, como se precisó anteriormente le compete a los entes territoriales, quienes, a través del cuerpo técnico designado, deben formular planes y proyectos de protección, mejoramiento o reubicación en relación con los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo.

8.- Por consiguiente, es indudable que el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta está en mora de formular planes, programas y proyectos para recuperar la franja de terreno que conforma la ronda hidráulica de la Quebrada de Tamacá y evitar los asentamientos en ese lugar, como quiera que está catalogada como una zona de alto riesgo por inundación.

9.- De otra parte, la Sala advierte que no son de recibo los argumentos expuestos respecto de la exoneración de responsabilidad que pretende el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE, con fundamento en su incompetencia para reubicar a los habitantes de la ciudadela 29 de julio, pues según las funciones del Inurbe, en concordancia con el artículo 6 de la Constitución Política, se observa que este resulta

responsable de la situación creada por la construcción de viviendas sobre terrenos inadecuados, ya que fue precisamente ese **Instituto** la entidad que construyó tales viviendas, de manera que en la medida de los límites legales no puede sustraerse a dicha responsabilidad y debe concurrir a la solución del problema creado.

**10.-** Finalmente, la Sala modificará la sentencia apelada en relación con lo dispuesto en el numeral cuarto de su parte resolutive, para en su lugar ordenar el pago del incentivo a favor de la actora esté a cargo tanto del **Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE**, como del **Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta** en partes iguales, toda vez que este último ha sido omisivo y negligente en el cumplimiento de sus funciones en esta materia, al no haber adoptado las medidas del caso, dejando a la comunidad expuesta frente al peligro inminente.

**11.-** En tal sentido, al encontrarse demostrado el riesgo contingente o la amenaza de los derechos colectivos invocados por el demandante, se impone confirmar la sentencia apelada, en todo lo demás, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

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

**F A L L A**

**Primero.- MODÍFICASE** el numeral cuarto (4) de la sentencia de 30 de mayo de 2006, en el sentido, que el pago, reconocido a favor de la actora equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, estará a cargo tanto del **Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE**, como del **Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta** en partes iguales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo: CONFÍRMASE** en todo lo demás.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 30 de julio de 2009.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**  
Presidenta

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**