

**DERECHOS COLECTIVOS - Concepto y alcance; distinción respecto de los derechos individuales o subjetivos / DERECHOS INDIVIDUALES SUBJETIVOS O PARTICULARES- Concepto; características; distinción respecto de los derechos colectivos**

Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos. Entre otras ha señalado: “los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” “los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos” “No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas de terminadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar.”

**DERECHOS INDIVIDUALES, SUBJETIVOS O PARTICULARES - Entrega de parqueaderos en conjunto residencial: Improcedencia de la Acción Popular / PARQUEADEROS - La solicitud de entrega al urbanizador no procede por no tener carácter de Derecho Colectivo / DERECHO COLECTIVO - Características que lo distinguen de los derechos individuales**

Ninguna de los supuestos señalados por la jurisprudencia se dan en el caso objeto de examen. En efecto de los hechos y pretensiones de la demanda se desprende que la parte actora procura, mediante esta acción, que la sociedad Comerciadora Ltda., constructora del “Parqueadero y Torre Aristi” les entregue a los propietarios de los apartamentos del mencionado edificio la zona de parqueo residencial y la terraza del mismo, según dice el actor, se aprobó en la respectiva licencia de construcción. Como se puede observar se pretende únicamente la protección de derechos de carácter meramente subjetivo, que en nada benefician a la comunidad en general. Siguiendo los lineamientos de esta Corporación, para que un derecho pueda considerarse como colectivo deberá analizarse el objeto o bien material o inmaterial involucrado en la relación jurídica, respecto del cual ningún miembro de la comunidad puede apropiarse con exclusión de los demás. En los hechos objeto de la presente acción, el objeto material involucrado en la relación jurídica está compuesto por los parqueaderos de la zona residencial y la terraza del edificio “Parqueadero y Torre Aristi” respecto a los cuales no pueden acceder todos los miembros de la comunidad, por tratarse de bienes que constituyen propiedad privada en los cuales los particulares pueden ejercer determinadas restricciones. En consecuencia no existe fundamento alguno para proteger los derechos que pretende el actor, ya que los mismos son derechos particulares comunes a un grupo de personas y no derechos colectivos. Por lo tanto, teniendo claro que no se pretende la protección de derecho colectivo alguno la acción instaurada por el actor es improcedente en la situación de la referencia.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero Ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON**

Bogotá, D.C. diez (10) de mayo de dos mil siete (2007).

**Radicación número: 76001-23-31-000-2003-01856-01**

**Actor: FERNANDO BOLAÑOS GIL**

**Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTRO**

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte actora, contra la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de fecha 25 de junio de 2004, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

#### **I - ANTECEDENTES**

El 26 de mayo de 2003, el ciudadano FERNANDO BOLAÑOS GIL, obrando en nombre propio, ejerció acción popular ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, contra el Municipio de Santiago de Cali y la sociedad COMERCIADORA LTDA, invocando la protección de los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas, 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, el goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, la moralidad administrativa y el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes públicos.

#### **A-HECHOS**

Se pueden resumir de la siguiente manera:

Mediante la licencia de construcción No. 038 del 21 de agosto de 1969 se autorizó la construcción del edificio de 21 pisos "Torre Aristi" en un lote ubicado en la carrera 9 calle 10 esquina de la ciudad de Cali, en una zona C-1-R y con uso residencial (105 apartamentos con zona de garajes) y comercial (3 locales).

Sostuvo el actor que la licencia de construcción se modificó el mismo 21 de agosto, adicionando 2 pisos de apartamentos y 8 locales comerciales, además se indicó que el área de parqueo residencial estaría conformada por 6 pisos.

En enero de 1970 se dio inicio a la construcción del mencionado edificio, empezando por la zona de estacionamientos, los cuales fueron destinados para parqueadero público, cuando los mismos fueron concebidos como zona de parqueo residencial de los apartamentos del edificio.

Manifestó la parte actora que la construcción del proyecto de vivienda denominado "Edificio y Parqueadero Torre Aristi" se inició sin haber obtenido la correspondiente licencia, pues únicamente hasta el 26 de julio de 1971 la sociedad "Parqueadero Aristizábal y Cia Ltda." se inscribió en la Sección de Vivienda de la Superintendencia Bancaria, pero la licencia le fue otorgada a la sociedad "Aristizábal Orozco y Palacio Ltda."

Mediante Resolución No. 164 del 13 de octubre de 1971 se aprobó el reglamento de Propiedad Horizontal del "Edificio y Parqueadero Torre Aristi", el cual se protocolizó mediante escritura pública 7405 del 12 de noviembre de 1971. En la mencionada escritura el gerente de la sociedad Parqueadero Aristizábal y Cía Ltda.: *"... reglamentó: Que la zona de parqueo residencial aprobada por la licencia de construcción No. 038 de 1969 y la terraza del edificio, le pertenecía como un bien privado y los destinó al usufructo comercial a su favor desde abril de 1971"*.

Precisó la parte actora que de forma ilegal fue separada la torre de apartamentos de la zona de estacionamiento de los mismos, excluyendo de esta forma los bienes comunes esenciales del edificio.

Aseveró que la sociedad "Parqueadero Aristizábal y Cia Ltda." se apoderó de manera ilegal de la zona de parqueo de los apartamentos y de la terraza comunal del edificio. Explicó que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 182 de 1948 la zona de parqueo residencial y la terraza comunal del edificio, son bienes comunes del

mismo que se requieren para la seguridad, existencia, conservación, uso y goce de la propiedad horizontal. Añadió que los copropietarios se encuentran ajenos al manejo de 3 de las 4 entradas que tiene el edificio.

Atribuyó responsabilidad al Municipio de Santiago de Cali, comoquiera que el mismo mediante la expedición de sendos actos administrativos, calificados por el actor como ilegales, permitió a la sociedad comercial propietaria inicial apoderarse de bienes comunes esenciales para la existencia, seguridad y conservación de los apartamentos del edificio.

Sostuvo que los habitantes de los 114 apartamentos tienen sus vidas y seguridad en manos de la sociedad demandada, además, sufren el deterioro de la salud física y mental de sus niños y ancianos, pues los mismos no tienen espacios para tomar el sol, ejercitarse, recrearse o crear un tejido social que los identifique como miembros de una colectividad. Expresó su preocupación por el no dominio de todas las entradas al edificio, pues de esta forma las mismas se vuelven vulnerables y se convierten en un peligro inminente para los habitantes de la copropiedad, ya que de acuerdo con un estudio efectuado por la Policía Metropolitana, el edificio se encuentra ubicado en una zona de riesgo por ser objeto de amenaza debido a los edificios que lo rodean.

Precisó que aun cuando los propietarios de los apartamentos lo eran también del edificio, intentaron llegar a un acuerdo con la sociedad “usurpadora”, con el fin de que les devolviera la zona de parqueo residencial y el piso 25 aprobadas en la licencia de construcción No. 038 de 1969 a cambio de un derecho de usufructo de una parte de la zona de parqueo. La mencionada sociedad se negó ante dicha propuesta.

Por último explicó que si bien era posible haber iniciado las respectivas acciones contencioso administrativas contra los respectivos actos administrativos, se prefirió la implementación de una acción popular, pues el riesgo es tan grande e inminente que probablemente al momento de resolver, sería muy tarde para mitigar los daños causados.

## **B – PRETENSIONES**

Se pretende:

**“PROTECCIÓN INMEDIATA, PERMANENTE Y DEFINITIVA, PARA HACER CESAR EL PELIGRO INMINENTE, AMENAZA Y VULNERACIÓN A LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS COPROPIETARIOS DE VIVIENDA EN ESTE EDIFICIO DE PROPIEDAD HORIZONTAL, ASÍ:**

- 1. COMO PROTECCIÓN TEMPORAL E INMEDIATA:** SE OBLIGUE A LA SOCIEDAD “COMERCIADORA LTDA” USURPADORA DE NUESTRA ZONA DE PARQUEO RESIDENCIAL APROBADA EN LA LICENCIA 038 DE 1969, A IMPLEMENTAR TODAS LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EFECTIVAS EN PARQUEADEROS, PARA LA PROTECCIÓN DE CIENTO CATORCE FAMILIAS, TALES COMO PERROS ANTI-EXPLOSIVOS, MAS VIGILANCIA PRIVADA, CIRCUITO CERRADO DE TELEVISIÓN, ETCÉTERA; Y EN GENERAL, LO RECOMENDADO POR LA SIJIN EN SU INFORME DE SEGURIDAD, Y, HASTA QUE RECUPEREMOS EL DOMINIO TOTAL DE NUESTRA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD, Y SALUD FÍSICA Y MENTAL QUE DETERMINAN LOS BIENES COMUNES ESENCIALES USURPADOS.
- 2. COMO PROTECCIÓN DEFINITIVA Y PERMANENTE:** A NUESTRA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD, LA CONSECUENTE DEVOLUCIÓN POR PARTE DE LA SOCIEDAD USURPADORA “COMERCIADORA LTDA”, DE LA ESTRUCTURA DE CONCRETO SOBRE LA CUAL VIVIMOS, VALGA DECIR NUESTROS CIMIENTOS Y SOLIDÉS; DONDE FUNCIONA NUESTRA ZONA DE PARQUEO RESIDENCIAL APROBADA POR LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN 038 DE 1969, Y DONDE SE UBICAN LA MAYORÍA DE ACCESOS A NUESTRA VIVIENDAS, FACILIDAD DE EVACUACIÓN MASIVA, INSTALACIONES HIDRÁULICAS, ELÉCTRICAS, ETCÉTERA. LA PROTECCIÓN DEFINITIVA Y PERMANENTE DE NUESTRA SALUD FÍSICA Y MENTAL, CON LA CONSECUENTE DEVOLUCIÓN LA TERRAZA – JARDIN COMUNAL POR PARTE DE LAS PERSONAS QUE FIGURAN ILEGALMENTE COMO PROPIETARIOS DE LA MISMA, ES DECIR, PROPIETARIOS DE LOS APARTAMENTOS 2501 Y 2502 DE ESTE EDIFICIO “PARQUEADERO TORRE ARISTI”; CONSTRUCCIÓN ILEGAL EN DETRIMENTO DE LA POBLACIÓN INFANTIL Y DE LA TERCERA EDAD AL PRIVARLOS DE UN ESPACIO DONDE TOMAR EL SOL Y HACER EJERCICIO, UN ESPACIO DERECREO Y ENCUENTRO ENTRE VECINOS, PARA FORMAR UN TEJIDO SOCIAL QUE NOS IDENTIFIQUE COMO MIEMBROS DE ESTA COMUNIDAD, Y ODAMOS AYUDARNOS MUTUAMENTE”.

## **C-DEFENSA**

### **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.**

Manifestó el apoderado de la Alcaldía que las licencias de construcción expedidas por la administración municipal a través de Planeación Municipal que se cuestionan en la presente acción popular fueron expedidas en acatamiento a las normas urbanísticas de la época.

Agregó que si el comprador de uno de los apartamentos consideraba en su momento que la administración municipal había incurrido en violación de las normas legales, debió haber demandado dichos actos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Indicó que los propietarios de los apartamentos ubicados en la Torre Aristi consintieron y aceptaron las licencias otorgadas por la administración municipal para adelantar obras de construcción, adición, reformas, etc y la aprobación del Reglamento de Propiedad Horizontal, las cuales fueron expedidos en debida forma.

Se opuso a las pretensiones, indicando que las mismas se encuentran dirigidas a la Comerciadora Ltda. y no al Municipio de Santiago de Cali, comoquiera que éste no es el propietario de estas zonas o áreas ubicadas en el Edificio Torre Aristi.

Propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto no es el Municipio el que ha propiciado la violación o amenaza de los derechos e intereses colectivos, comoquiera que su actuación se ciño a expedir unas licencias de construcción y a dictar unas resoluciones aprobatorias del reglamento de propiedad horizontal. Igualmente propuso la improcedencia de la acción incoada, explicando que si lo que se pretende es la nulidad de los actos administrativos expedidos por la administración municipal, la acción popular no es el medio idóneo para lograrlo.

#### **SOCIEDAD COMERCIADORA LTDA.**

Se pronunció respecto de todos los hechos descritos en la demanda, manifestando entre otros que el proyecto desarrollado tuvo como objetivo primordial la construcción de un edificio de parqueaderos y que desde el principio el mismo fue concebido como un tipo de construcción mixta.

Agregó que el parqueadero se concibió como una zona eminentemente privada respecto de la cual la sociedad propietaria del proyecto nunca se ha despojado y que se ha destinado claramente a una explotación comercial.

Explicó que los seis pisos destinados a parqueaderos del edificio “Parqueadero y Torre Aristi” fueron concebidos como tales desde un principio, pues siempre se pretendió el desarrollo de un proyecto ante todo comercial, que por ello, así se aprobó en las respectivas licencias.

Afirmó que en ningún momento en los contratos de compraventa de los apartamentos se estipuló que los mismos gozaban de un parqueadero de uso exclusivo o comunal, como tampoco se pagó suma alguna por dicho concepto.

Sostuvo que los actos administrativos cuestionados se ciñeron totalmente a la normatividad aplicable y fueron concebidos dentro de los respectivos parámetros legales.

Propuso como excepción la improcedencia de la acción impetrada, argumentando que en la acción se está planteando una controversia de tipo subjetivo entre los propietarios de un edificio que buscan un resarcimiento pecuniario, todo lo cual, manifestó, se contrapone a los fines principales que se pretenden con las acciones populares. Agregó que en ningún momento se están involucrando intereses de la colectividad.

Finalmente expresó que la acción interpuesta es absolutamente improcedente.

## **II-FALLO IMPUGNADO**

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que el problema planteado pretende la obtención de beneficios patrimoniales, pero en ningún momento se demostró el daño contingente.

Indicó que con las obras no se vulneraron disposiciones legales por parte de la entidad pública.

Argumentó que en los casos en que el actor considere que los actos proferidos por la administración están vulnerando un derecho particular, con evidente violación

de la normatividad, se han previsto otros mecanismos judiciales para proteger el derecho vulnerado.

Manifestó que en el caso concreto no es procedente la acción popular.

### **III- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN**

Inconforme con la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el actor interpone recurso de apelación.

Manifestó que no pudo demostrar la vulneración de los derechos colectivos invocados porque el Tribunal negó todas las pruebas solicitadas, las cuales conducían a demostrar los hechos.

Afirma que en la sentencia no se analiza el tema de la seguridad de la copropiedad y se deja de lado el análisis de la existencia de un parqueadero público dentro de la misma.

### **IV- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La acción popular, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Con dicha acción se busca que la comunidad afectada disponga de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

Es de resaltar que de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, se le dio protección constitucional a los derechos e intereses colectivos.

El mencionado artículo señala:

**“Artículo 88.** *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

*Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”*

De esta forma, la Ley 472 de 1998 reguló las acciones populares, desarrollando de esta forma el artículo 88 constitucional. El artículo 2 de la mencionada ley describe las acciones populares así:

**“Artículo 2.** *Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*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.”*

De las anteriores normas se colige, sin esfuerzo, que las acciones populares se crearon con el fin de proteger la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos, lo que impone entrar a analizar en el caso objeto de examen si el objetivo de la acción incoada es la protección de dichos derechos.

El actor indicó en la demanda como derechos colectivos vulnerados, los derechos a la seguridad y salubridad públicas; a 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; al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la

Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; a la moralidad administrativa y al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes públicos.

Es de anotar que el juzgador no puede limitarse a verificar que se enuncien dentro de la demanda una serie de derechos de carácter colectivo sino que debe constatar con los hechos que fundamentan la demanda, si en realidad se trata de dicha clase de derechos o no.

Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos. Entre otras ha señalado:

*“los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley”<sup>1</sup>*

*“los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos”<sup>2</sup>*

*“No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas de terminadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente*

---

<sup>1</sup> Rad: 2003-00861. Actor: Graciela Chiquito Jaramillo. C.P.: Dr. German Rodríguez V.

<sup>2</sup> Rad: 2002-02261. Actor: Ana Silvia Gómez de Puentes. C.P.: Dr. Camilo Arciniegas A.

*la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar.”<sup>3</sup>*

Ninguna de los supuestos señalados por la jurisprudencia se dan en el caso objeto de examen. En efecto de los hechos y pretensiones de la demanda se desprende que la parte actora procura, mediante esta acción, que la sociedad Comerciadora Ltda., constructora del “Parqueadero y Torre Aristi” les entregue a los propietarios de los apartamentos del mencionado edificio la zona de parqueo residencial y la terraza del mismo, según dice el actor, se aprobó en la respectiva licencia de construcción.

Como se puede observar se pretende únicamente la protección de derechos de carácter meramente subjetivo, que en nada benefician a la comunidad en general.

Siguiendo los lineamientos de esta Corporación, para que un derecho pueda considerarse como colectivo deberá analizarse el objeto o bien material o inmaterial involucrado en la relación jurídica, respecto del cual ningún miembro de la comunidad puede apropiarse con exclusión de los demás.

En los hechos objeto de la presente acción, el objeto material involucrado en la relación jurídica está compuesto por los parqueaderos de la zona residencial y la terraza del edificio “Parqueadero y Torre Aristi” respecto a los cuales no pueden acceder todos los miembros de la comunidad, por tratarse de bienes que constituyen propiedad privada en los cuales los particulares pueden ejercer determinadas restricciones. En consecuencia no existe fundamento alguno para proteger los derechos que pretende el actor, ya que los mismos son derechos particulares comunes a un grupo de personas y no derechos colectivos.

Por lo tanto, teniendo claro que no se pretende la protección de derecho colectivo alguno la acción instaurada por el actor es improcedente en la situación de la referencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

---

<sup>3</sup> Rad: 2001-02012. Actor: Omar de Jesús Flórez Morales. C.P.: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

## **FALLA**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el fallo impugnado.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta decisión a las partes y envíese el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en su sesión de la fecha.

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN  
ANDRADE**

**Presidenta**

**CAMILO ARCINIEGAS**

**GABRIEL E. MENDOZA MARTELO  
PIANETA**

**RAFAEL E.OSTAU DE LAFONT**