



Sentencia 28 de 2003 Consejo de Estado

ACCIÓN POPULAR - Derechos colectivos a una vivienda digna, salubridad y seguridad pública, solicitud procedente / DERECHO COLECTIVO A UNA VIVIENDA DIGNA / DISTRITO CAPITAL / GRANAHORRAR / URBANIZACIÓN EL TRIGAL SUR

MANUEL JOSE PEREZ y Otros, por conducto de apoderado instauraron la presente acción popular contra el Distrito Capital de SantaFé de Bogotá, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Dirección de Prevención de Desastres, UPES; la Constructora Ecuatorial Ltda.; la Corporación de Ahorro y Vivienda "GRANAHORRAR"; y las Cajas de Compensación Familiar CAFAM, COMFENALCO y COMPENSAR por considerar vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a evitar el daño contingente, a la seguridad y salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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. El Perito Arquitecto nombrado por el fallador de instancia para rendir peritación en relación con el predio El Trigal cumplió su cometido indicando que practicó visita al inmueble el 12 de mayo de 2001. La totalidad de las obras de urbanismo y las viviendas están erigidos en un terreno de ladera cuyas características morfológicas superficiales están a la vista. Se observó un suelo altamente erosionado y erosionable, que presenta deslizamientos, uno de los cuales en proceso, está localizado en el perfil vertical sobre el cauce de la quebrada que conforma uno de los linderos del predio. Para la Sala no cabe duda de que el Distrito Capital, a través de sus dependencias, estaba en la obligación de velar porque no se construyera sin la licencia correspondiente y, una vez expedida la licencia de urbanización, porque la Constructora cumpliera con los compromisos adquiridos respetando las recomendaciones relacionadas con la sismoresistencia y la estabilidad de las obras. Así las cosas fuerza concluir que los graves daños ocasionados en las viviendas de los actores tienen origen en la falta de un estudio técnico serio en materia de suelos y cimentación, falla cuya responsabilidad se encuentra en cabeza de la Constructora Ecuatorial Ltda. y en las autoridades distritales que estaban obligadas a vigilar el cumplimiento de las recomendaciones sobre la construcción de las viviendas, máxime si se tiene en cuenta que se trataba de soluciones de interés social. En criterio de la Sala no sólo la Constructora Ecuatorial Ltda., primera responsable, sino la Alcaldía Mayor del Distrito Capital son responsables por la vulneración y amenaza de los derechos colectivos reseñados en la demanda. La Sala comparte la decisión a la que arribó el a quo después del juicioso análisis de la problemática planteada y, por ende, concluye que la acción incoada tiene prosperidad y que el incentivo otorgado está conforme al trabajo realizado; igualmente está de acuerdo en la verificación del cumplimiento de esta providencia por parte del Comité de Vigilancia Integrado, según la sentencia, por la magistrada ponente, el agente del Ministerio Público, el apoderado del actor popular, y el Representante de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

[Ver el art. 26 y ss., Decreto Nacional 564 de 2006](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil tres (2003).-

Radicación número: 25000-23-25-000-2000-00028-02(AP-28)

Actor: MANUEL JOSE PEREZ Y OTROS

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ Y OTROS

ACCION POPULAR.-

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Corporación Gran Colombiana de Ahorro y Vivienda -Granahorlar- contra la providencia del 25 de octubre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a la acción popular interpuesta por MANUEL JOSE PEREZ y Otros contra el Distrito Capital de SantaFé de Bogotá; el Departamento Administrativo Planeación Distrital; la Dirección de Prevención y Atención de Desastres UPES; Constructora Ecuatorial Limitada; Corporación de Ahorro y Vivienda "GRANAHORRAR"; Cajas de Compensación Familiar CAFAM, COMFENALCO y COMPENSAR.

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos tales como evitar el daño contingente haciendo

cesar el peligro que atenta contra la vida y bienes de los accionantes, el goce de un ambiente sano, que se ve afectado por la degradación, erosión y advenimiento de suelos y tierras que hacen necesaria la relocalización o reubicación de los actores en una vivienda digna, construida con los parámetros técnicos que garanticen la estabilidad de las viviendas y en especial la vida de estas humildes familias; el derecho a la seguridad y salubridad públicas; el de la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Pretenden con la presente acción que sean reubicados todos y cada uno de los accionantes en unidades de vivienda dignas, libres de alto, medio o bajo riesgo, de iguales o mejores condiciones en cuanto a su ubicación geográfica, acceso de vías, área de cada predio y valor.

Así mismo, que esta reubicación sea mediante el concurso de las entidades accionadas tanto de derecho privado como de derecho público, mediante concertación con las entidades distritales competentes.

Igualmente que la Constructora Ecuatorial Limitada y la Corporación de Ahorro y Vivienda Granahorrar reviertan los dineros entregados como arras, subsidio de vivienda y desembolsos provenientes de los créditos hipotecarios al programa de reubicación, incluyendo obviamente la actualización de las sumas entregadas por los afectados con sus correspondientes intereses moratorios e indexación de tales valores.

Para fundamentar lo anterior expusieron los siguientes hechos:

Los accionantes adquirieron unas viviendas de interés social ubicadas en la Urbanización "El Trigal Sur", pagando por cada unidad de vivienda un valor de \$18.000.000, suma que correspondió a recursos propios, subsidios del Inurbre tramitados a través de las Cajas de Compensación Familiar, y crédito de la Corporación "Granahorrar".

Al poco tiempo de comenzar a habitar las viviendas, estas comenzaron a sufrir agrietamientos en toda su estructura, fachada, techos, pisos, patios, habitaciones, paredes, roturas de los tubos de agua y luz; anomalías que fueron informadas a la Constructora Ecuatorial Ltda., y a la Corporación Granahorrar. La Constructora envió un ingeniero que dio diferentes explicaciones al suceso y, como efecto de dicha visita, la Constructora empotró ganchos de hierro para tratar el agrietamiento, fenómeno que surgió nuevamente al poco tiempo. La situación es tan grave, dicen los accionantes, que se han caído 9 viviendas.

Individualmente y a través de la Junta Administradora de la Urbanización, los afectados oficiaron a diferentes entes gubernamentales dando a conocer las irregularidades y los graves problemas que los aquejan, sin obtener solución alguna. Quedaron en evidencia las condiciones no aptas para la construcción en estos suelos y tierras, según se desprende de los estudios técnicos.

Cabe mencionar que en la Urbanización existen tres pipetas de gas propano de 10.000 galones, los cuales ocasionarían una grave tragedia si se rompen o perforan como consecuencia de las fisuras que presentan terreno, piso y andenes, peligro inminente no sólo para la urbanización sino también para los barrios circunvecinos; la tubería de agua potable permanentemente se estalla generando inundaciones y afectando el terreno.

La Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (UPES) expidió el 4 de mayo de 1999 el concepto No. 3371, en el que hace una descripción general de la problemática encontrada en el desarrollo urbanístico "El Trigal del Sur", señalando las características de la zona construida y sus alrededores, haciendo observaciones sobre las condiciones presentadas en las viviendas, esto es, los agrietamientos, hundimientos, fenómenos que indican que tales desplazamientos del suelo no fueron absorbidos adecuadamente por la sedimentación, permitiendo que tracciones o esfuerzos de tensión pasaran los muros y la estructura superior y desencadenaran los patrones establecidos.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas cita las siguientes:

Artículo 88 de la Constitución Política y artículos 2 y siguientes de Ley 472 de 1.998.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a la acción incoada (fls. 1491 a 1559). Del análisis del material probatorio allegado al expediente concluyó que toda la cadena de situaciones exteriorizadas desde la aprobación de los planos del terreno en la etapa de la urbanización y la construcción y ejecución de las viviendas de interés social confluyeron a generar los resultados que originaron la presente acción en protección de los derechos colectivos invocados, que se deben amparar ya por la vulneración de los derechos colectivos, ya por los perjuicios contingentes que se pueden irrogar.

Para el a quo es innegable la responsabilidad de la Constructora Ecuatorial Ltda. y de la Administración Distrital por los hechos ocurridos que vulneran derechos colectivos y ponen en peligro y hacen posible el avance de la vulneración de estos. Además no obra dentro del expediente prueba que demuestre que previamente a la expedición de la licencia se realizara un completo estudio técnico del terreno y que posteriormente se hubiera garantizado el cumplimiento de las recomendaciones para la construcción en zona de riesgo con el fin de propiciar una seguridad real a quienes eventualmente serían sus ocupantes.

Está claramente establecido que con la construcción de la Urbanización "El Trigal del Sur" se propició un desarrollo urbano en sitio de riesgo y dado que la seguridad de la comunidad no puede apreciarse independientemente porque todos se encuentran en condiciones similares a la luz de las pruebas obrantes en el expediente, la urbanización se constituye en el escenario potencial de una tragedia, máxime cuando se demuestra

que la Administración no ha desplegado ninguna actividad tendiente a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Por el contrario, se aprecia falta de diligencia e interés ante las necesidades de la comunidad en cumplimiento de los fines del Estado, dentro de los cuales se encuentra velar por la seguridad y procurar al máximo hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

La Administración Distrital obró en forma irregular al permitir la construcción de una urbanización en terreno de riesgo, sin constatar con un estudio técnico profundo la viabilidad del proyecto en dicha zona y sin exigir la totalidad de los estudios a la firma constructora, los que debía cumplir para la época de los hechos de acuerdo con los Decretos 572 de 1991 y 600 de 1993, y al no desplegar control sobre el proceso de la construcción.

EL RECURSO

La Alcaldía Mayor de Bogotá impugnó el anterior proveído (fls.1576 a 1606). Manifestó su inconformidad diciendo que la Administración Distrital, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, ha implementado un programa de reubicación de familias en alto riesgo no mitigable cuyo objetivo principal es la protección de la vida de las familias expuestas a la amenaza (deslizamiento, inundación) y cuyo riesgo no puede ser reducido o mitigado mediante la construcción de obras de mitigación sino mediante su traslado.

No resultaría procedente el reasentamiento de familias localizadas en zonas de bajo o medio riesgo si fuera viable la implementación de obras de mitigación del fenómeno y de reforzamiento estructural de las viviendas que permitiera reducir tanto la amenaza como la vulnerabilidad, lo cual sólo será posible establecer mediante estudio y evaluación del riesgo y diseño de obras de mitigación.

Arguyó que con el amparo ordenado de los derechos colectivos vulnerados se desnaturalizó la acción popular ya que se dio un carácter de similitud o identidad de perjuicios a los accionantes, cuando lo procedente era evaluar de manera específica cada caso, atendiendo las circunstancias especiales de aplicación del derecho de propiedad de los residentes en el sector.

Granahorrar, por su parte, manifestó su inconformidad diciendo (fls.1607 a 1627) que la decisión impugnada es ilegal, incongruente, contradictoria e injusta frente a la Corporación de Ahorro, porque el a quo, en forma sorprendente, con errada motivación y sin verdadera fundamentación legal, ordenó la extinción de los créditos hipotecarios existentes entre Granahorrar, los demandantes y los coadyuvantes.

Cabe mencionar que el fallo deviene en ilegal cuando pretende, por la vía jurisdiccional, extinguir obligaciones sin atender las causas legales para el efecto. En las obligaciones contraídas por Granahorrar y los demandantes en virtud de la subrogación del crédito no ha operado ninguna de las causales, o mejor aún, de los modos de extinguir las obligaciones.

Además el a quo incurrió en un fallo extra petita porque la sentencia impuso a Granahorrar una prestación no pedida en la demanda, con lo que violó el derecho al debido proceso, por cuanto la Corporación de Ahorro no tuvo oportunidad de ejercer el derecho de defensa y oponerse a las pretensiones no solicitadas.

CONSIDERACIONES

1º. EL PROBLEMA PLANTEADO

MANUEL JOSE PEREZ y Otros, por conducto de apoderado instauraron la presente acción popular (fl. 164 cuaderno No. 1) contra el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Dirección de Prevención de Desastres, UPES; la Constructora Ecuatorial Ltda.; la Corporación de Ahorro y Vivienda "GRANAHORRAR"; y las Cajas de Compensación Familiar CAFAM, COMFENALCO y COMPENSAR por considerar vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a evitar el daño contingente, a la seguridad y salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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.

Indican los actores que adquirieron con gran esfuerzo las viviendas en casas y edificios de la Urbanización El Trigal del Sur, ubicada en La localidad 19 de Ciudad Bolívar, conjunto que cuenta con 230 viviendas, cuyo valor ascendió a la suma de \$18.000.000 que cancelaron en parte con recursos propios, en parte con subsidios del INURBE, tramitados con las cajas de compensación familiar y el saldo con hipoteca de la Corporación Granahorrar, entidad que patrocinó y promocionó la construcción de las unidades de vivienda. La hipoteca desde su comienzo ha hecho gravosa la situación de los accionantes ya que las cuotas se han venido acrecentando en forma desmesurada aún cuando los obligados ya no tienen la vivienda.

Desde el momento en que habitaron los inmuebles el movimiento de carga fija o estática (amoblamiento) y el de carga viva (personas) afectó las viviendas que comenzaron a agrietarse en toda su estructura, fachadas, techos, pisos, patios, habitaciones, paredes, con ruptura de los tubos de agua y gas; esta situación se ha agravado y ya se han caído 9 viviendas.

A todos estos problemas, que son de mucha gravedad, se suman los siguientes:

En la Urbanización existen 3 pipetas de gas propano de 10 mil galones que son una bomba de tiempo pues al irse fisurando el terreno, pisos y andenes, los tubos que transportan el gas hasta cada casa o unidad de vivienda se están rompiendo o perforando dejando escapar el combustible. El peligro es inminente no sólo para la urbanización sino para los barrios circunvecinos.

La tubería de agua potable permanentemente se está estallando, generando inundaciones, afectando el terreno y las bases en su proceso de

movimiento y advenimiento de los suelos y tierras, situación que ha generado el sellamiento del tanque de agua potable, con las consabidas consecuencias al carecer del preciado líquido.

Además, una parte de la Urbanización corresponde a un relleno que no fue debidamente compactado. En estas condiciones las viviendas no son totalmente seguras ante la ocurrencia de un evento sísmico, aunado a que los procesos de erosión son de intensidad baja y media y en áreas de uso minero se acentúan generando mayor susceptibilidad a que se presenten fenómenos de remoción en masa.

2º. PRETENSIONES

Por todo lo anterior pretenden la reubicación de cada uno de los accionantes a unidades de vivienda dignas, libres de obras de alto o medio riesgo, de iguales o mejores condiciones en cuanto a ubicación geográfica, acceso de vías, área de cada predio y valor, y que la reubicación se haga mediante el concurso de las entidades accionadas, tanto de derecho privado como público, mediante concertación con las entidades distritales competentes. Igualmente que la Constructora Ecuatorial Ltda., y la Corporación de Ahorro y Vivienda Granahorar reviertan los dineros entregados como arras, subsidio de vivienda y desembolsos provenientes de los créditos hipotecarios, al programa de reubicación incluyendo obviamente la actualización de las sumas entregadas por los afectados con sus correspondientes intereses moratorios y la indexación.

Posteriormente, en escrito de 8 de marzo de 2000, (fls.193-196) el apoderado de los actores desistió de la pretensión relacionada con que el dinero de las viviendas fuera revertido al programa de reubicación.

3º. EL TRAMITE DE LA ACCION

Mediante auto de 1º de marzo de 2000 (fl.186) la Sección Segunda, Subsección "A", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolvió remitir la presente acción constitucional a la Jurisdicción Civil Ordinaria por ser la competente para conocer de esta demanda, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 472 de 1998.

El Juzgado Primero Civil del Circuito, (fl.206) mediante proveído de 8 de mayo de 2000, se abstuvo de avocar el conocimiento del asunto y dispuso remitir la actuación al Consejo Superior de la Judicatura provocando el conflicto de competencia.

El Consejo Superior de la Judicatura -Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, en providencia del 6 de julio de 2000, (fl.214) dirimió el conflicto declarando que la jurisdicción de conocimiento es la de lo Contencioso Administrativo, representada en este caso por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a quien dispuso el envío del expediente.

En esas condiciones, por auto de 11 de agosto de 2000, (fl.225) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la acción incoada y dispuso el trámite a seguir, nombró los peritos, ingeniero civil y arquitecto, para dar cumplimiento a la práctica de la prueba pedida en el numeral 1º del capítulo de medidas previas; y dispuso oficial al Superintendente Delegado para energía y gas con el fin de que designe un profesional para que, dentro de las funciones asignadas en la Ley 142 de 1994, revise las instalaciones de gas propano ubicadas en la Urbanización El Trigal Sur.

4º. CONCEPTO DE LA DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (fl. 274)

Con fecha 4 de mayo de 1999, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias rindió concepto, en respuesta a solicitud de la Subsecretaría de Control de Vivienda, Dirección Técnica, en el que tuvo como antecedentes los conceptos emitidos a solicitud de la Empresa de Teléfonos de Bogotá, que recomendó realizar trabajos de descapote para adecuar el terreno y ejercer un control de las obras de construcción, y el Concepto 1599 emitido a solicitud de la Empresa Gas Natural, que observó al momento de emitir el mismo que se presentaban agrietamientos y carcavamientos contiguos a la urbanización en construcción, en el sector suroriental. Se recomendó realizar un tratamiento al talud, realizar un manejo adecuado de aguas en la zona y reforestarla para evitar la desestabilización del terreno.

La problemática encontrada en la zona fue la siguiente (fls. 274 a 276):

"La Zona de estudio está conformada por una ladera de mediana pendiente, constituida por depósitos de suelos arcillosos y arenosos, que según el estudio de suelos corresponden a una secuencia de rocas del Grupo Guadalupe y Formación Guaduas, significativamente meteorizadas, con una capa de suelo residual de espesor variable cubriendo la roca.

Se efectuó un recorrido detallado por los edificios y casas que conforman la urbanización encontrando la siguiente situación:

Agrietamiento generalizado de muros, columnas, vigas y losas de los techos de los apartamentos y casas.

Agrietamiento y hundimientos de pisos en algunos apartamentos y casas, con diferentes aberturas (1 mm hasta 2 cm en algunos casos aproximadamente) estableciendo patrones que se repiten en casi todas las viviendas, los cuales se describen a continuación:

Grietas horizontales en el muro que separa la cocina del comedor.

Grietas horizontales en el muro en forma de arco que sirve de acceso a las habitaciones.

Grietas verticales en los baños

Grietas verticales y oblicuas a partir de los marcos de las ventanas.

Grietas oblicuas en algunos muros de la habitación adyacente al muro en forma de arco.

Grietas horizontales y verticales en la habitación posterior de los apartamentos (última habitación).

Grietas verticales y horizontales en los muros de los patios.

En el anexo fotográfico se puede apreciar los diferentes tipos de grietas observadas en los apartamentos y casas de la urbanización.

Estos patrones de agrietamiento indican que los cambios volumétricos y desplazamientos del suelo indujeron esfuerzos a las edificaciones, los cuales no fueron absorbidos adecuadamente por la cimentación, permitiendo que las tracciones o esfuerzos de tensión pasaran a los muros y estructura superior y desencadenaran el deterioro de las viviendas.

Esto ha hecho que se aumente la vulnerabilidad de la estructura frente (sic) a esfuerzos cortantes inducidos por un sismo o sobrecargas verticales, por lo cual, un buen porcentaje de las viviendas de esta urbanización no son totalmente seguras ante la ocurrencia de un evento sísmico.

Se observó un grado de deterioro incipiente en el muro de gaviones ubicado en la esquina oriental de los edificios de apartamentos construidos en la parte alta de la ladera.

Hacia la parte inferior de dicha ladera se encuentran construidas las casas de la urbanización, las cuales constan de tres niveles. Esta manzana es la que presenta mayor grado de afectación, ya que se combinan con mayor intensidad las deficiencias constructivas con el movimiento del terreno de fundación, el cual corresponde a un relleno que probablemente no fue compactado de manera adecuada, observándose agrietamientos en muros, paredes, columnas y techos con mayores aberturas que en los apartamentos.

Adicionalmente, el hundimiento de pisos y la separación de losas de andenes, en donde se observa el lavado del material de fundación, es más evidente en este sector".

Las conclusiones y recomendaciones fueron las que a continuación se transcriben (fl. 278):

" Los patrones de agrietamiento observados en los apartamentos y casas de la urbanización El Trigal del Sur indican que los cambios volumétricos y desplazamientos del suelo indujeron esfuerzos a las edificaciones, los cuales no fueron absorbidos adecuadamente por la cimentación, permitiendo que las tracciones o esfuerzos de tensión pasaran a los muros y estructura superior y desencadenaran el deterioro de las viviendas.

Esto ha hecho que se aumente la vulnerabilidad de la estructura frente (sic) a esfuerzos cortantes inducidos por un sismo o sobrecargas verticales, por lo cual, un buen porcentaje de las viviendas de esta urbanización no son totalmente seguras ante la ocurrencia de un evento sísmico.

De acuerdo con lo anterior, la manzana de casas de la urbanización El Trigal del Sur se encuentra en alto riesgo de colapso, debido al alto grado de afectación estructural de las mismas.

Aunque no se observan evidencias directas en el terreno de movimientos grandes (como desgarres, escarpes, entre otros) en el sector de la primera etapa, sí se puede concluir que el deterioro estructural de los edificios y casas se debe principalmente a fenómenos de remoción en masa, principalmente del material utilizado como terreno de fundación, sometiendo a esfuerzos adicionales las viviendas construidas.

El estudio del Ingeniero Octavio Arregoces tiene un carácter general y no incluye diseños de obras de mitigación detalladas para la urbanización".

Posteriormente la Oficina de Dirección de Prevención y Atención de Emergencias realizó el diagnóstico No. 920 de 17 de febrero y 9 de marzo de 2000 (fl. 290) teniendo en cuenta los conceptos técnicos ya reseñados, con las siguientes conclusiones y recomendaciones (fl. 296):

"Luego de haber recorrido en varias ocasiones el sector de la urbanización El Trigal del Sur, se concluye, con base en las observaciones externas efectuadas a las viviendas solicitadas que:

El área de interés corresponde a una antigua zona de explotación minera, que fue adaptada para la construcción de la urbanización.

El fenómeno de agrietamiento de viviendas se presenta con intensidad variable en las viviendas de esta urbanización, observando diferentes grados de afectación, según se presenta en la tabla anterior.

Las viviendas clasificadas con afectación estructural baja, pueden presentar fisuras o grietas en algunos sectores de las mismas, pero dichas grietas no implican daño estructural de la vivienda.

Los patrones de agrietamiento observados en los apartamentos y casas de la urbanización El Trigal del Sur indican que los cambios volumétricos y desplazamientos del suelo indujeron esfuerzos a las edificaciones, los cuales no fueron absorbidos adecuadamente por la cimentación, permitiendo que las tracciones o esfuerzos de tensión pasaran a los muros y estructura superior y desencadenaran el deterioro de las viviendas.

De acuerdo con lo anterior, las casas identificadas con "afectación estructural alta" se encuentran en alto riesgo de colapso.

Aunque no se observan evidencias directas en el terreno de movimientos grandes (como desgarres, escarpes, entre otros) en el sector de la primera etapa, sí se puede concluir que el deterioro estructural de los edificios y casas se debe principalmente a deficiencias del material

utilizado como terreno de fundación, el cual no cumple con las debidas especificaciones técnicas de compactación, sometiendo a esfuerzos adicionales las viviendas construidas y adicionalmente, se presenta un fenómeno de inestabilidad del terreno.

Esto ha hecho que se aumenten la vulnerabilidad de la estructura frente (sic) a esfuerzos cortantes inducidos por un sismo o sobrecargas verticales, por lo cual, un buen porcentaje de las viviendas de esta urbanización no son completamente seguras ante la ocurrencia de un evento sísmico".

5º. DEL TRAMITE REALIZADO POR LA CONSTRUCTORA ECUATORIAL LTDA., PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS MULTIFAMILIARES.

Mediante oficio de 3 de octubre de 1995, suscrito por el Vicepresidente de Crédito y Cartera y la Gerente Regional Bogotá de Granahorar, se comunica al Representante Legal de la Constructora Ecuatorial que la Junta Directiva de Granahorar autorizó la iniciación de los trámites tendientes a perfeccionar la solicitud de Crédito al Constructor, con el objeto de construir 66 trifamiliares y 80 bifamiliares para un total de 146 soluciones de vivienda de interés social, con una cuantía aprobada de \$980.000.000, y una garantía hipotecaria de primer grado a favor de Granahorar sobre el inmueble objeto de la presente financiación. El precio de venta de los inmuebles no podrá superar los 135 salarios mínimos legales.

La Jefe del Departamento de Desembolsos de Granahorar solicitó al Representante Legal de la Constructora Ecuatorial Ltda., una certificación del ingeniero de suelos en la que conste que se siguieron sus recomendaciones respecto a la cimentación de las casas del proyecto Urbanización El Trigal.

Para tal fin se acompañó, a folio 416 del plenario, la nota suscrita por el Ingeniero Octavio Arregoces T, con el siguiente tenor literal:

" Por medio de la presente certifico que las obras adelantadas de movimiento de tierras tanto de corte como en relleno, se han realizado de acuerdo a las recomendaciones del estudio de suelos."

Dicho profesional, en su calidad de ingeniero civil, realizó un informe de los resultados de la investigación de suelos adelantada en el predio El Trigal del Sur que tuvo como objetivo establecer las condiciones para realizar el movimiento de tierras para el proyecto de vivienda de interés social que se proyecta levantar en el lote; conocer y evaluar las propiedades geomecánicas de los suelos, para determinar soluciones de cimentación para las casas y muros de contención; proponer las medidas de protección del terreno en las orillas del caño y en el talud de la depresión que se encuentran ubicados al costado norte del predio y proponer las recomendaciones generales de ingeniería de suelos para que el terreno ofrezca la estabilidad necesaria en el proyecto de vivienda (fl.421).

En cuanto a la geotecnia de la zona indicó que el predio El Trigal está localizado en la ladera inferior de los cerros situados al suroriente de la ciudad de Santafé de Bogotá y la geología regional está conformada por una secuencia de rocas de la formación Guadalupe y de rocas arcillosas y arcillolimosas.

Recomendó ajustar en lo más posible el terráceo de la superficie del terreno para la ubicación de las casas y vías a la topografía actual que tiene el predio rellenando los espacios que resulten con material seleccionado tipo recebo arenoso.

A la urbanización El Trigal se le expidió la licencia de urbanismo mediante resolución No. 1382 de 15 de octubre de 1993, expedida mediante el Decreto de trámite No. 572 de 1991 (fl.571).

Por último, advierte la Sala que, mediante resolución No. 012 de 11 de diciembre de 1992, (fl.658) la Inspección 19 A Especial de Policía de Urbanismo y Construcción de Obras resolvió imponer multa al Representante Legal de la Sociedad de Hecho de la Urbanización El Trigal, equivalente al valor de 15 salarios mínimos mensuales vigentes al momento de hacer el pago al Tesoro de la Ciudad de Santafé de Bogotá, en razón a que adelantó la Urbanización El Trigal y entregó lotes con servicios mínimos de agua, luz, alcantarillado, zonas verdes y comunales, vías y parques y en la diligencia de inspección ocular practicada por esa inspección se constató que, en flagrante violación a las normas sobre urbanismo que rigen para Santafé de Bogotá, el predio estaba completamente urbanizado y todas sus obras concluidas sin la correspondiente licencia de urbanismo de que habla el Decreto 572-91, emanado del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

6º. DECLARATORIA DE ELEGIBILIDAD DE LA CONSTRUCTORA ECUATORIAL LTDA, PARA UN PLAN DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

Mediante la declaratoria de elegibilidad No. 136 de 1996 (fl.563) COMFENALCO resolvió renovar la vigencia del precio de la solución del programa denominado Urbanización El Trigal del Sur, presentado para un total de dos soluciones de vivienda de interés social disponibles; la vigencia de la renovación del citado programa será la misma contemplada en el citado artículo para el precio de las soluciones disponibles.

En los considerandos de la declaratoria de elegibilidad se indica que el oferente Constructora Ecuatorial solicitó el 4 de febrero de 1997 la renovación de la vigencia del precio y que la gerencia de vivienda y construcción de Comfenalco verificó y el plan cumple con los requisitos establecidos en el artículo 21 de 1991 y el Acuerdo 58 de 1992, artículo 3º, expedido por el INURBE sobre el otorgamiento y administración del subsidio familiar de vivienda.

7º. CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS (fl.842).

El Superintendente Delegado para Energía y Gas, al dar cumplimiento a la solicitud para realizar un estudio sobre las instalaciones que suministran gas propano a la urbanización el Trigal, acompañó copia del informe rendido por la Ingeniera Patricia Jaramillo Villa, Profesional Especializado de esa Delegada.

En el concepto (fl. 844) se indica que del total de las viviendas de la urbanización, 110 se encuentran en pie, 9 se cayeron totalmente y 16 se encuentran desocupadas debido a las características geológicas de la zona o no alcanzaron a ser habitadas.

Casi todas las viviendas presentan agrietamientos en mayor o menor grado en los muros, horizontal o verticalmente. Igual condición presentan los andenes y escaleras.

Durante el recorrido se observó que no existen fugas en las viviendas afectadas por los agrietamientos o a las cuales se les ha retirado el medidor, como resultado de las recomendaciones de la OPES después del estudio geológico realizado en la zona.

El tanque de almacenamiento se encuentra instalado en el lote exterior de la urbanización, el mantenimiento y funcionamiento de los accesorios, así como el estado exterior del tanque no pudieron ser evaluados ya que en el momento de la visita se encontraba cubierto de barro. El tanque no cuenta con señalización ni con la seguridad indicada en la normatividad vigente.

Los usuarios fueron capacitados en el manejo de las fugas, escapes y manejo del gas; tienen conocimiento del teléfono de emergencias e informan que la Empresa Gas Natural los ha asistido y atendido adecuada y efectivamente en los casos en los que la comunidad ha requerido la atención de alguna fuga o emergencia.

El estudio recomendó lo siguiente: (fl.845)

"Según lo observado las instalaciones internas fueron construidas según lo dispuesto en la norma técnica colombiana vigente.

Las condiciones geológicas del terreno donde se encuentran construidas las viviendas presentan alto riesgo de deslizamiento e inestabilidad. Las grietas en las estructuras de las edificaciones amenazan con afectar las condiciones de las instalaciones internas y los medidores.

Las instalaciones para el suministro de gas que aun (sic) están activas representan riesgo para la comunidad, en caso de presentar un deslizamiento del terreno de gran magnitud, la caída de un muro o pared, o el hundimiento de alguna parte del terreno por donde pasan las redes.

El estado aparente del tanque de almacenamiento no se observa en buenas condiciones de mantenimiento y las características del terreno donde se encuentra ubicado (Al final de la ladera) facilitan la acumulación de tierra y agua en el cárismo afectando el tanque y los accesorios del mismo...".

8º. INFORME PERICIAL

Y concluyó diciendo (fl. 961):

"Resumiendo, las graves fallas estructurales y del piso de soporte, son de diversa índole y magnitud, pueden ser causadas por factores de variado origen y su combinación y sumatoria causan un comportamiento caótico e impredecible, son variables, continuas y han hecho inoperantes las diversas reparaciones que se han efectuado.

Cualquier intervención técnica garantizable, sería de un costo elevadísimo y absolutamente desproporcionado al valor de lo rescuable con el agravante de que los resultados dejarían mucho que desear. Es más técnico, práctico y económico, derribar con método lo que aun (sic) esta (sic) en pie y construir de nuevo, las obras de adecuación, saneamiento y estructurales necesarias.

Para establecer en forma cierta las causas concomitantes, del deterioro observado, se debe acudir al análisis cuidadoso y detallado de todos los estudios técnicos previos que existen y explorar profundamente in situ, en los puntos clave, tomando muestras físicas para ser sometidas a estudio en un laboratorio de ensayo de materiales.

Una vez reunida esta información amplia y confiable, se podrán establecer los errores y fallas causantes de esta situación y establecer las responsabilidades del caso.

Ante el alto riesgo de un colapso total del conjunto, (ya se han demolido 9 casas, por peligro inminente del desplome) lo cual puede ocurrir en cualquier momento, teniendo como causa desencadenante un fuerte invierno o un movimiento sísmico de baja o mediana intensidad, sería prudente proceder a la mayor brevedad posible a la evacuación total de las personas residentes".

9º. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

El a quo, en proveído de 11 de junio de 2001, (fl. 967) al resolver las medidas cautelares solicitadas por la parte actora, habiéndose cumplido la peritación ordenada, resolvió ordenar a Bogotá, Distrito Capital que proceda dentro del término máximo de un mes, a partir de la ejecutoria de dicha providencia, a la evacuación total de las personas residentes en la Urbanización El Trigal Sur, incluidas, por supuesto, las personas que obran como demandantes en este proceso y a destinar un sitio adecuado como albergue de las familias afectadas con la medida.

Igualmente ordenó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomar en forma inmediata las medidas efectivas en relación con las empresas prestadoras del servicio de gas domiciliario con el fin de que suspenda el suministro de gas licuado del petróleo GLP a la totalidad de las viviendas de la Urbanización El Trigal Sur; desgasifique las redes y retire el tanque de almacenamiento y los medidores de las viviendas.

Así mismo ordenó al Banco Granahorrar que proceda en forma inmediata a suspender el cobro de los créditos hipotecarios que tengan los demandantes con esa entidad, hasta cuando se adopte una decisión de fondo en este proceso.

La Alcaldía Mayor de Bogotá (fl. 980) y el Banco Granahorras (fl. 992) interpusieron recurso de reposición y subsidiario de apelación contra la anterior determinación; el fallador de instancia (fl. 999) decidió no reponer el auto de 11 de junio de 2001 y en forma subsidiaria concedió el recurso de apelación para ante el Consejo de Estado.

Esta Corporación, mediante auto de 30 de agosto de 2001, (fl. 1017) confirmó el proveído impugnado.

10º. PERITACION DE INGENIERIA Y GEOLOGÍA (INGEOMINAS).

Según los peritos, mediante oficio 0445 del 21 de marzo de 2002, se comunicó al Director de Ingeominas el nombramiento como peritos a la Ingeniera Gloria Lucía Ruiz Peña y al Geólogo Justo Pastor Padilla, para que rindieran concepto técnico sobre la evaluación realizada en la Urbanización, en lo referente a las condiciones del subsuelo en los aspectos geológico, geomorfológico y geotécnico, inventario de los daños que presentan las diferentes unidades habitacionales.

Las conclusiones a que llegaron los peritos están reseñadas así (fl. 25 peritazgo):

"De acuerdo con ZONIFICACIÓN GEOTECNICA DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA (INGEOMINAS, 1988), el predio El Trigal del Sur se localiza en zona de riesgo intermedio (IIM) y riesgo muy alto (VBM).

El área del predio localizada en la zona de riesgo muy alto no es apta para ningún tipo de construcción ni de vivienda.

El área del predio localizada en la zona de riesgo intermedio, se debía realizar un estudio detallado de estabilidad de taludes, en el cual se diseñaran las obras de corrección y mitigación de los fenómenos de inestabilidad, con el fin de estabilizar el terreno antes de la construcción de viviendas.

Los terrenos escogidos para el desarrollo de la construcción de la urbanización el Trigal del Sur por sus características geológicas como son: rocas de composición arcillosa (de baja consolidación), estratos rocosos cuya dirección de buzamiento se presenta en el mismo sentido de la pendiente topográfica de la ladera, tampoco presentaban condiciones óptimas para la construcción de viviendas.

Las características morfológicas de los terrenos como son: laderas con pendiente topográfica baja (3º - 10º) en la parte superior de la zona construida (manzanas B y C), y con pendiente inclinada a muy abrupta (entre 15º y 30º) para la parte inferior de la misma (manzana D y E), constituyen factores influyentes en los problemas de inestabilidad (agrietamientos) que han afectado las viviendas.

Los factores determinantes en la afectación de las viviendas destruidas (9) de la parte sureste de la manzana E, los constituyen su localización en la zona de riesgo muy alto y su cimentación sobre material de relleno de muy mala compactación; estos factores también han influido en los problemas de las viviendas contiguas.

Las manzanas B y C, debido a su localización dentro de una zona de morfología ondulada a baja pendiente, presenta menores problemas de daños, sin embargo la falta de obras de mitigación hace que éstas unidades habitacionales presenten en algunos casos desplazamiento relativo entre los bloques, lo cual se refleja al interior de los apartamentos.

Para estos mismos bloques se observa que algunos daños pueden obedecer a deficiencias en el refuerzo estructural o de construcción, lo cual sobrepasa el alcance del presente peritazgo.

Desde el punto de vista geológico y geotécnico, el comportamiento del terreno ante un evento sísmico puede llegar a acelerar el movimiento del terreno, lo cual acarrearía mayores problemas a las unidades habitacionales.

En las unidades habitacionales donde se presentan agrietamiento severos, los habitantes corren un riesgo alto por derribamiento de muros, el cual se aumentaría en un evento sísmico".

En cuanto a las recomendaciones señalaron (fl.26):

"Realizar una verificación del tipo de reforzamiento estructural con que cuentan los bloques de apartamentos y las casas que aún están en pie, con el fin de analizar su posible comportamiento ante eventos sísmicos.

Realizar una evaluación del estado actual del daño desde el punto de vista estructural de las diferentes unidades habitacionales, por parte de un patólogo de estructuras, con el fin de conocer el comportamiento de las estructuras ante los movimientos del terreno tanto en la condición actual, como ante un evento sísmico".

11º. Conclusiones de la Sala con base en los conceptos técnicos:

Como conclusiones de las probanzas arrimadas al informativo deduce la Sala las siguientes:

Las viviendas de la urbanización El Trigal del Sur han presentado deterioro, consistente en agrietamientos, hundimientos, deslizamientos y desplome de algunas de ellas.

Desde antes de la ejecución de las obras en la citada urbanización se han presentado anomalías puesto que se construyó en su totalidad sin la respectiva licencia de urbanismo.

La Constructora Ecuatorial Ltda. no atendió en su totalidad las recomendaciones que hubieran permitido controlar el movimiento de tierras y el consiguiente derrumbe del alud, con las consecuencias ya conocidas para las viviendas de la zona.

Para la Sala no cabe duda de que el Distrito Capital, a través de sus dependencias, estaba en la obligación de velar porque no se construyera sin la licencia correspondiente y, una vez expedida la licencia de urbanización, porque la Constructora cumpliera con los compromisos adquiridos respetando las recomendaciones relacionadas con la sismoresistencia y la estabilidad de las obras.

Desde el inicio del trámite para la concesión de la licencia de urbanización se consideró que no era favorable expedirla en el terreno donde se construyó la Urbanización El Trigal del Sur, porque se encontraba en una zona de alto riesgo (fl.704).

Las recomendaciones dadas a la Sociedad Constructora no se cumplieron, o al menos este hecho no se encuentra probado dentro del plenario, pues para la construcción de la primera etapa se debía contar previamente con los estudios de estabilidad de taludes de detalle, con diseños de obras de mitigación y corrección, y para la zona 2^a no se recomendó la construcción de vivienda (Estudio elaborado por Ingeominas (fl.19 cuaderno del dictamen).

Así las cosas fuerza concluir que los graves daños ocasionados en las viviendas de las actores tienen origen en la falta de un estudio técnico serio en materia de suelos y cimentación, falla cuya responsabilidad se encuentra en cabeza de la Constructora Ecuatorial Ltda. y en las autoridades distritales que estaban obligadas a vigilar el cumplimiento de las recomendaciones sobre la construcción de las viviendas, máxime si se tiene en cuenta que se trataba de soluciones de interés social.

El terreno donde se construyó la urbanización El Trigal del Sur corresponde a un lote erosionado, que presenta hundimientos y deslizamientos de tierra que ponen en peligro la vida de sus moradores evidenciándose así la amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles.

Está demostrado en el plenario con la extensa prueba recepcionada que a la fecha aún continúa el deterioro de la viviendas de los accionantes, a pesar de sus múltiples reclamaciones a las diferentes autoridades, que han sido indolentes ante la difícil situación que de tiempo atrás han afrontado y que no ha tenido solución.

Las distintas autoridades implicadas en nada han contribuido para solucionar el problema que, dada su magnitud, puede en cualquier momento generar una tragedia de enormes consecuencias en lo que se refiere a la vida de las personas que allí habitan.

Las viviendas pueden colapsar, máxime si se tiene en cuenta que ya se han derrumbado 9 casas y que 16 están deshabitadas porque sus dueños no pueden vivir en ellas. Existe una amenaza actual, inminente y grave para todos los habitantes de la urbanización.

Esta conclusión aparece corroborada por todos y cada uno de los organismos que contribuyeron con sus conocimientos especializados a ilustrar al fallador sobre las condiciones del terreno y las consecuencias de su inestabilidad en caso, por ejemplo, de un sismo u otro fenómeno natural, lo que hace imposible que las familias que lo habitan continúen viviendo en tal sitio. De esta situación dan cuenta los experticios realizados por los funcionarios de Ingeominas, el dictamen rendido por el arquitecto, los conceptos de las autoridades Distritales y, en fin, lo conceptuado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la empresa de Gas Natural.

12º. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES DEMANDADOS

Entre los fines esenciales del Estado el artículo 2º de la Carta Política enumera servir a la comunidad, proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 51 ibidem determina que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y el Estado deberá fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, con sistemas adecuados de financiamiento a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas.

La Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, establece que los Alcaldes deberán levantar, en el término máximo de 6 meses contados a partir de la vigencia de la aludida ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a sus habitantes en zonas apropiadas.

El artículo 69 de la misma Ley preceptúa que los Alcaldes Municipales, de oficio o a petición de parte, podrán iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de predios y el lanzamiento de los ocupantes de hecho que atenten o puedan presentar riesgo para la comunidad, o vayan contra las normas de urbanismo o planeación de la comunidad.

Estos mandatos debe ejecutarlos el Alcalde Mayor de Bogotá en virtud de las atribuciones establecidas en el Decreto 1421 de 1993, artículo 86, numerales 6 y 7, en su calidad de primera autoridad de Policía del Distrito, adoptando las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos y libertades públicas.

Mediante la ley 46 de 1988 se creó y organizó el sistema nacional para la prevención y atención de desastres y su artículo 15 dispuso que la dirección, coordinación y control de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender la situación de desastres están a cargo del Gobernador, intendentes, comisario, alcalde del Distrito Especial de Bogotá, o alcalde municipal, con la asesoría y orientación del respectivo comité regional u operativo local para la prevención y atención de desastres.

El artículo 2º del Decreto 919 de 1989 señala los integrantes del sistema nacional para la prevención y atención de desastres y el artículo 5º que los organismos de planeación del orden territorial deben tener en cuenta las orientaciones y directrices señaladas en el plan nacional para la prevención y atención de desastres.

Según el artículo 3º de la Ley 388 de 1997 es obligación del Estado posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, a la infraestructura de transporte y demás espacios públicos y su destinación al uso común y hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad; propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo, la preservación del patrimonio cultural y natural y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

A su vez, el artículo 8º ibidem señala que la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales determinando 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, calificando y localizando terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

Como legislación más reciente encontramos el Decreto 1052 de 1998, "Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, el ejercicio de la curaduría urbana y las sanciones urbanísticas".

El artículo 73 de este decreto determina la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas, con el siguiente tenor literal:

"Vigilancia y control. De acuerdo con lo establecido en el numeral 7º del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, el alcalde municipal o distrital, indelegablemente, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de los planes de ordenamiento territorial, por parte de los curadores urbanos.

En el caso de los curadores urbanos que tienen jurisdicción en los municipios que conforman la asociación o convenio, cada uno de los alcaldes de los municipios de la asociación o convenio, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de los planes de ordenamiento territorial de su municipio, por parte de los curadores urbanos".

En punto a las sanciones urbanísticas el citado decreto, en el artículo 83, dispone:

"Control. En desarrollo del artículo 61 del Decreto 2150 de 1995, corresponde a los alcaldes municipales o distritales 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 territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses de la sociedad en general y los intereses colectivos.

Para tal efecto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición de la licencia, el curador o la entidad que haya expedido la licencia, remitirá copia de ella a las autoridades previstas en este artículo".

Obsérvese cómo el legislador ha buscado siempre que el Alcalde, como máxima autoridad distrital o municipal, tenga el control respecto a las construcciones y urbanismo, haciendo cumplir los requisitos establecidos en la ley para el otorgamiento de las licencias de construcción.

En este orden de ideas dirá la Sala que las correspondientes dependencias del Distrito Capital estaban en la obligación, una vez expedida la licencia de urbanización y otorgada la licencia de construcción, de hacer seguimiento al cumplimiento de los requisitos señalados en la ley por parte de la Constructora Ecuatorial Ltda., en especial en lo relacionado con la sismo resistencia y la estabilidad de los terrenos donde se construirían las viviendas de interés social que nos atañen.

Como el proceso de vigilancia y control no se realizó en debida forma, se violó la preceptiva contenida en el Decreto 1052 de 1998, según la cual "las entidades distritales que intervienen en el desarrollo urbano continuarán ejerciendo las funciones de planeación, coordinación, de acciones para el desarrollo de la ciudad, el seguimiento y evolución de la formación de los municipios y distritos. Por ello, dichas entidades mantienen su competencia, entre otros, para la siguiente actuación:

(...)

2º. Ejercer el control posterior de obra de manera permanente..."

Las irregularidades atribuibles a la administración configuran una falla en el servicio que se vincula causalmente con el daño que actualmente se presenta en la Urbanización El Trigal ya que si se hubieran realizado adecuadamente los estudios geológicos y geotécnicos y se hubiera llevado el control y vigilado efectivamente la obra, no estarían las familias que viven en la Urbanización avocadas al inminente peligro que soportan con el consiguiente riesgo para su integridad personal.

En criterio de la Sala no sólo la Constructora Ecuatorial Ltda., primera responsable, sino la Alcaldía Mayor del Distrito Capital son responsables por la vulneración y amenaza de los derechos colectivos reseñados en la demanda.

La Sala al desatar el recurso de apelación contra el auto de 11 de junio de 2001 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

Sección Segunda, Subsección "A" (fls. 10-17) tuvo ya la oportunidad de pronunciarse sobre este aspecto y dijo:

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

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

Pero en todo caso, bajo ningún punto de vista encuadra lo alegado por el Distrito con la causal de oposición para las medidas cautelares, porque en manera alguna se puede comparar un problema de orden jurídico, como es el competencial, frente a la verdadera situación de inminente riesgo de destrucción de viviendas y posible afectación de la vida y bienes de una comunidad de escasos recursos como los habitantes de la Urbanización El Trigal Sur de la localidad de Ciudad Bolívar".

Evidentemente la administración distrital obró en forma equivocada al permitir la construcción de una urbanización en un terreno de riesgo y no vigilar su desarrollo. Sin embargo, es indudable que a la Constructora Ecuatorial Ltda., le asiste una mayor responsabilidad cuando se demostró con las pruebas documentales y periciales aportadas al plenario que construyó sin atender las recomendaciones que podían evitar el movimiento de tierras, que entre otras fueron: - Mantener una distancia mínima entre la quebrada y las viviendas de por lo menos 15 metros; - No construir en pendientes mayores de 20 grados; - Construir una cuneta interceptora al borde la vía con filtros con el fin de recoger la escorrentía superficial y subsuperficial que drenaba en épocas anteriores; - Un buen diseño de cimentación y los drenes transversales a la pendiente en la parte alta y media con el fin de evitar el flujo de agua subterránea que pueda desestabilizar el sector en un momento dado.

13º. DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

A las Cajas de Compensación Familiar CAFAM, COMFENALCO y COMPENSAR no se les puede atribuir responsabilidad alguna en lo sucedido porque los daños de las viviendas no les son imputables a ellas pues su intervención se limitó a facilitar a los actores, como afiliados suyos, la consecución de viviendas de interés social.

14º. DE LA RESPONSABILIDAD DEL BANCO GRANAHORRAR

Según el a quo no se puede deducir responsabilidad a Granahorror por el otorgamiento de las licencias urbanísticas y de construcción que causaron el daño en la urbanización El Trigal del Sur porque dicha responsabilidad corre a cargo de la Constructora, pero como no se trata de hacer más gravosa la situación de los actores populares concernidos en la demanda confirma lo referente a extinguir las obligaciones hipotecarias contraídas por los actores contra dicha entidad.

La Sala ratifica este planteamiento en el entendido de que el banco Granahorror está facultado para repetir contra la Constructora Ecuatorial Ltda.

La Sala comparte la decisión a la que arribó el a quo después del juicioso análisis de la problemática planteada y, por ende, concluye que la acción incoada tiene prosperidad y que el incentivo otorgado está conforme al trabajo realizado; igualmente está de acuerdo en la verificación del cumplimiento de esta providencia por parte del Comité de Vigilancia integrado, según la sentencia, por la magistrada ponente, el agente del Ministerio Público, el apoderado del actor popular, y el Representante de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

1º. Confírmase el proveído de 25 de octubre de 2002, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca que accedió a la acción popular incoada por MANUEL JOSE PEREZ y Otros.

Cópíese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la presente sesión.

ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO TARSICIO CACERES TORO

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

MERCEDES TOVAR DE HERRAN

Secretaría General

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 10:58:43