Función Pública

Sentencia 28 de 2003 Consejo de Estado

ACCIÃN POPULAR – Derechos colectivos a una vivienda digna, salubridad y seguridad pÃºblica, solicitud procedente / DERECHO COLECTIVO A UNA VIVIENDA DIGNA / DISTRITO CAPITAL / GRANAHORRAR / URBANIZACIÃN EL TRIGAL SUR

MANUEL JOSE PEREZ y Otros, por conducto de apoderado instauraron la presente acciÃ³n popular contra el Distrito Capital de SantafÃ© de BogotÃ¡, el Departamento Administrativo de PlaneaciÃ³n Distrital, DirecciÃ³n de PrevenciÃ³n de Desastres, UPES; la Constructora Ecuatorial Ltda.; la CorporaciÃ³n de Ahorro y Vivienda "GRANAHORRAR"; y las Cajas de CompensaciÃ³n Familiar CAFAM, COMFENALCO y COMPENSAR por considerar vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a evitar el daÃ±o contingente, a la seguridad y salubridad pÃºblica, a la seguridad y prevenciÃ³n de desastres previsibles tÃ©cnicamente y a la realizaciÃ³n de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurÃdicas 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 peritaciÃ³n en relaciÃ³n con el predio El Trigal cumpliÃ³ su cometido indicando que practicÃ³ visita al inmueble el 12 de mayo de 2001. La totalidad de las obras de urbanismo y las viviendas estÃ¡n erigidos en un terreno de ladera cuyas caracterÃsticas morfolÃ³gicas superficiales estÃ¡n a la vista. Se observÃ³ un suelo altamente erosionado y erosionable, que presenta deslizamientos, uno de los cuales en proceso, estÃ¡ 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 travÃ©s de sus dependencias, estaba en la obligaciÃ³n de velar porque no se construyera sin la licencia correspondiente y, una vez expedida la licencia de urbanizaciÃ³n, porque la Constructora cumpliera con los compromisos adquiridos respetando las recomendaciones relacionadas con la sismoresistencia y la estabilidad de las obras. AsÃ las cosas fuerza concluir que los graves daÃ±os ocasionados en las viviendas de las actores tienen origen en la falta de un estudio tÃ©cnico serio en materia de suelos y cimentaciÃ³n, 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 construcciÃ³n de las viviendas, mÃ¡xime si se tiene en cuenta que se trataba de soluciones de interÃ©s social. En criterio de la Sala no sÃ³lo la Constructora Ecuatorial Ltda., primera responsable, sino la AlcaldÃa Mayor del Distrito Capital son responsables por la vulneraciÃ³n y amenaza de los derechos colectivos reseÃ±ados en la demanda. La Sala comparte la decisiÃ³n a la que arribÃ³ el a quo despuÃ©s del juicioso anÃ¡lisis de la problemÃ¡tica planteada y, por ende, concluye que la acciÃ³n incoada tiene prosperidad y que el incentivo otorgado estÃ¡ conforme al trabajo realizado; igualmente estÃ¡ de acuerdo en la verificaciÃ³n del cumplimiento de esta providencia por parte del ComitÃ© de Vigilancia integrado, segÃºn la sentencia, por la magistrada ponente, el agente del Ministerio PÃºblico, el apoderado del actor popular, y el Representante de la AlcaldÃa Mayor de BogotÃ¡.

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

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

RadicaciÃ³n nÃºmero: 25000-23-25-000-2000-00028-02(AP-28)

Actor: MANUEL JOSE PEREZ Y OTROS

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÃ DE BOGOTÃ Y OTROS

ACCION POPULAR.-

Conoce la Sala del recurso de apelaciÃ³n interpuesto por la AlcaldÃa Mayor de BogotÃ¡ y la CorporaciÃ³n Gran Colombiana de Ahorro y Vivienda –Granahorrar- contra la providencia del 25 de octubre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accediÃ³ a la acciÃ³n popular interpuesta por MANUEL JOSE PEREZ y Otros contra el Distrito Capital de SantafÃ© de BogotÃ¡; el Departamento Administrativo PlaneaciÃ³n Distrital; la DirecciÃ³n de PrevenciÃ³n y AtenciÃ³n de Desastres UPES; Constructora Ecuatorial Limitada; CorporaciÃ³n de Ahorro y Vivienda "GRANAHORRAR"; Cajas de CompensaciÃ³n Familiar CAFAM, COMFENALCO y COMPENSAR.

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a garantizar la defensa y protecciÃ³n de los derechos e intereses colectivos tales como evitar el daÃ±o 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 degradaciÃ³n, erosiÃ³n y advenimiento de suelos y tierras que hacen necesaria la relocalizaciÃ³n o reubicaciÃ³n de los actores en una vivienda digna, construida con los parÃ¡metros tÃ©cnicos que garanticen la estabilidad de las viviendas y en especial la vida de estas humildes familias; el derecho a la seguridad y salubridad pÃºblicas; el de la seguridad y prevenciÃ³n de desastres previsibles tÃ©cnicamente y la realizaciÃ³n de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurÃdicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Pretenden con la presente acciÃ³n 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 ubicaciÃ³n geogrÃ¡fica, acceso de vÃas, Ã¡rea de cada predio y valor.

AsÃ mismo, que esta reubicaciÃ³n sea mediante el concurso de las entidades accionadas tanto de derecho privado como de derecho pÃºblico, mediante concertaciÃ³n con las entidades distritales competentes.

Igualmente que la Constructora Ecuatorial Limitada y la CorporaciÃ³n de Ahorro y Vivienda Granahorrar reviertan los dineros entregados como arras, subsidio de vivienda y desembolsos provenientes de los crÃ©ditos hipotecarios al programa de reubicaciÃ³n, incluyendo obviamente la actualizaciÃ³n de las sumas entregadas por los afectados con sus correspondientes intereses moratorios e indexaciÃ³n de tales valores.

Para fundamentar lo anterior expusieron los siguientes hechos:

Los accionantes adquirieron unas viviendas de interÃ©s social ubicadas en la UrbanizaciÃ³n "El Trigal Sur", pagando por cada unidad de vivienda un valor de $18.000.000, suma que correspondiÃ³ a recursos propios, subsidios del Inurbe tramitados a travÃ©s de las Cajas de CompensaciÃ³n Familiar, y crÃ©dito de la CorporaciÃ³n "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; anomalÃas que fueron informadas a la Constructora Ecuatorial Ltda., y a la CorporaciÃ³n Granahorrar. La Constructora enviÃ³ un ingeniero que dio diferentes explicaciones al suceso y, como efecto de dicha visita, la Constructora empotrÃ³ ganchos de hierro para tratar el agrietamiento, fenÃ³meno que surgiÃ³ nuevamente al poco tiempo. La situaciÃ³n es tan grave, dicen los accionantes, que se han caÃdo 9 viviendas.

Individualmente y a travÃ©s de la Junta Administradora de la UrbanizaciÃ³n, los afectados oficiaron a diferentes entes gubernamentales dando a conocer las irregularidades y los graves problemas que los aquejan, sin obtener soluciÃ³n alguna. Quedaron en evidencia las condiciones no aptas para la construcciÃ³n en estos suelos y tierras, segÃºn se desprende de los estudios tÃ©cnicos.

Cabe mencionar que en la UrbanizaciÃ³n existen tres pipetas de gas propano de 10.000 galones, los cuales ocasionarÃan una grave tragedia si se rompen o perforan como consecuencia de las fisuras que presentan terreno, piso y andenes, peligro inminente no sÃ³lo para la urbanizaciÃ³n sino tambiÃ©n para los barrios circunvecinos; la tuberÃa de agua potable permanentemente se estalla generando inundaciones y afectando el terreno.

La DirecciÃ³n de PrevenciÃ³n y AtenciÃ³n de Emergencias (UPES) expidiÃ³ el 4 de mayo de 1999 el concepto No. 3371, en el que hace una descripciÃ³n general de la problemÃ¡tica encontrada en el desarrollo urbanÃstico "El Trigal del Sur", seÃ±alando las caracterÃsticas de la zona construida y sus alrededores, haciendo observaciones sobre las condiciones presentadas en las viviendas, esto es, los agrietamientos, hundimientos, fenÃ³menos que indican que tales desplazamientos del suelo no fueron absorbidos adecuadamente por la sedimentaciÃ³n, permitiendo que tracciones o esfuerzos de tensiÃ³n pasaran los muros y la estructura superior y desencadenaran los patrones establecidos.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas cita las siguientes:

ArtÃculo 88 de la ConstituciÃ³n PolÃtica y artÃculos 2 y siguientes de Ley 472 de 1.998.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accediÃ³ a la acciÃ³n incoada (fls. 1491 a 1559). Del anÃ¡lisis del material probatorio allegado al expediente concluyÃ³ que toda la cadena de situaciones exteriorizadas desde la aprobaciÃ³n de los planos del terreno en la etapa de la urbanizaciÃ³n y la construcciÃ³n y ejecuciÃ³n de las viviendas de interÃ©s social confluyeron a generar los resultados que originaron la presente acciÃ³n en protecciÃ³n de los derechos colectivos invocados, que se deben amparar ya por la vulneraciÃ³n 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 AdministraciÃ³n Distrital por los hechos ocurridos que vulneran derechos colectivos y ponen en peligro y hacen posible el avance de la vulneraciÃ³n de estos. AdemÃ¡s no obra dentro del expediente prueba que demuestre que previamente a la expediciÃ³n de la licencia se realizara un completo estudio tÃ©cnico del terreno y que posteriormente se hubiera garantizado el cumplimiento de las recomendaciones para la construcciÃ³n en zona de riesgo con el fin de propiciar una seguridad real a quienes eventualmente serÃan sus ocupantes.

EstÃ¡ claramente establecido que con la construcciÃ³n de la UrbanizaciÃ³n "El Trigal del Sur" se propiciÃ³ 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 urbanizaciÃ³n se constituye en el escenario potencial de una tragedia, mÃ¡xime cuando se demuestra que la AdministraciÃ³n no ha desplegado ninguna actividad tendiente a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Por el contrario, se aprecia falta de diligencia e interÃ©s 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 mÃ¡ximo hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

La AdministraciÃ³n Distrital obrÃ³ en forma irregular al permitir la construcciÃ³n de una urbanizaciÃ³n en terreno de riesgo, sin constatar con un estudio tÃ©cnico profundo la viabilidad del proyecto en dicha zona y sin exigir la totalidad de los estudios a la firma constructora, los que debÃa cumplir para la Ã©poca 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 construcciÃ³n.

EL RECURSO

La AlcaldÃa Mayor de BogotÃ¡ impugnÃ³ el anterior proveÃdo (fls.1576 a 1606). ManifestÃ³ su inconformidad diciendo que la AdministraciÃ³n Distrital, en cumplimiento de lo dispuesto por el artÃculo 56 de la Ley 9 de 1989, ha implementado un programa de reubicaciÃ³n de familias en alto riesgo no mitigable cuyo objetivo principal es la protecciÃ³n de la vida de las familias expuestas a la amenaza (deslizamiento, inundaciÃ³n) y cuyo riesgo no puede ser reducido o mitigado mediante la construcciÃ³n de obras de mitigaciÃ³n sino mediante su traslado.

No resultarÃa procedente el reasentamiento de familias localizadas en zonas de bajo o medio riesgo si fuera viable la implementaciÃ³n de obras de mitigaciÃ³n del fenÃ³meno y de reforzamiento estructural de las viviendas que permitiera reducir tanto la amenaza como la vulnerabilidad, lo cual sÃ³lo serÃ¡ posible establecer mediante estudio y evaluaciÃ³n del riesgo y diseÃ±o de obras de mitigaciÃ³n.

ArguyÃ³ que con el amparo ordenado de los derechos colectivos vulnerados se desnaturalizÃ³ la acciÃ³n popular ya que se dio un carÃ¡cter de similitud o identidad de perjuicios a los accionantes, cuando lo procedente era evaluar de manera especÃfica cada caso, atendiendo las circunstancias especiales de aplicaciÃ³n del derecho de propiedad de los residentes en el sector.

Granahorrar, por su parte, manifestÃ³ su inconformidad diciendo (fls.1607 a 1627) que la decisiÃ³n impugnada es ilegal, incongruente, contradictoria e injusta frente a la CorporaciÃ³n de Ahorro, porque el a quo, en forma sorprendente, con errada motivaciÃ³n y sin verdadera fundamentaciÃ³n legal, ordenÃ³ la extinciÃ³n de los crÃ©ditos hipotecarios existentes entre Granahorrar, los demandantes y los coadyuvantes.

Cabe mencionar que el fallo deviene en ilegal cuando pretende, por la vÃa jurisdiccional, extinguir obligaciones sin atender las causas legales para el efecto. En las obligaciones contraÃdas por Granahorrar y los demandantes en virtud de la subrogaciÃ³n del crÃ©dito no ha operado ninguna de las causales, o mejor aÃºn, de los modos de extinguir las obligaciones.

AdemÃ¡s el a quo incurriÃ³ en un fallo extra petita porque la sentencia impuso a Granahorrar una prestaciÃ³n no pedida en la demanda, con lo que violÃ³ el derecho al debido proceso, por cuanto la CorporaciÃ³n de Ahorro no tuvo oportunidad de ejercer el derecho de defensa y oponerse a las pretensiones no solicitadas.

CONSIDERACIONES

1Âº. EL PROBLEMA PLANTEADO

MANUEL JOSE PEREZ y Otros, por conducto de apoderado instauraron la presente acciÃ³n popular (fl. 164 cuaderno No. 1) contra el Distrito Capital de SantafÃ© de BogotÃ¡, el Departamento Administrativo de PlaneaciÃ³n Distrital, DirecciÃ³n de PrevenciÃ³n de Desastres, UPES; la Constructora Ecuatorial Ltda.; la CorporaciÃ³n de Ahorro y Vivienda "GRANAHORRAR"; y las Cajas de CompensaciÃ³n Familiar CAFAM, COMFENALCO y COMPENSAR por considerar vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a evitar el daÃ±o contingente, a la seguridad y salubridad pÃºblica, a la seguridad y prevenciÃ³n de desastres previsibles tÃ©cnicamente y a la realizaciÃ³n de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurÃdicas 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 UrbanizaciÃ³n El Trigal del Sur, ubicada en La localidad 19 de Ciudad BolÃvar, conjunto que cuenta con 230 viviendas, cuyo valor ascendiÃ³ 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 compensaciÃ³n familiar y el saldo con hipoteca de la CorporaciÃ³n Granahorrar, entidad que patrocinÃ³ y promocionÃ³ la construcciÃ³n de las unidades de vivienda. La hipoteca desde su comienzo ha hecho gravosa la situaciÃ³n de los accionantes ya que las cuotas se han venido acrecentando en forma desmesurada aÃºn cuando los obligados ya no tienen la vivienda.

Desde el momento en que habitaron los inmuebles el movimiento de carga fija o estÃ¡tica (amoblamiento) y el de carga viva (personas) afectÃ³ 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 situaciÃ³n se ha agravado y ya se han caÃdo 9 viviendas.

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

En la UrbanizaciÃ³n 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 estÃ¡n rompiendo o perforando dejando escapar el combustible. El peligro es inminente no sÃ³lo para la urbanizaciÃ³n sino para los barrios circunvecinos.

La tuberÃa de agua potable permanentemente se estÃ¡ estallando, generando inundaciones, afectando el terreno y las bases en su proceso de movimiento y advenimiento de los suelos y tierras, situaciÃ³n que ha generado el sellamiento del tanque de agua potable, con las consabidas consecuencias al carecer del preciado lÃquido.

AdemÃ¡s, una parte de la UrbanizaciÃ³n corresponde a un relleno que no fue debidamente compactado. En estas condiciones las viviendas no son totalmente seguras ante la ocurrencia de un evento sÃsmico, aunado a que los procesos de erosiÃ³n son de intensidad baja y media y en Ã¡reas de uso minero se acentÃºan generando mayor susceptibilidad a que se presenten fenÃ³menos de remociÃ³n en masa.

2Âº. PRETENSIONES

Por todo lo anterior pretenden la reubicaciÃ³n 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 ubicaciÃ³n geogrÃ¡fica, acceso de vÃas, Ã¡rea de cada predio y valor, y que la reubicaciÃ³n se haga mediante el concurso de las entidades accionadas, tanto de derecho privado como pÃºblico, mediante concertaciÃ³n con las entidades distritales competentes. Igualmente que la Constructora Ecuatorial Ltda., y la CorporaciÃ³n de Ahorro y Vivienda Granahorrar reviertan los dineros entregados como arras, subsidio de vivienda y desembolsos provenientes de los crÃ©ditos hipotecarios, al programa de reubicaciÃ³n incluyendo obviamente la actualizaciÃ³n de las sumas entregadas por los afectados con sus correspondientes intereses moratorios y la indexaciÃ³n.

Posteriormente, en escrito de 8 de marzo de 2000, (fls.193-196) el apoderado de los actores desistiÃ³ de la pretensiÃ³n relacionada con que el dinero de las viviendas fuera revertido al programa de reubicaciÃ³n.

3Âº. EL TRAMITE DE LA ACCION

Mediante auto de 1Âº de marzo de 2000 (fl.186) la SecciÃ³n Segunda, SubsecciÃ³n "A", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolviÃ³ remitir la presente acciÃ³n constitucional a la JurisdicciÃ³n Civil Ordinaria por ser la competente para conocer de esta demanda, de acuerdo con el artÃculo 50 de la Ley 472 de 1998.

El Juzgado Primero Civil del Circuito, (fl.206) mediante proveÃdo de 8 de mayo de 2000, se abstuvo de avocar el conocimiento del asunto y dispuso remitir la actuaciÃ³n 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) dirimiÃ³ el conflicto declarando que la jurisdicciÃ³n de conocimiento es la de lo Contencioso Administrativo, representada en este caso por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a quien dispuso el envÃo del expediente.

En esas condiciones, por auto de 11 de agosto de 2000, (fl.225) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitiÃ³ la acciÃ³n incoada y dispuso el trÃ¡mite a seguir, nombrÃ³ los peritos, ingeniero civil y arquitecto, para dar cumplimiento a la prÃ¡ctica de la prueba pedida en el numeral 1Âº del capÃtulo de medidas previas; y dispuso oficiar al Superintendente Delegado para energÃa 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 UrbanizaciÃ³n El Trigal Sur.

4Âº. CONCEPTO DE LA DIRECCIÃ□N DE PREVENCIÃ□N Y ATENCIÃ□N DE EMERGENCIAS (fl. 274)

Con fecha 4 de mayo de l999, la DirecciÃ³n de PrevenciÃ³n y AtenciÃ³n de Emergencias rindiÃ³ concepto, en respuesta a solicitud de la SubsecretarÃa de Control de Vivienda, DirecciÃ³n TÃ©cnica, en el que tuvo como antecedentes los conceptos emitidos a solicitud de la Empresa de TelÃ©fonos de BogotÃ¡, que recomendÃ³ realizar trabajos de descapote para adecuar el terreno y ejercer un control de las obras de construcciÃ³n, y el Concepto 1599 emitido a solicitud de la Empresa Gas Natural, que observÃ³ al momento de emitir el mismo que se presentaban agrietamientos y carcavamientos contiguos a la urbanizaciÃ³n en construcciÃ³n, en el sector suroriental. Se recomendÃ³ realizar un tratamiento al talud, realizar un manejo adecuado de aguas en la zona y reforestarla para evitar la desestabilizaciÃ³n del terreno.

La problemÃ¡tica encontrada en la zona fue la siguiente (fls. 274 a 276):

"La Zona de estudio estÃ¡ conformada por una ladera de mediana pendiente, constituida por depÃ³sitos de suelos arcillosos y arenosos, que segÃºn el estudio de suelos corresponden a una secuencia de rocas del Grupo Guadalupe y FormaciÃ³n Guaduas, significativamente meteorizadas, con una capa de suelo residual de espesor variable cubriendo la roca.

Se efectuÃ³ un recorrido detallado por los edificios y casas que conforman la urbanizaciÃ³n encontrando la siguiente situaciÃ³n:

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 continuaciÃ³n:

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 baÃ±os

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

Grietas oblicuas en algunos muros de la habitaciÃ³n adyacente al muro en forma de arco.

Grietas horizontales y verticales en la habitaciÃ³n posterior de los apartamentos (Ãºltima habitaciÃ³n).

Grietas verticales y horizontales en los muros de los patios.

En el anexo fotogrÃ¡fico se puede apreciar los diferentes tipos de grietas observadas en los apartamentos y casas de la urbanizaciÃ³n.

Estos patrones de agrietamiento indican que los cambios volumÃ©tricos y desplazamientos del suelo indujeron esfuerzos a las edificaciones, los cuales no fueron absorbidos adecuadamente por la cimentaciÃ³n, permitiendo que las tracciones o esfuerzos de tensiÃ³n 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 frentes (sic) a esfuerzos cortantes inducidos por un sismo o sobrecargas verticales, por lo cual, un buen porcentaje de las viviendas de esta urbanizaciÃ³n no son totalmente seguras ante la ocurrencia de un evento sÃ-smico.

Se observÃ³ 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 urbanizaciÃ³n, las cuales constan de tres niveles. Esta manzana es la que presenta mayor grado de afectaciÃ³n, ya que se combinan con mayor intensidad las deficiencias constructivas con el movimiento del terreno de fundaciÃ³n, el cual corresponde a un relleno que probablemente no fue compactado de manera adecuada, observÃ¡ndose agrietamientos en muros, paredes, columnas y techos con mayores aberturas que en los apartamentos.

Adicionalmente, el hundimiento de pisos y la separaciÃ³n de losas de andenes, en donde se observa el lavado del material de fundaciÃ³n, es mÃ¡s evidente en este sector".

Las conclusiones y recomendaciones fueron las que a continuaciÃ³n se transcriben (fl. 278):

" Los patrones de agrietamiento observados en los apartamentos y casas de la urbanizaciÃ³n El Trigal del Sur indican que los cambios volumÃ©tricos y desplazamientos del suelo indujeron esfuerzos a las edificaciones, los cuales no fueron absorbidos adecuadamente por la cimentaciÃ³n, permitiendo que las tracciones o esfuerzos de tensiÃ³n 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 frentes (sic) a esfuerzos cortantes inducidos por un sismo o sobrecargas verticales, por lo cual, un buen porcentaje de las viviendas de esta urbanizaciÃ³n no son totalmente seguras ante la ocurrencia de un evento sÃ-smico.

De acuerdo con lo anterior, la manzana de casas de la urbanizaciÃ³n El Trigal del Sur se encuentra en alto riesgo de colapso, debido al alto grado de afectaciÃ³n 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, sÃ se puede concluir que el deterioro estructural de los edificios y casas se debe principalmente a fenÃ³menos de remociÃ³n en masa, principalmente del material utilizado como terreno de fundaciÃ³n, sometiendo a esfuerzos adicionales las viviendas construidas.

El estudio del Ingeniero Octavio Arregoces tiene un carÃ¡cter general y no incluye diseÃ±os de obras de mitigaciÃ³n detalladas para la urbanizaciÃ³n".

Posteriormente la Oficina de DirecciÃ³n de PrevenciÃ³n y AtenciÃ³n de Emergencias realizÃ³ el diagnÃ³stico No. 920 de 17 de febrero y 9 de marzo de 2000 (fl. 290) teniendo en cuenta los conceptos tÃ©cnicos ya reseÃ±ados, con las siguientes conclusiones y recomendaciones (fl. 296):

"Luego de haber recorrido en varias ocasiones el sector de la urbanizaciÃ³n El Trigal del Sur, se concluye, con base en las observaciones externas efectuadas a las viviendas solicitadas que:

El Ã¡rea de interÃ©s corresponde a una antigua zona de explotaciÃ³n minera, que fue adaptada para la construcciÃ³n de la urbanizaciÃ³n.

El fenÃ³meno de agrietamiento de viviendas se presenta con intensidad variable en las viviendas de esta urbanizaciÃ³n, observando diferentes grados de afectaciÃ³n, segÃºn se presenta en la tabla anterior.

Las viviendas clasificadas con afectaciÃ³n estructural baja, pueden presentar fisuras o grietas en algunos sectores de las mismas, pero dichas grietas no implican daÃ±o estructural de la vivienda.

Los patrones de agrietamiento observados en los apartamentos y casas de la urbanizaciÃ³n El Trigal del Sur indican que los cambios volumÃ©tricos y desplazamientos del suelo indujeron esfuerzos a las edificaciones, los cuales no fueron absorbidos adecuadamente por la cimentaciÃ³n, permitiendo que las tracciones o esfuerzos de tensiÃ³n pasaran a los muros y estructura superior y desencadenaran el deterioro

de las viviendas.

De acuerdo con lo anterior, las casas identificadas con "afectaciÃ³n 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, sÃ se puede concluir que el deterioro estructural de los edificios y casas se debe principalmente a deficiencias del material utilizado como terreno de fundaciÃ³n, el cual no cumple con las debidas especificaciones tÃ©cnicas de compactaciÃ³n, sometiendo a esfuerzos adicionales las viviendas construidas y adicionalmente, se presenta un fenÃ³meno de inestabilidad del terreno.

Esto ha hecho que se aumenten la vulnerabilidad de la estructura frentes (sic) a esfuerzos cortantes inducidos por un sismo o sobrecargas verticales, por lo cual, un buen porcentaje de las viviendas de esta urbanizaciÃ³n no son completamente seguras ante la ocurrencia de un evento sÃsmico".

5Âº. DEL TRAMITE REALIZADO POR LA CONSTRUCTORA ECUATORIAL LTDA., PARA LA CONSTRUCCIÃN DE LOS MULTIFAMILIARES.

Mediante oficio de 3 de octubre de l995, suscrito por el Vicepresidente de CrÃ©dito y Cartera y la Gerente Regional BogotÃ¡ de Granahorrar, se comunica al Representante Legal de la Constructora Ecuatorial que la Junta Directiva de Granahorrar autorizÃ³ la iniciaciÃ³n de los trÃ¡mites tendientes a perfeccionar la solicitud de CrÃ©dito al Constructor, con el objeto de construir 66 trifamiliares y 80 bifamiliares para un total de 146 soluciones de vivienda de interÃ©s social, con una cuantÃa aprobada de $980.000.000, y una garantÃa hipotecaria de primer grado a favor de Granahorrar sobre el inmueble objeto de la presente financiaciÃ³n. El precio de venta de los inmuebles no podrÃ¡ superar los 135 salarios mÃ-nimos legales.

La Jefe del Departamento de Desembolsos de Granahorrar solicitÃ³ al Representante Legal de la Constructora Ecuatorial Ltda., una certificaciÃ³n del ingeniero de suelos en la que conste que se siguieron sus recomendaciones respecto a la cimentaciÃ³n de las casas del proyecto UrbanizaciÃ³n El Trigal.

Para tal fin se acompaÃ±Ã³, 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, realizÃ³ un informe de los resultados de la investigaciÃ³n 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 interÃ©s social que se proyecta levantar en el lote; conocer y evaluar las propiedades geomecÃ¡nicas de los suelos, para determinar soluciones de cimentaciÃ³n para las casas y muros de contenciÃ³n; proponer las medidas de protecciÃ³n del terreno en las orillas del caÃ±o y en el talud de la depresiÃ³n que se encuentran ubicados al costado norte del predio y proponer las recomendaciones generales de ingenierÃa 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 indicÃ³ que el predio El Trigal estÃ¡ localizado en la ladera inferior de los cerros situados al suroriente de la ciudad de SantafÃ© de BogotÃ¡ y la geologÃa regional estÃ¡ conformada por una secuencia de rocas de la formaciÃ³n Guadalupe y de rocas arcillosas y arcillolimosas.

RecomendÃ³ ajustar en lo mÃ¡s posible el terrÃ¡ceo de la superficie del terreno para la ubicaciÃ³n de las casas y vÃas a la topografÃa actual que tiene el predio rellenando los espacios que resulten con material seleccionado tipo recebo arenoso.

A la urbanizaciÃ³n El Trigal se le expidiÃ³ la licencia de urbanismo mediante resoluciÃ³n No. 1382 de 15 de octubre de 1993, expedida mediante el Decreto de trÃ¡mite No. 572 de 1991 (fl.571).

Por Ãºltimo, advierte la Sala que, mediante resoluciÃ³n No. 012 de 11 de diciembre de 1992, (fl.658) la InspecciÃ³n 19 A Especial de PolicÃa de Urbanismo y ConstrucciÃ³n de Obras resolviÃ³ imponer multa al Representante Legal de la Sociedad de Hecho de la UrbanizaciÃ³n El Trigal, equivalente al valor de 15 salarios mÃnimos mensuales vigentes al momento de hacer el pago al Tesoro de la Ciudad de SantafÃ© de BogotÃ¡, en razÃ³n a que adelantÃ³ la UrbanizaciÃ³n El Trigal y entregÃ³ lotes con servicios mÃnimos de agua, luz, alcantarillado, zonas verdes y comunales, vÃas y parques y en la diligencia de inspecciÃ³n ocular practicada por esa inspecciÃ³n se constatÃ³ que, en flagrante violaciÃ³n a las normas sobre urbanismo que rigen para SantafÃ© de BogotÃ¡, 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 PlaneaciÃ³n Distrital.

6Âº. 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 resolviÃ³ renovar la vigencia del precio de la soluciÃ³n del programa denominado UrbanizaciÃ³n El Trigal del Sur, presentado para un total de dos soluciones de vivienda de interÃ©s social disponibles; la vigencia de la renovaciÃ³n del citado programa serÃ¡ la misma contemplada en el citado artÃculo para el precio de las soluciones disponibles.

En los considerandos de la declaratoria de elegibilidad se indica que el oferente Constructora Ecuatorial solicitÃ³ el 4 de febrero de 1997 la renovaciÃ³n de la vigencia del precio y que la gerencia de vivienda y construcciÃ³n de Comfenalco verificÃ³ y el plan cumple con los requisitos establecidos en el artÃculo 21 de 1991 y el Acuerdo 58 de 1992, artÃculo 3Âº, expedido por el INURBE sobre el otorgamiento y administraciÃ³n del subsidio familiar de vivienda.

7Âº. CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS (fL.842).

El Superintendente Delegado para EnergÃa y Gas, al dar cumplimiento a la solicitud para realizar un estudio sobre las instalaciones que suministran gas propano a la urbanizaciÃ³n el Trigal, acompaÃ±Ã³ 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 urbanizaciÃ³n, 110 se encuentran en pie, 9 se cayeron totalmente y 16 se encuentran desocupadas debido a las caracterÃsticas geolÃ³gicas 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 condiciÃ³n presentan los andenes y escaleras.

Durante el recorrido se observÃ³ 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 despuÃ©s del estudio geolÃ³gico realizado en la zona.

El tanque de almacenamiento se encuentra instalado en el lote exterior de la urbanizaciÃ³n, el mantenimiento y funcionamiento de los accesorios, asÃ 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 seÃ±alizaciÃ³n 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 telÃ©fono 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 atenciÃ³n de alguna fuga o emergencia.

El estudio recomendÃ³ lo siguiente: (fl.845)

"SegÃºn lo observado las instalaciones internas fueron construidas segÃºn lo dispuesto en la norma tÃ©cnica colombiana vigente.

Las condiciones geolÃ³gicas 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) estÃ¡n activas representan riesgo para la comunidad, en caso de presentar un deslizamiento del terreno de gran magnitud, la caÃda 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 caracterÃsticas del terreno donde se encuentra ubicado (Al final de la ladera) facilitan la acumulaciÃ³n de tierra y agua en el cÃ¡rcamo afectando el tanque y los accesorios del mismo...".

8Âº. INFORME PERICIAL

Y concluyÃ³ diciendo (fl. 961):

"Resumiendo, las graves fallas estructurales y del piso de soporte, son de diversa Ãndole y magnitud, pueden ser causadas por factores de variado origen y su combinaciÃ³n y sumatoria causan un comportamiento caÃ³tico e impredecible, son variables, continuas y han hecho inoperantes las diversas reparaciones que se han efectuado.

Cualquier intervenciÃ³n tÃ©cnica garantizable, serÃa de un costo elevadÃsimo y absolutamente desproporcionado al valor de lo rescatable con el agravante de que los resultados dejarÃan mucho que desear. Es mÃ¡s tÃ©cnico, prÃ¡ctico y econÃ³mico, derribar con mÃ©todo lo que aun (sic) esta (sic) en pie y construir de nuevo, las obras de adecuaciÃ³n, saneamiento y estructurales necesarias.

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

Una vez reunida esta informaciÃ³n amplia y confiable, se podrÃ¡n establecer los errores y fallas causantes de esta situaciÃ³n 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 sÃsmico de baja o mediana intensidad, serÃa prudente proceder a la mayor brevedad posible a la evacuaciÃ³n total de las personas residentes".

9Âº. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

El a quo, en proveÃdo de 11 de junio de 2001, (fl. 967) al resolver las medidas cautelares solicitadas por la parte actora, habiÃ©ndose cumplido la peritaciÃ³n ordenada, resolviÃ³ ordenar a BogotÃ¡, Distrito Capital que proceda dentro del tÃ©rmino mÃ¡ximo de un mes, a partir de la ejecutoria de dicha providencia, a la evacuaciÃ³n total de las personas residentes en la UrbanizaciÃ³n 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 ordenÃ³ a la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios tomar en forma inmediata las medidas efectivas en relaciÃ³n con las empresas prestadoras del servicio de gas domiciliario con el fin de que suspenda el suministro de gas licuado del petrÃ³leo GLP a la totalidad de las viviendas de la UrbanizaciÃ³n El Trigal Sur; desgasifique las redes y retire el tanque de almacenamiento y los medidores de las viviendas.

AsÃ mismo ordenÃ³ al Banco Granahorrar que proceda en forma inmediata a suspender el cobro de los crÃ©ditos hipotecarios que tengan los demandantes con esa entidad, hasta cuando se adopte una decisiÃ³n de fondo en este proceso.

La AlcaldÃa Mayor de BogotÃ¡ (fl. 980) y el Banco Granahorrar (fl. 992) interpusieron recurso de reposiciÃ³n y subsidiario de apelaciÃ³n contra la anterior determinaciÃ³n; el fallador de instancia (fl. 999) decidiÃ³ no reponer el auto de 11 de junio de 2001 y en forma subsidiaria concediÃ³ el recurso de apelaciÃ³n para ante el Consejo de Estado.

Esta CorporaciÃ³n, mediante auto de 30 de agosto de 2001, (fl. 1017) confirmÃ³ el proveÃdo impugnado.

10Âº. PERITACION DE INGENIERIA Y GEOLOGÃA (INGEOMINAS).

SegÃºn los peritos, mediante oficio 0445 del 21 de marzo de 2002, se comunicÃ³ al Director de Ingeominas el nombramiento como peritos a la Ingeniera Gloria LucÃa Ruiz PeÃ±a y al GeÃ³logo Justo Pastor Padilla, para que rindieran concepto tÃ©cnico sobre la evaluaciÃ³n realizada en la UrbanizaciÃ³n, en lo referente a las condiciones del subsuelo en los aspectos geolÃ³gico, geomorfolÃ³gico y geotÃ©cnico, inventario de los daÃ±os que presentan las diferentes unidades habitacionales.

Las conclusiones a que llegaron los peritos estÃ¡n reseÃ±adas asÃ (fl. 25 peritazgo):

"De acuerdo con ZONIFICACIÃN 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 Ã¡rea del predio localizada en la zona de riesgo muy alto no es apta para ningÃºn tipo de construcciÃ³n ni de vivienda.

El Ã¡rea del predio localizada en la zona de riesgo intermedio, se debÃa realizar un estudio detallado de estabilidad de taludes, en el cual se diseÃ±aran las obras de correcciÃ³n y mitigaciÃ³n de los fenÃ³menos de inestabilidad, con el fin de estabilizar el terreno antes de la construcciÃ³n de viviendas.

Los terrenos escogidos para el desarrollo de la construcciÃ³n de la urbanizaciÃ³n el Trigal del Sur por sus caracterÃsticas geolÃ³gicas como son: rocas de composiciÃ³n arcillosa (de baja consolidaciÃ³n), estratos rocosos cuya direcciÃ³n de buzamiento se presenta en el mismo sentido de la pendiente topogrÃ¡fica de la ladera, tampoco presentaban condiciones Ã³ptimas para la construcciÃ³n de viviendas.

Las caracterÃsticas morfolÃ³gicas de los terrenos como son: laderas con pendiente topogrÃ¡fica baja (3Âº - 10Âº) en la parte superior de la zona construida (manzanas B y C), y con pendiente inclinada a muy abrupta (entre 15Âº y 30Âº) 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 afectaciÃ³n de las viviendas destruidas (9) de la parte sureste de la manzana E, los constituyen su localizaciÃ³n en la zona de riesgo muy alto y su cimentaciÃ³n sobre material de relleno de muy mala compactaciÃ³n; estos factores tambiÃ©n han influido en los problemas de las viviendas contiguas.

Las manzanas B y C, debido a su localizaciÃ³n dentro de una zona de morfologÃa ondulada a baja pendiente, presenta menores problemas de daÃ±os, sin embargo la falta de obras de mitigaciÃ³n hace que Ã©stas 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 daÃ±os pueden obedecer a deficiencias en el refuerzo estructural o de construcciÃ³n, lo cual sobrepasa el alcance del presente peritazgo.

Desde el punto de vista geolÃ³gico y geotÃ©cnico, el comportamiento del terreno ante un evento sÃsmico puede llegar a acelerar el movimiento del terreno, lo cual acarrearÃa mayores problemas a las unidades habitacionales.

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

En cuanto a las recomendaciones seÃ±alaron (fl.26):

"Realizar una verificaciÃ³n del tipo de reforzamiento estructural con que cuentan los bloques de apartamentos y las casas que aÃºn estÃ¡n en pie, con el fin de analizar su posible comportamiento ante eventos sÃsmicos.

Realizar una evaluaciÃ³n del estado actual del daÃ±o desde el punto de vista estructural de las diferentes unidades habitacionales, por parte de un patÃ³logo de estructuras, con el fin de conocer el comportamiento de las estructuras ante los movimientos del terreno tanto en la condiciÃ³n actual, como ante un evento sÃsmico".

11Âº. Conclusiones de la Sala con base en los conceptos tÃ©cnicos:

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

Las viviendas de la urbanizaciÃ³n El Trigal del Sur han presentado deterioro, consistente en agrietamientos, hundimientos, deslizamientos y desplome de algunas de ellas.

Desde antes de la ejecuciÃ³n de las obras en la citada urbanizaciÃ³n se han presentado anomalÃas puesto que se construyÃ³ en su totalidad sin la respectiva licencia de urbanismo.

La Constructora Ecuatorial Ltda. no atendiÃ³ 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 travÃ©s de sus dependencias, estaba en la obligaciÃ³n de velar porque no se construyera sin la licencia correspondiente y, una vez expedida la licencia de urbanizaciÃ³n, 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 trÃ¡mite para la concesiÃ³n de la licencia de urbanizaciÃ³n se considerÃ³ que no era favorable expedirla en el terreno donde se construyÃ³ la UrbanizaciÃ³n 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 construcciÃ³n de la primera etapa se debÃa contar previamente con los estudios de estabilidad de taludes de detalle, con diseÃ±os de obras de mitigaciÃ³n y correcciÃ³n, y para la zona 2Âª no se recomendÃ³ la construcciÃ³n de vivienda (Estudio elaborado por Ingeominas (fl.19 cuaderno del dictamen).

AsÃ las cosas fuerza concluir que los graves daÃ±os ocasionados en las viviendas de las actores tienen origen en la falta de un estudio tÃ©cnico serio en materia de suelos y cimentaciÃ³n, 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 construcciÃ³n de las viviendas, mÃ¡xime si se tiene en cuenta que se trataba de soluciones de interÃ©s social.

El terreno donde se construyÃ³ la urbanizaciÃ³n 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 evidenciÃ¡ndose asÃ la amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y a la prevenciÃ³n de desastres tÃ©cnicamente previsibles.

EstÃ¡ demostrado en el plenario con la extensa prueba recepcionada que a la fecha aÃºn continÃºa el deterioro de la viviendas de los accionantes, a pesar de sus mÃºltiples reclamaciones a las diferentes autoridades, que han sido indolentes ante la difÃcil situaciÃ³n que de tiempo atrÃ¡s han afrontado y que no ha tenido soluciÃ³n.

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 allÃ habitan.

Las viviendas pueden colapsar, mÃ¡xime si se tiene en cuenta que ya se han derrumbado 9 casas y que 16 estÃ¡n deshabitadas porque sus dueÃ±os no pueden vivir en ellas. Existe una amenaza actual, inminente y grave para todos los habitantes de la urbanizaciÃ³n.

Esta conclusiÃ³n 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 fenÃ³meno natural, lo que hace imposible que las familias que lo habitan continÃºen viviendo en tal sitio. De esta situaciÃ³n 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 PÃºblicos Domiciliarios y la empresa de Gas Natural.

12Âº. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES DEMANDADOS

Entre los fines esenciales del Estado el artÃculo 2Âº de la Carta PolÃtica 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 artÃculo 51 ibidem determina que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y el Estado deberÃ¡ fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interÃ©s social, con sistemas adecuados de financiamiento a largo plazo y formas asociativas de ejecuciÃ³n de estos programas.

La Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, establece que los Alcaldes deberÃ¡n levantar, en el tÃ©rmino mÃ¡ximo 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 razÃ³n a su ubicaciÃ³n en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarÃ¡n a sus habitantes en zonas apropiadas.

El artÃculo 69 de la misma Ley preceptÃºa que los Alcaldes Municipales, de oficio o a peticiÃ³n de parte, podrÃ¡n iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupaciÃ³n 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 planeaciÃ³n de la comunidad.

Estos mandatos debe ejecutarlos el Alcalde Mayor de BogotÃ¡ en virtud de las atribuciones establecidas en el Decreto 1421 de 1993, artÃculo 86, numerales 6 y 7, en su calidad de primera autoridad de PolicÃa del Distrito, adoptando las medidas necesarias para garantizar la proteccciÃ³n de los derechos y libertades pÃºblicas.

Mediante la ley 46 de 1988 se creÃ³ y organizÃ³ el sistema nacional para la prevenciÃ³n y atenciÃ³n de desastres y su artÃculo 15 dispuso que la direcciÃ³n, coordinaciÃ³n y control de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender la situaciÃ³n de desastres estÃ¡n a cargo del Gobernador, intendentes, comisario, alcalde del Distrito Especial de BogotÃ¡, o alcalde municipal, con la asesorÃa y orientaciÃ³n del respectivo comitÃ© regional u operativo local para la prevenciÃ³n y atenciÃ³n de desastres.

El artÃculo 2Âº del Decreto 919 de 1989 seÃ±ala los integrantes del sistema nacional para la prevenciÃ³n y atenciÃ³n de desastres y el artÃculo 5Âº que los organismos de planeaciÃ³n del orden territorial deben tener en cuenta las orientaciones y directrices seÃ±aladas en el plan nacional para la prevenciÃ³n y atenciÃ³n de desastres.

SegÃºn el artÃculo 3Âº de la Ley 388 de 1997 es obligaciÃ³n del Estado posibilitar a los habitantes el acceso a las vÃas pÃºblicas, a la infraestructura de transporte y demÃ¡s espacios pÃºblicos y su destinaciÃ³n al uso comÃºn y hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios pÃºblicos domiciliarios; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interÃ©s comÃºn, procurando su utilizaciÃ³n racional en armonÃa con la funciÃ³n social de la propiedad; propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribuciÃ³n equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo, la preservaciÃ³n del patrimonio cultural y natural y mejorar la seguridad de los asientos humanos ante los riesgos naturales.

A su vez, el artÃculo 8Âº ibidem seÃ±ala que la funciÃ³n pÃºblica del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acciÃ³n urbanÃstica de las entidades distritales y municipales determinando las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localizaciÃ³n de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, calificando y localizando terrenos para la construcciÃ³n de viviendas de interÃ©s social.

Como legislaciÃ³n mÃ¡s reciente encontramos el Decreto 1052 de 1998, "Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcciÃ³n y urbanismo, el ejercicio de la curadurÃa urbana y las sanciones urbanÃsticas".

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

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

En el caso de los curadores urbanos que tienen jurisdicciÃ³n en los municipios que conforman la asociaciÃ³n o convenio, cada uno de los alcaldes de los municipios de la asociaciÃ³n o convenio, serÃ¡ la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanÃsticas y de los planes de ordenamiento territorial de su municipio, por parte de los curadores urbanos".

En punto a las sanciones urbanÃsticas el citado decreto, en el artÃculo 83, dispone:

"Control. En desarrollo del artÃculo 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 ejecuciÃ³n de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcciÃ³n y de las demÃ¡s normas y especificaciones tÃ©cnicas contenidas en el plan de ordenamiento territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio PÃºblico y de las veedurÃas en defensa tanto del orden jurÃdico, del ambiente y del patrimonio y espacios pÃºblicos, como de los intereses de la sociedad en general y los intereses colectivos.

Para tal efecto, dentro de los cinco (5) dÃas siguientes a la expediciÃ³n de la licencia, el curador o la entidad que haya expedido la licencia, remitirÃ¡ copia de ella a las autoridades previstas en este artÃculo".

ObsÃ©rvese cÃ³mo el legislador ha buscado siempre que el Alcalde, como mÃ¡xima 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 construcciÃ³n.

En este orden de ideas dirÃ¡ la Sala que las correspondientes dependencias del Distrito Capital estaban en la obligaciÃ³n, una vez expedida la licencia de urbanizaciÃ³n y otorgada la licencia de construcciÃ³n, de hacer seguimiento al cumplimiento de los requisitos seÃ±alados 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 construirÃan las viviendas de interÃ©s social que nos ataÃ±en.

Como el proceso de vigilancia y control no se realizÃ³ en debida forma, se violÃ³ la preceptiva contenida en el Decreto 1052 de 1998, segÃºn la cual "las entidades distritales que intervienen en el desarrollo urbano continuarÃ¡n ejerciendo las funciones de planeaciÃ³n, coordinaciÃ³n, de acciones para el desarrollo de la ciudad, el seguimiento y evoluciÃ³n de la formaciÃ³n de los municipios y distritos. Por ello, dichas entidades mantienen su competencia, entre otros, para la siguiente actuaciÃ³n:

(...)

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

Las irregularidades atribuibles a la administraciÃ³n configuran una falla en el servicio que se vincula causalmente con el daÃ±o que actualmente se presenta en la UrbanizaciÃ³n El Trigal ya que si se hubieran realizado adecuadamente los estudios geolÃ³gicos y geotÃ©cnicos y se hubiera llevado el control y vigilado efectivamente la obra, no estarÃan las familias que viven en la UrbanizaciÃ³n avocadas al inminente peligro que

soportan con el consiguiente riesgo para su integridad personal.

En criterio de la Sala no sÃ³lo la Constructora Ecuatorial Ltda., primera responsable, sino la AlcaldÃa Mayor del Distrito Capital son responsables por la vulneraciÃ³n y amenaza de los derechos colectivos reseÃ±ados en la demanda.

La Sala al desatar el recurso de apelaciÃ³n contra el auto de 11 de junio de 2001 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, SecciÃ³n Segunda, SubseccciÃ³n "A" (fls. 10-17) tuvo ya la oportunidad de pronunciarse sobre este aspecto y dijo:

"En concepto de la Sala frente a la grave situaciÃ³n de los inmuebles de la comunidad, la AlcaldÃa, como parte del Estado y autoridad de la RepÃºblica cuya finalidad es "proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demÃ¡s derechos y libertades" (artÃculo 2Âº de la Carta PolÃtica), 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 mÃ¡s cuando a travÃ©s de una de sus dependencias otorgÃ³ la licencia de construcciÃ³n, la condicionÃ³ y asumiÃ³ el control de tal condiciÃ³n.

De la misma forma, la AlcaldÃa debe, como directora de la acciÃ³n administrativa del Distrito Capital, prever y colaborar en las emergencias que se susciten en su territorio, directamente Ã³ a travÃ©s de dependencias e instituciones como el Fondo de PrevenciÃ³n y AtenciÃ³n de Emergencias "FOPAE" y el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

Pero en todo caso, bajo ningÃºn punto de vista encuadra lo alegado por el Distrito con la causal de oposiciÃ³n para las medidas cautelares, porque en manera alguna se puede comparar un problema de orden jurÃdico, como es el competencial, frente a la verdadera situaciÃ³n de inminente riesgo de destruccciÃ³n de viviendas y posible afectaciÃ³n de la vida y bienes de una comunidad de escasos recursos como los habitantes de la UrbanizaciÃ³n El Trigal Sur de la localidad de Ciudad BolÃvar".

Evidentemente la administraciÃ³n distrital obrÃ³ en forma equivocada al permitir la construcciÃ³n de una urbanizaciÃ³n 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 demostrÃ³ con las pruebas documentales y periciales aportadas al plenario que construyÃ³ sin atender las recomendaciones que podÃan evitar el movimiento de tierras, que entre otras fueron: - Mantener una distancia mÃnima 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 vÃa con filtros con el fin de recoger la escorrentÃa superficial y subsuperficial que drenaba en Ã©pocas anteriores; - Un buen diseÃ±o de cimentaciÃ³n y los drenes transversales a la pendiente en la parte alta y media con el fin de evitar el flujo de agua subterrÃ¡nea que pueda desestabilizar el sector en un momento dado.

13Âº. DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÃN FAMILIAR

A las Cajas de CompensaciÃ³n Familiar CAFAM, COMFENALCO y COMPENSAR no se les puede atribuir responsabilidad alguna en lo sucedido porque los daÃ±os de las viviendas no les son imputables a ellas pues su intervenciÃ³n se limitÃ³ a facilitar a los actores, como afiliados suyos, la consecuciÃ³n de viviendas de interÃ©s social.

14Âº. DE LA RESPONSABILIDAD DEL BANCO GRANAHORRAR

SegÃºn el a quo no se puede deducir responsabilidad a Granahorrar por el otorgamiento de las licencias urbanÃsticas y de construcciÃ³n que causaron el daÃ±o en la urbanizaciÃ³n El Trigal del Sur porque dicha responsabilidad corre a cargo de la Constructora, pero como no se trata de hacer mÃ¡s gravosa la situaciÃ³n de los actores populares concernidos en la demanda confirma lo referente a extinguir las obligaciones hipotecarias contraÃdas por los actores contra dicha entidad.

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

La Sala comparte la decisiÃ³n a la que arribÃ³ el a quo despuÃ©s del juicioso anÃ¡lisis de la problemÃ¡tica planteada y, por ende, concluye que la acciÃ³n incoada tiene prosperidad y que el incentivo otorgado estÃ¡ conforme al trabajo realizado; igualmente estÃ¡ de acuerdo en la verificaciÃ³n del cumplimiento de esta providencia por parte del ComitÃ© de Vigilancia integrado, segÃºn la sentencia, por la magistrada ponente, el agente del Ministerio PÃºblico, el apoderado del actor popular, y el Representante de la AlcaldÃa Mayor de BogotÃ¡.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, SubseccciÃ³n "B", administrando justicia en nombre de la RepÃºblica de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

1Âº. ConfÃrmase el proveÃdo de 25 de octubre de 2002, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca que accediÃ³ a la acciÃ³n popular incoada por MANUEL JOSE PEREZ y Otros.

CÃ³piese, notifÃquese y devuÃ©lvase el expediente al Tribunal de origen. CÃºmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la presente sesiÃ³n.

ALEJANDRO ORDOÃEZ MALDONADO TARSICIO CACERES TORO

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

MERCEDES TOVAR DE HERRAN

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2024-05-31 19:10:08