

892

JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO
DISTRITO JUDICIAL BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-



Bogotá D.C., Primero (01) de junio de dos mil diez (2010)

JUEZ	:	BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Ref. Expediente	:	2005 0349
Demandante	:	PEDRO NEL ORDUÑA QUIROGA Y OTROS
Demandado	:	INURBE – CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR Y OTROS

ACCIÓN POPULAR

SENTENCIA No. 083

1.-ANTECEDENTES

1.1. De la Demanda de Acción popular

El 2 de marzo de 2005, los señores PEDRO NEL ORDUÑA QUIROGA, LUIS GUILLERMO HERNÁNDEZ, ISMELDA RAMÍREZ ACOSTA, JOSÉ EDUARDO MONTALVO MADRID y PEDRO CERÓN GÓMEZ; actuando mediante apoderado judicial, presentaron Acción popular en contra del INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA URBANA – INURBE-; la CAJA DE VIVIENDA POPULAR, y la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, a fin que sean protegidos los derechos colectivos de los propietarios y habitantes de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL DE BOGOTÁ.

Los **HECHOS** constitutivos de la acción se compendian de la siguiente manera:

1. La URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL está constituida por viviendas de interés social, y las familias que en ella habitan, adquirieron sus inmuebles mediante Escritura Pública, a la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA.

2. La CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR había hipotecado las casas en varias corporaciones de ahorro y vivienda. Los compradores se constituyeron en subrogatarios de dichos créditos hipotecarios, para acceder a la propiedad de las casas, invirtiendo además dineros propios que habían ahorrado, y los subsidios de vivienda que el Gobierno Nacional les entregó a través del INURBE. Todo ello fue traspasado a CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, en pago de las mencionadas propiedades.

3. Los adquirentes de las viviendas de interés social de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, efectuaron su compra por dos razones decisivas:

- El INURBE, a través de Resolución N° 215 de 2000, ordenó la inclusión y publicación en el Módulo de Oferta del Sistema de Subsidio, del programa de

URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, adelantado por CONSTRUCTORA MILENIO LTDA.

- La CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR fue la entidad que negoció y obtuvo los préstamos hipotecarios, razón por la cual los adquirentes de las viviendas se subrogaron como deudores de dichos créditos, confiando en la supuesta ayuda ofrecida por el INURBE, la Caja demandada y la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA.

4. Aproximadamente 240 casas pertenecientes a la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, están construidas en las estribaciones de la cordillera, en terreno de ladera deleznable, con materiales y mano de obra de mala calidad, por lo cual comenzaron a presentar hundimientos en el terreno, fallas estructurales y serios deterioros en paredes, baldosas, techos y pisos. El riesgo para las familias es grave y permanente, y aumenta durante las temporadas invernales.

5. Numerosos propietarios de las casas agrietadas, han hecho reclamos infructuosos a la empresa urbanizadora, a la Alcaldía Local de San Cristóbal y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, pero no se les ha suministrado una respuesta satisfactoria. Los afectados sólo han recibido visitas de delegados del DAMA, quienes constataron que el cerro próximo a la Urbanización se está derrumbando sobre las casas, mientras que el conjunto carece de un muro de contención.

7. Igualmente se verificó la existencia de desperfectos en los desagües, desplomes en los techos, irregularidades en la instalación de las tomas eléctricas, y daños y averías de todo tipo.

8. Tales circunstancias afectan seriamente la vida, integridad y patrimonio de los compradores de esas viviendas de interés social en mal estado, y los derechos colectivos señalados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, en sus literales e), g), i) y m).

PRETENSIONES

- Que se constaten en forma legal los hechos de la demanda, y que una vez ello ocurra, se protejan los derechos de los propietarios afectados con el visible deterioro de sus viviendas, conforme a la Ley 472 de 1998 en sus artículos 2º y 4º, éste último en sus siguientes literales:

e) La defensa del patrimonio público.

g) La seguridad y salubridad públicas.

i) La libre competencia económica.

m) 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.

1.2. TRÁMITE DE INSTANCIA Y CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

Por reparto del 3 de febrero de 2005, le correspondió conocer de la presente acción al H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, actuando como Magistrado Ponente el Doctor FREDY HERNANDO IBARRA MARTÍNEZ (Folio 13 C-1).

Mediante providencia de fecha 7 de marzo de 2005, se inadmitió la acción popular a efectos de que fuera subsanada por los demandantes, en el sentido de precisar los hechos

894

y las pretensiones, por cuanto lo impetrado por él en su demanda, según se señaló, desbordaba los postulados de la acción popular, pues se solicitaba el pago de una indemnización por perjuicios morales y materiales irrogados a un grupo determinado de personas (Folios 16 y 17C-1).

En cumplimiento a tal disposición, el actor popular a través de escrito presentado el 11 de marzo de 2005 subsana la demanda, señalando específicamente que pretende la protección de los derechos colectivos señalados en la Ley 472 de 1998, artículo 4º, literales e, g, i y m (folio 18 C-1).

Por auto de fecha 18 de marzo de 2005 (folios 20 al 27 C-1) se admitió la acción popular, y se dispuso la notificación al Director del INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA URBANA, al Representante Legal de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR (Folio 32 C-1), y al Representante Legal de la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA. Igualmente se ordenó notificar al Agente del Ministerio Público y a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Sin embargo, la acción fue admitida teniendo como demandantes, únicamente a los señores PEDRO NEL ORDUÑA QUIROGA, LUIS GUILLERMO HERNÁNDEZ, ISMELDA RAMÍREZ ACOSTA, JOSÉ EDUARDO MONTALVO MADRID Y PEDRO CERÓN GÓMEZ. Lo anterior toda vez que, en el líbello inicial se había introducido un listado de personas a cuyo nombre decía actuar el apoderado judicial, sin que mediaran realmente los respectivos poderes.

Se dio cumplimiento a las notificaciones por aviso al Director del INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA URBANA INURBE (Folio 31 C-1); al Representante Legal de la CAJA DE VIVIENDA POPULAR, y al Representante Legal de la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA (Folio 30 C-1). Por su parte, el FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, destinó recursos suyos para poner en conocimiento de la comunidad la existencia de la Acción Popular de la referencia, mediante la publicación radial del correspondiente Edicto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los términos del artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

En decisión del 12 de septiembre de 2006, el Juzgado Treinta y Seis Administrativo del Circuito AVOCA el conocimiento del asunto de la referencia, en el estado procesal en que se encuentra, de conformidad con los Acuerdos Nos. PSAA06-3321 y PSAA06-3409 expedidos por el H. Consejo Superior de la Judicatura. (Folio 142 C-1)

A través de escrito de fecha 20 de abril de 2005 (folios 40 al 47 C-1), la **CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR dio contestación a la demanda**, oponiéndose a las pretensiones allí formuladas, y proponiendo **la excepción de INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN**, por considerar que no se presenta ninguna violación o amenaza a los derechos colectivos que

895

se alegan. Asegura que para que sean exigibles las obligaciones de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR en materia de programas de reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo, deben precisarse las funciones de dicho ente, a través de los respectivos convenios de cooperación interinstitucional que celebre con las entidades encargadas de diagnosticar y determinar las zonas de alto riesgo y adelantar el censo de las familias allí ubicadas. Afirma que sólo después de ese procedimiento, la Caja debe brindar acompañamiento y asistencia social, técnica y jurídica; de manera personalizada, a las familias identificadas dentro de los correspondientes censos, e igualmente debe proceder a evaluar y calificar las condiciones socio económicas en las que viven y desarrollar procesos de sensibilización en la comunidad, en temas de cultura ciudadana. Así mismo manifiesta que la CAJA DE VIVIENDA POPULAR, en el presente caso, se limitó a procurar la financiación o concesión de créditos hipotecarios.

La empresa CONSTRUCTORA MILENIO LTDA contestó la demanda en fecha 20 de abril de 2005 (folios 66 al 74 C-1), señalando que no son ciertos algunos de los hechos de la demanda, en especial donde se afirma que el motivo que indujo a los compradores a adquirir las viviendas fue el programa adelantado por el INURBE con la ayuda de las otras entidades. En este punto asegura que la verdadera razón que motivó a los habitantes a comprar las casas, fue la calidad de los productos ofrecidos, y el reducido precio de cada unidad. Igualmente afirma que no son ciertos los innumerables daños que enuncian los promotores de la acción popular. Propone como excepciones, las siguientes:

- Inexistencia de los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados. Aduce un presunto fraude en la presentación de la demanda popular, al haberse anexado un listado con los nombres de setenta personas, el cual fue suscrito por éstas para fines taxativos allí expresados, y que nada tenían que ver con la interposición de la presente acción. A juicio de la Constructora accionada, el apoderado judicial de la parte actora pretendió inducir en error al Fallador, empleando como prueba un documento privado que fue expedido con objetivos pertenecientes a la esfera privada de los firmantes. En tal sentido, sostiene que debe rechazarse la presente acción, y compulsar copias a los organismos competentes para abrir las correspondientes investigaciones.

Frente a los derechos colectivos que se invocan en el líbelo, manifiesta la accionada que los mismos no han sido vulnerados en absoluto. Aduce que el *derecho a la defensa del patrimonio público* carece de relación directa con el proceso; que el *derecho a la seguridad y salubridad públicas* tampoco se ha afectado, puesto que la demanda, en su concepto, se centra en vicios de construcción de cinco casas. Igualmente se pronuncia sobre el *derecho a la libre competencia económica*, argumentando que ésta es una materia que carece de toda lógica, y finalmente, aduce que el derecho referente a la *construcción, edificación y*



desarrollo urbanos con respeto de las disposiciones jurídicas y la calidad de vida de los habitantes, quedó cumplido cabalmente por la entidad demandada.

- Cumplimiento en la obra, de las disposiciones nacionales y distritales sobre construcciones de vivienda de interés social, y prevalencia al beneficio (sic) de la calidad de vida de los habitantes de la Urbanización BUENAVISTA ORIENTAL. Señala que no son ciertos ni admisibles los cargos imputados en la demanda, acerca de las condiciones del terreno y la calidad de las obras, puesto que las construcciones se efectuaron de acuerdo a los planos aprobados en la Licencia de Construcción respectiva, concedida por la Curaduría Urbana N° 4 de Bogotá, mediante Resoluciones N° 40784 de 2000 y N° 03-4-0414 de 2003. Agrega que la zona de la Urbanización se encuentra conformada por arcillas de alta resistencia, por fuera de las zonas de alto riesgo, según mapa de zonificación geotécnica levantado por INGEOMINAS, y que tanto la adecuación del terreno, la ejecución de la parte estructural y la destinación de materiales, se efectuaron conforme a las reglas contempladas para ese tipo de construcciones, con la pericia técnica requerida. Igualmente asevera que los inmuebles no presentan fallas estructurales, sino fisuras normales por asentamiento, y que si algunas casas resultaron seriamente afectadas, ello obedeció exclusivamente a la conducta de los propietarios, quienes sobreedificaron ilegalmente, sobrecargando la cimentación, previamente calculada en las obras para un peso considerablemente menor.

EI INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA URBANA – INURBE – en liquidación, contestó de manera EXTEMPORÁNEA, la demanda impetrada.

1.2.1 ENTIDADES VINCULADAS DE OFICIO

En proveído calendado el 23 de febrero de 2009, se dispuso la vinculación oficiosa del DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MENOR DE SAN CRISTÓBAL; de la SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT; de la CURADURÍA URBANA N° 4, y de la DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS -DPAE-, por considerarse que la actividad desplegada por dichos entes, en relación con los hechos materia de la presente acción, podría resultar comprometida en la etapa final del proceso.

La CURADORA URBANA N° 4 DE BOGOTÁ, controversió la demanda, transcribiendo algunos apartes normativos relacionados con la naturaleza y las funciones de los Curadores Urbanos. Aduce que la ejecución y control de la licencia de construcción, es responsabilidad de su titular y que el Decreto 564 de 2006 establece que el control urbano es una competencia atribuida directamente a los alcaldes municipales o distritales, y que la misma consiste precisamente en vigilar y asegurar, durante el desarrollo de las obras, el cumplimiento de las licencias de construcción. De ello colige la Curadora, que no se le

897

puede endilgar ninguna responsabilidad, puesto que su competencia se limita a la simple expedición de las mencionadas licencias; por lo mismo, alega una inexistencia de nexo causal entre los hechos materia de la acción, y las actuaciones administrativas de la CURADURÍA URBANA N° 4.

De igual manera señala – sin llegar a la formulación de una excepción - , que existe una *falta de integración del litisconsorcio necesario* y una *ineptitud de la demanda*, considerando que en la misma no se atacaron todos y cada uno de los actos administrativos que se generaron por la Curaduría, ni se enunciaron las consecuencias de la Licencia de Urbanismo y Construcción de los lotes edificados.

EI DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ también dio respuesta a la acción que se estudia, oponiéndose a las pretensiones del libelo por no encontrarlas ajustadas a los presupuestos lógicos, ni amparadas en la actuación de la Administración Distrital. La entidad hace referencia a las funciones normativas de la SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT; la SUBSECRETARÍA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE VIVIENDA y la ALCALDÍA LOCAL DE SAN CRISTOBAL, para señalar que existen evidencias de que estos organismos actuaron con pulcritud y transparencia, y que sus actuaciones se orientaron al interés general, al cumplimiento de la ley y el mejoramiento del servicio público prestado por ellos. **Propuso las siguientes excepciones:**

- ***Inexistencia de un perjuicio por falta de nexo causal.*** Áduce que la demanda contiene pretensiones que no guardan ninguna relación con la finalidad de la acción popular, particularmente en lo que se refiere a la solicitud de *resolución de los contratos de compraventa* de las casas de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL; afirma que además, tal petición sólo es susceptible de resolverse contra el vendedor, es decir, la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA. Por tal motivo, el DISTRITO CAPITAL considera que no existe nexo causal alguno entre el perjuicio del que se hace derivar la aludida pretensión, y la conducta seguida por la Administración Distrital de Bogotá.

- ***Falta de legitimación en la causa por la vía pasiva y ausencia de responsabilidad de Bogotá Distrito Capital.*** Señala que las averías que presentan las casas de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, son responsabilidad de los constructores, y no del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.

- ***Falta de legitimación en la causa por la vía activa.*** Afirma que los demandantes carecen de legitimación, por no haber acreditado legalmente su condición de propietarios de las viviendas afectadas.

898

- **Caducidad de la acción.** Manifiesta que los hechos tuvieron ocurrencia cinco años antes de haberse interpuesto la demanda, entendiendo que la acción fue promovida en el año 2009.

- **Falta de Jurisdicción y de Competencia – improcedencia de la acción popular.** ✓
En su concepto, los demandantes desconocen la finalidad de la acción popular, pues la invocan para ventilar una diferencia que no va en ayuda de la colectividad, sino que protege intereses netamente particulares que deben abordarse en la Jurisdicción Ordinaria o por vías diferentes. Por otro lado, insiste en que no hubo acción u omisión alguna por parte del Distrito Capital, capaz de vulnerar o amenazar derechos e intereses colectivos.

- **Daño causado por el hecho exclusivo de un tercero.** Señala que los daños alegados en la acción popular, provienen exclusivamente de la actuación que desplegó la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, en su calidad de constructora y enajenadora de las viviendas deterioradas, y que tal situación no tiene relación directa con ninguna de las dependencias del DISTRITO CAPITAL.

- **Indebida acumulación de pretensiones.** Refiere que los demandantes no pueden pretender el pago de daños y perjuicios; y que deben tener en cuenta que la acción popular no persigue intereses pecuniarios ni subjetivos, sino que busca proteger a la comunidad en su conjunto.

1.3. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

La audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, fue celebrada el día 20 de junio de 2005. En ella se hicieron presentes el Procurador Segundo en lo Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la apoderada judicial de la CAJA DE VIVIENDA POPULAR; el Representante Legal y el apoderado de la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA; y el Gerente Liquidador del INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA URBANA INURBE en Liquidación. La diligencia se declaró fallida, por la no comparecencia de la parte actora (Folios 103 y 104 C-1).

1.4. PRUEBAS

- Volante publicitario con oferta de viviendas en la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, emitido por CONSTRUCTORA MILENIO LTDA (Folio 7 C-1).
- Copia auténtica de los Informes rendidos por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, acerca de las Visitas Técnicas efectuadas a la

899

URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, los días 7 de enero de 2004 y 12 de mayo de 2004 (Folios 48 al 52; 535 al 541 C-1).

- Copia auténtica de varias certificaciones expedidas por propietarios habitantes de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, sobre las obras de reparación efectuadas sobre sus respectivas viviendas, por parte de la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, así como una solicitud en tal sentido, radicada en la empresa por uno de los afectados (Folios 53 al 65; 574 al 591 C-1; 102 al 122 C-2).
- Certificado de existencia y representación legal de CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá (Folios 76 y 77 C-1).
- Relación de visitas técnicas efectuadas por la DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DPAE (Bogotá), a la URBANIZACIÓN BUENAVISTA II Sector (Folios 128 y 129 C-1).
- Diagnóstico de Emergencia N° DI 1566, realizado por la DPAE sobre la URBANIZACIÓN BUENAVISTA II Sector, en fecha 29 de mayo de 2002 (Folios 130 al 132 C-1).
- Diagnóstico Técnico N° 1062, en el cual no se enuncia la fecha de su elaboración ni la entidad que lo expide (Folios 133 y 134 C-1).
- Comunicación de fecha 21 de marzo de 2006, allegada por el canal televisivo CITY TV (Folio 138 C-1).
- Copia auténtica de la Resolución N° 03-4-014, expedida en fecha 29 de julio de 2003, por el CURADOR URBANO N° 4 DE BOGOTÁ (Folios 156 al 158 C-1).
- Copia auténtica del Estudio de Suelos para la URBANIZACIÓN BUENAVISTA II SECTOR, presentado por el Ingeniero CARLOS ROBERTO AMAYA CHITIVA ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Folios 159 al 182 C-1).
- Copia auténtica de la Resolución N° 496, expedida en fecha 15 de mayo de 2006, mediante la cual el Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA cerró una investigación adelantada contra CONSTRUCTORA MILENIO LTDA (Folio 248; 285 al 288 C-1).
- Dictamen pericial rendido por la Perito, Ing. GRACIELA TORRES DE FOLIACO (Cuaderno separado N° 4).
- Aclaración al Dictamen Pericial enunciado en el apartado anterior (Folio 252 al 254 C-1).

900

- Comunicación (sin fecha) dirigida por la Ingeniera MYRIAM DELGADO, a la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA (Folios 256 al 258 C-1).
- Copia auténtica del Diagnóstico Geotécnico y Estructural de 11 Proyectos adelantados por la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR (Folios 264 al 275 C-1).
- Audiencia de Conciliación celebrada ante la SUBSECRETARÍA DE CONTROL DE VIVIENDA DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, entre representantes de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL y la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA (Folios 276 al 279; 545 al 548 C-1).
- Copia auténtica de la Resolución N° 246 del 11 de junio de 2003 (Folios 549 al 553 C-1).
- Dictamen pericial rendido por el Ingeniero JAIRO ENRIQUE RUBIANO RODERO (Cuaderno separado).
- Aclaración al Dictamen Pericial rendido por el perito, Ing. JAIRO ENRIQUE RUBIANO RODERO (Folios 352 al 371 C-1).
- Resolución N° 40784 del 18 de julio de 2000, expedida por el CURADOR URBANO N° 4 DE BOGOTÁ, otorgando una Licencia de Urbanismo (Folios 11 al 30 C-2; 499 al 518 C-1).
- Auto N° 611 del 2 de diciembre de 2004, por medio del cual el DAMA dispuso abrir investigación administrativa contra CONSTRUCTORA MILENIO LTDA (Folios 560 al 573 C-1).
- Copia auténtica de la Resolución 478 del 6 de octubre de 2000 (Folios 600 al 624 C-1).
- Copia auténtica de la Resolución N° 514 del 29 de octubre de 2008, expedida por la Secretaría del Hábitat del Distrito Capital de Bogotá (Folios 625 al 633 C-1).
- Informe rendido por la DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS, acerca de las visitas técnicas efectuadas en la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL (Folios 634 al 661 C-1).
- Copia auténtica de la Resolución N° 215 del 2000, mediante la cual el INURBE declara elegible el Programa Individual de Vivienda presentado por la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA (Folios 3 y 4 C-3).
- Relación de créditos hipotecarios otorgados por la CAJA DE VIVIENDA POPULAR, al Proyecto Urbanístico de BUENAVISTA ORIENTAL II SECTOR (Folios 8 y 9 C-3).

- Folio de Matrícula Inmobiliaria N° 50S – 5473756 (Folio 13A C-3).
- Comunicación de fecha 29 de septiembre de 2005, por la cual la Defensoría del Espacio Público presenta un informe sobre los Boletines de Nomenclatura correspondientes al proyecto urbanístico BUENAVISTA II SECTOR (Folios 16 al 19 C-3).
- 10 Constancias expedidas por propietarios de viviendas del CONJUNTO RESIDENCIAL BUENAVISTA I ETAPA, sobre las razones por las cuales firmaron un documento preimpreso (Folios 1 al 10 C-2).
- Estudio de suelos realizado por la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, sobre las vías vehiculares I y II de la URBANIZACIÓN BUENA VISTA ORIENTAL (Folios 56 al 93 C-2).
- Autos N° 134 y 178 de 2003, mediante el cual la SUBSECRETARÍA DE CONTROL DE VIVIENDA ordena el archivo de unas actuaciones administrativas adelantadas contra CONSTRUCTORA MILENIO LTDA (Folios 123 al 127 C-2).
- Facturas de cobro presentadas a la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA por varios almacenes de suministro de materiales de construcción (Folios 134 al 148 C-2).
- Inventarios y Actas de entrega correspondientes a la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL I ETAPA, firmados por dos propietarios (Folios 150 al 155 C-2).
- Datos Técnicos reportados por la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ, como complemento de la disponibilidad de servicios respecto de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA II SECTOR (Folios 156 al 161 C-2).
- Carta de Asignación de Compromisos expedida por CONSTRUCTORA MILENIO LTDA y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ (Folios 162 al 166 C-2).
- Promesa de compraventa suscrita en fecha 27 de diciembre de 2000, entre CONSTRUCTORA MILENIO LTDA y un habitante de URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL I ETAPA (Folios 173 al 183 C-2).

1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

1.5.1. La CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR. Tras hacer un recuento de lo actuado en el presente proceso, manifiesta que ha quedado demostrada la

902

improcedencia de la acción, dada la naturaleza de las pretensiones reclamadas en el líbello, susceptibles de tramitarse, en su concepto, a través de la acción ordinaria. Señala que las pruebas allegadas al expediente, son indicativas de que las viviendas de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL no presentan daños que comprometan su estabilidad, y no presentan riesgos para la vida de sus residentes.

Igualmente aduce que el material probatorio allegado al proceso, da cuenta de la idoneidad del estudio de los suelos que se efectuó de manera previa a la construcción del mencionado conjunto residencial, y del cumplimiento de las recomendaciones realizadas a la empresa constructora, circunstancias que contrastan, en opinión de la demandada, con la actitud de los propietarios, quienes procedieron a hacer construcciones y adiciones de pisos sobre sus viviendas, de manera inadecuada e ilegal.

Finalmente, solicita que se resuelvan desfavorablemente las pretensiones formuladas por los actores populares.

1.5.2. EL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA – INURBE- EN LIQUIDACIÓN. Se opone parcialmente al dictamen pericial que obra en el expediente, y a su escrito de aclaración, puesto que, en su sentir, en ambos instrumentos se afirma o se sugiere la responsabilidad, en cabeza del INURBE, de vigilar y hacer seguimiento técnico las obras de construcción.

Frente a tales observaciones, la entidad manifiesta que su objeto misional nada tiene que ver con la intervención técnica en los proyectos de construcción, sino que se orienta exclusivamente a la asignación de subsidios para vivienda. Cuestiona el hecho de que en un dictamen pericial se propongan juicios de responsabilidad contra las entidades, además de carecer los mismos de respaldo jurídico.

Invoca lo estipulado en algunas normas, tales como el Decreto 1333 de 1986, la Ley 388 de 1997, el Decreto 1052 de 1998 entre otras; para advertir que son los municipios y distritos, a través de diferentes dependencias, quienes deben exigir y vigilar el cumplimiento de las diferentes disposiciones legales y técnicas que regulan la actividad constructora en espacios urbanos. Así mismo, enuncia un fallo proferido por el Juzgado 12 Administrativo de Medellín en fecha 20 de junio de 2007, por el cual se decidió, dentro de una acción popular, que el INURBE carecía de legitimación en la causa por pasiva, por contraerse sus funciones exclusivamente al tema financiero.

Por lo tanto, aduce que en el presente proceso no puede resultar condenado el INURBE en Liquidación, puesto que el ordenamiento jurídico, según lo refiere, asignó a los municipios y distritos la potestad de controlar todos los aspectos de los proyectos

903

urbanísticos, mientras que la función del Instituto demandado, se circunscribía a determinar la procedencia de la asignación de los subsidios y entregar los recursos una vez verificado el cumplimiento de los requisitos correspondientes por parte de los beneficiarios.

1.5.3. La CONSTRUCTORA MILENIO. Se pronuncia en primer lugar sobre varios aspectos de carácter procesal que, a su juicio, vician el trámite de la presente acción popular. Es así que, frente a la representación de la parte actora, manifiesta que el apoderado de la misma sólo aportó el poder otorgado por cinco personas, mientras que afirmó estar actuando a nombre de doscientos cuarenta propietarios de la urbanización ya referida, sustentando tal aseveración en un listado que fue suscrito por varias personas, con fines sustancialmente diferentes a la acción que nos ocupa. Para la Constructora demandada, ello evidencia la comisión de un fraude procesal y, en su sentir, un asalto a la buena fe del Despacho, además de no haber acreditado los cinco poderdantes, su condición de propietarios de los inmuebles averiados.

Por otro lado, refiere que la presente actuación podría adolecer de nulidad, toda vez que, según lo aduce, el asunto debió tramitarse a través de una acción de grupo, ya que la demanda se interpuso por un número plural o conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes como propietarios de viviendas construidas en la etapa I de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL; características que, en su concepto, se identifican exactamente con los presupuestos de las acciones de grupo, según las voces del artículo 3º de la Ley 472 de 1998.

Respecto a los aspectos sustanciales de la demanda, afirma que los actores populares no acreditaron el cumplimiento de sus obligaciones, tales como el pago del precio por la compra de sus viviendas.

Igualmente manifiesta que no se probó que en la etapa I de la Urbanización mencionada se hubiera presentado un deslizamiento de tierra que causara perjuicios a los demandantes, ni que la urbanización se hubiera edificado sobre terrenos de ladera deleznable. A tales aseveraciones, opone las pruebas aportadas al plenario, las cuales, en su sentir, demuestran que las viviendas se construyeron en un lote donde estaba permitida la edificación de vivienda de interés social, que la firma CONSTRUCTORA MILENIO LTDA subsanó los efectos del deslizamiento de tierra que se produjo en el año 2001, y que las actividades de excavación y cimentación de suelos se efectuaron con las técnicas y los recursos apropiados.

Para la CONSTRUCTORA MILENIO, en este proceso también quedó demostrado que los propietarios de las viviendas de la etapa I de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA

904

ORIENTAL, hicieron construcciones sobre sus casas de manera antitécnica, las cuales no estaban previstas en los planos correspondientes; y que tales maniobras fueron las que causaron fallas en los asentamientos y estructuras, tanto de las viviendas intervenidas como de las colindantes. Por ello, la empresa constructora demandada concluye que debe ser excluida de toda responsabilidad.

1.5.4. EI DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA GENERAL, tras ratificar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, señala las competencias de la SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT, manifestando que las funciones de inspección, vigilancia y control de la actividad de enajenación de vivienda fueron asignadas a la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de vivienda, lo cual se encuentra hoy a cargo de la Sub-Secretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, quien ostenta para tales efectos, facultades de intervención y de imposición de sanciones.

Empero, asegura que dicha Sub-Secretaría posee un ámbito limitado para verificar el cumplimiento de las obligaciones y deberes que la ley impone a personas dedicadas a la enajenación de vivienda, toda vez que en uso de sus atribuciones, dicho organismo sólo puede determinar responsabilidades a cargo del constructor o enajenador de vivienda, e imponer sanciones de carácter pecuniario.

Resalta el hecho de que los usuarios afectados con deficiencias constructivas no sólo pueden acudir a procedimientos administrativos a través de la queja, sino que también pueden ejercer las acciones contempladas en el Código Civil colombiano.

Señala además que en el caso concreto la Administración Distrital conoció de las quejas presentadas por el señor PEDRO NEL ORDUÑA QUIROGA y otros usuarios contra la Constructora MILENIO LTDA, y que realizó visitas técnicas en varias oportunidades a través de la Gerencia de Prevención de la antigua Sub – Dirección de Control de Vivienda del D.A.M.A.; así, el DISTRITO CAPITAL describe en sus conclusiones el trámite administrativo adelantado con ocasión de las quejas mencionadas.

Por lo demás, reitera que la SECRETARÍA DEL HÁBITAT no es la encargada de establecer los niveles de riesgo de las urbanizaciones, sino que sólo puede establecer la responsabilidad del enajenador, e imponer las sanciones y órdenes a que haya lugar para corregir las consecuencias de la infracción.

Se refiere así mismo a la SECRETARÍA DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL DE SAN CRISTÓBAL, señalando que a ésta sólo le compete verificar

905

que las construcciones que se levanten en su jurisdicción, estén de acuerdo con las licencias de construcción expedidas por las autoridades pertinentes, y que ello ha sido cumplido por dicho organismo distrital. Lo propio afirma respecto de las funciones de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias DPAE.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Marco Normativo de las acciones populares: Las acciones populares se consagraron en el artículo 88¹ de la Constitución Política y fueron reguladas posteriormente por la Ley 472 de 1998, teniendo como finalidad, la protección y la defensa de los derechos e intereses colectivos, cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares según lo contempla el artículo 1º de la norma en mención.

Dicho mecanismo judicial se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o para hacer volver las cosas a su estado anterior cuando ello fuera posible, según las voces del artículo 2º de la citada ley. Razón por la cual, la acción popular es principal y preventiva.

Es así que, por disposición del artículo 9º de la Ley 472 de 1.998, "**las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos**".

De ahí, que en los términos de los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, se concretan en:

a) acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.

b) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

¹ El Artículo 82 de la Constitución Política, señala "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

906

c) No interesa cuál sea la causa o el origen de la violación al derecho o interés colectivo (acto, hecho, operación, omisión, contrato administrativo o cualquier otra forma de manifestación de la administración pública); es decir, el centro de imputación jurídica que determina la procedencia de la acción es el hecho de la violación o amenaza de un derecho o interés de esa específica naturaleza, independientemente de la causa o motivo.

2.2. MARCO JURISPRUDENCIAL.

2.2.1. De la Procedencia de la ACCIÓN POPULAR

Sobre la procedencia de la Acción Popular, el H. Consejo de Estado ha señalado:

"(...) Son supuestos básicos para que proceda la acción popular: a), que se trate de situaciones actuales que impliquen un peligro contingente, una amenaza, vulneración, o agravio de uno o varios derechos o intereses colectivos y b), la ocurrencia de acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares, y c) nexos causal entre esas acciones u omisiones y la situación de amenaza o agravio en mención, supuestos que deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo..."².

2.2.2. Sobre las facultades del Juez constitucional, al decidir en acción popular.

La Jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha precisado:

"... el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, abre la posibilidad al juez constitucional, de ampliar o superar la causa petendi, mediante fallos extra y ultra petita, siempre que, con ello se garantice la protección real del derecho vulnerado. Como se nota, el juez popular está revestido de amplias facultades, para definir la protección del derecho, prevenir la amenaza o vulneración y, procurar la restauración del daño en caso de que éste se produzca, tal como lo ha advertido esta Sala en diferentes pronunciamientos. Lo anterior, sin exceder las fronteras mismas surgidas de los hechos de la demanda, en tanto es a partir del debate de éstos que se garantiza el derecho de contradicción y el derecho de defensa. Esto quiere decir que, si bien el juez constitucional puede apartarse en cierto modo del petitum no está autorizado para salirse del radio de acción definido por los hechos y pruebas que soportan sus pretensiones"³. (Negrilla fuera del texto original).

2.2.3. Sobre la carga de la prueba en acciones populares, la Jurisprudencia del H Consejo de Estado ha indicado:

"...Sobre la carga de la prueba en acciones populares, esta Sala ha manifestado que, la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas

² Sentencia 28 de septiembre de 2003, Radicación No 15001 23 31 000 2001 (02994) 01, Sección primera, Consejero Ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola. En el mismo sentido se pronunció la Sección Tercera en decisión de fecha 24 de agosto de 2005, Consejero Ponente Doctor ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ Radicación número: 19001-23-31-000-2004-02817-01(AP)

³ Consejo de Estado Sección Tercera Consejero ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez, 16 de mayo de 2007 Radicación número: 25000-23-25-000-2003-01252-02AP. Ver entre otras, las Sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 10 de abril de 2003 y de 03 de marzo de 2005

907

consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.⁴ (Destaca el Despacho).

3. CASO CONCRETO

3.1 PROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCIÓN- CADUCIDAD – EXCEPCIONES PROPUESTAS POR EL DISTRITO CAPITAL.

En la demanda inicial, el apoderado judicial de los actores populares formuló una solicitud propia de la acción de grupo, esto es, la indemnización de los perjuicios materiales y morales sufridos por los propietarios de las viviendas afectadas. Sin embargo, en providencia del 7 de marzo de 2005, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso la inadmisión de la demanda, con el fin, entre otros, de que la parte actora encauzara las pretensiones de la misma hacia el verdadero objeto de la acción popular. Acto seguido, el apoderado de los demandantes hizo una nueva formulación de pretensiones (Folio 18 C-1), señalando que a través de la presente acción, se solicitaba la constatación de los hechos de la demanda, y la protección de los derechos consagrados en la Ley 472 de 1998, en su artículo 2º, y en los literales e), g), i) y m) del artículo 4º. En consecuencia, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la acción impetrada, con fundamento en ésta última solicitud. Por lo tanto, en la medida en que la pretensión así formulada, versa sobre el amparo de derechos colectivos consagrados como tales en la Ley 472 de 1998, y especificados por la parte actora, se tiene que la ACCIÓN POPULAR que nos ocupa es procedente, y como tal será decidida de fondo, en la presente providencia.

Por lo anterior, **se declarará INFUNDADA la excepción de Falta de Jurisdicción y de Competencia – improcedencia de la acción popular**, propuesta por el DISTRITO CAPITAL en la contestación de la demanda.

⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Consejero ponente: Doctor Alíer Eduardo Hernández Enríquez, Radicación número: 19001-23-31-000-2004-02817-01(AP). Ver también, entre otras, la decisión de la Sección Primera: C.P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, 30 de noviembre de 2006; y la sentencia de fecha 12 de octubre de 2006, C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00932-01(AP). En ésta última, el H. Consejo de Estado puntualizó que corresponde al actor la carga de la prueba de los hechos que fundamentan la presunta vulneración al derecho colectivo, al señalar: "Correspondía al actor popular demostrar que el comportamiento desplegado por el ente demandado comporta la violación de los derechos colectivos invocados en la demanda popular instaurada. Cabe recordar que la carga de la prueba de los supuestos de hecho a través de los cuales se asegura la vulneración de los derechos colectivos, corresponde al accionante, quien si bien puede ser auxiliado por el juez en esta tarea, no se ve relevado totalmente de esa carga, como expresamente lo estableció el artículo 30 de la citada ley, máxime si se tiene en cuenta que actúa movido no sólo por el ánimo de proteger un derecho o interés colectivo, sino que a ése, se une el móvil de la retribución económica que la prosperidad de la acción le puede generar..."

908

De igual manera se **desestimará la excepción de CADUCIDAD DE LA ACCIÓN** interpuesta por la misma entidad, puesto que ese fenómeno no es susceptible de ocurrir en la acción popular, la cual no tiene término legal para su interposición, pues al tenor del artículo 11 de la Ley 472 de 1998, ella *"se podrá promover durante el tiempo que subsista almenaza o peligro al derecho colectivo"*.

3.2. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS CUYO AMPARO SE IMPETRA

La parte actora ha solicitado que se protejan los derechos colectivos, contemplados en los literales e), g), i) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998; esto es:

- La defensa del patrimonio público.
- La seguridad y salubridad públicas.
- La libre competencia económica.
- 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.

Por lo que procede el Despacho a examinar el contenido normativo y jurisprudencial de cada uno de ellos, para entrar a analizar posteriormente los supuestos fácticos en que se sustenta la acción y que hayan resultado probados dentro del proceso, con el fin de verificar cuáles de tales derechos fueron efectivamente vulnerados o puestos en peligro.

3.2.1 De la defensa del patrimonio público.

Las principales normas que establecen la integración del patrimonio público, se encuentran contenidas en la Constitución Nacional. Así, el artículo 63 de la Carta establece:

ART. 63.—*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

Por su parte, el artículo 101 superior, dispone:

ART. 101. —*Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.*

Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina e isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

909

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

Igualmente el artículo 332 constitucional, define algunos alcances del patrimonio público, al determinar:

ART. 332. —El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

El H. Consejo de Estado ha efectuado una definición jurisprudencial de este derecho colectivo, señalando que el patrimonio público consiste en el acervo de bienes, derechos y obligaciones que sean de propiedad del Estado, y/o que estén destinados para el cumplimiento de sus atribuciones, de acuerdo con la Constitución y la ley. Igualmente, la Alta Corporación ha establecido que la protección y defensa del patrimonio público, están íntimamente relacionadas con la moralidad administrativa. Textualmente, ha expresado:

"Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto."⁵
(Resaltados fuera de texto).

En otra jurisprudencia, la Alta Corporación señaló:

*"En cuanto al derecho colectivo al patrimonio público cabe señalar que este concepto no se agota en la enumeración de los bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables ni en los que integran el territorio colombiano (arts. 63 y 101 C.P.), sino que "por patrimonio público debe entenderse **la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario (...)**". Además, ha señalado esta Sala que aunque "pueda imaginarse un daño a la moralidad administrativa aislado de sus consecuencias..., **en la práctica, es difícil concebir un evento en que la administración se separe de los imperativos del principio de la moralidad sin afectar otros derechos colectivos como el de la defensa del patrimonio público (...)**". Así, en el mismo análisis que se realizó frente al derecho colectivo de la moralidad administrativa en el caso objeto de estudio, esta intrínseco el derecho colectivo del patrimonio público..."⁶* (Negrillas fuera de texto).

⁵ Sección Cuarta. C.P. Ligia López Díaz. Sentencia del 31 de mayo de 2002. Radicación número: 25000-23-24-000-1999-9001-01(AP-300).

⁶ Sección Tercera. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del Radicación número: 25000-23-25-000-2003-02356-01(AP). Sobre la relación estrecha entre la protección de la moralidad administrativa y el patrimonio público, véase también

910

Ahora bien, sobre la protección de este derecho colectivo por la vía de la acción popular, el H. Consejo de Estado ha precisado:

"Sobre el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, ésta Sala dijo que podría protegerse por vía de acción popular cuando se demuestre, en un caso concreto, la existencia de actuaciones, omisiones o decisiones administrativas de una empresa pública que ponen en peligro ese interés colectivo. De ahí que si se advierte la afectación del patrimonio público, el juez tiene facultades preventivas y, como consecuencia de ello, puede adoptar medidas transitorias o definitivas de protección, las cuales sólo pueden evaluarse en el caso concreto".⁷

Luego, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público recae sobre aquellos bienes que tienen como titular al Estado, o que sirven a éste, de manera directa, para el cumplimiento de sus fines y atribuciones constitucionales y legales. Por otro lado, la afectación del patrimonio público guarda relación directa con la moralidad administrativa, puesto que, en la medida en que lo que se persigue con la defensa del patrimonio público es el debido manejo y la administración eficiente y responsable de los recursos del Estado, ello va inmerso en la prevención de la corrupción lo cual, naturalmente, pertenece precisamente a la órbita de la moralidad administrativa.

3.2.2. De la seguridad y salubridad públicas.

Estos derechos tienen su asidero en las siguientes disposiciones constitucionales:

ART. 2º—Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ART. 49. —La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (...).

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

la providencia del 21 de febrero de 2007, C.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez. Radicación número 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP).

⁷ Sección Quinta. C.P. Roberto Medina López. Sentencia del 17 de mayo de 2002. Radicación número: 50001-23-31-000-2001-9289-01 (AP-397)

991

En la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, se ha determinado que la seguridad y la salubridad públicas, están relacionadas con la tranquila convivencia en sociedad, y la protección personal de los habitantes del territorio, así como la garantía de las condiciones necesarias para disminuir la morbilidad y garantizar la salud pública. Al respecto, el H. Consejo de Estado ha manifestado:

*"...En diferentes ocasiones la jurisprudencia se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas, lo cuales han sido tratados como parte del concepto de orden público. **Uno y otro lo constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.** Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria."*⁸

Igualmente, la Alta Corporación, remitiéndose a lo planteado al respecto por la H. Corte Constitucional, precisó:

*"En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de seguridad; el mismo ha sido tratado como integrante del concepto de orden público y se ha concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En relación con su protección, la Corte Constitucional ha sostenido que, por tratarse de derechos colectivos, la misma se debe hacer acudiendo a las acciones populares. La seguridad pública es, entonces, un derecho colectivo cuyo contenido general implica, entre otros aspectos, la prevención de accidentes naturales y las calamidades humanas. La seguridad pública comprendida, como se dijo, dentro del concepto de orden público, no se agota en el desempeño de "una "policía de seguridad", que sólo evitaba disturbios o sublevaciones y que identificaba el concepto de orden público con un deber genérico de abstención frente a derechos individuales", sino que se extiende a otro tipo de actividades, encaminadas a garantizar unas condiciones mínimas para la vida en sociedad. De acuerdo con lo dicho, el contenido de la seguridad pública es bastante amplio, puesto que comprende tanto las actividades encaminadas a prevenir accidentes naturales y calamidades humanas, como las típicas tareas de policía administrativa, circunscritas a evitar disturbios y sublevaciones, e incluso, el desarrollo de cualquier actividad tendiente a hacer cesar las circunstancias que vulneren las condiciones mínimas de seguridad de las que debe gozar la comunidad."*⁹

Así, el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, se concreta en la obligación constitucional del Estado, de procurar y garantizar las condiciones sanitarias, de infraestructura y de orden público, entre otras, que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

3.2.3 De la libre competencia económica.

⁸ Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia del 18 de abril de 2007. Radicación número: 68001-23-15-000-2002-02296-01 (AP)

⁹ Sección Tercera. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia del 19 de mayo de 2005. Radicación número 25000-23-25-000-2003-01478-01 (AP). En el mismo sentido ver la Sentencia del 13 de mayo de 2004, Sección Tercera, C.P. Germán Rodríguez Villamizar. Radicación número 25000-23-25-000-2002-02788-01 (AP), y la providencia de la Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia del 1 de marzo de 2007. Radicación número: 73001-23-31-000-2003-01236-01 (AP)

912

Derecho colectivo que tiene como presupuestos constitucionales, los siguientes:

ART. 78. —La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.

Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos

ART. 333. —La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

El H. Consejo de Estado se ha referido a la libre competencia económica, indicando que la misma presenta diferentes categorías que tienen que ver con la participación en los mercados, y el respeto, tanto a los derechos de los empresarios, como de los consumidores. De igual manera ha establecido que a pesar de estar la libertad económica, dentro del grupo de los derechos de primera generación, existen unos presupuestos bajo los cuales puede buscarse su defensa a través de la acción popular. En efecto, en la jurisprudencia se señala:

“La consagración constitucional de la libre competencia económica ha generado algunas dudas jurisprudenciales y doctrinarias en torno, a si los derechos contemplados en el artículo 333 constituyen categorías independientes o si por el contrario la iniciativa privada, la libertad de empresa y la libre competencia económica son manifestaciones de un derecho más general, la libertad económica privada. Esta última interpretación muy cercana a la tradición doctrinaria francesa, fue adoptada por la Corte Constitucional en el fallo C-616 de 2001. Bajo esta perspectiva mientras la libre iniciativa privada es el derecho a participar en el mercado; la libertad de empresa se manifiesta través de la libertad de constituirse y desarrollarse como tal; la libre competencia económica es la capacidad de desenvolverse en términos pacíficos en un mercado evitando alteraciones provenientes de conductas de los agentes económicos competidores. Como se observa, todos estos derechos enmarcados en la categoría de la libertad económica privada por su origen histórico, así como por su clara connotación subjetiva hacen parte de la conocida como primera generación de derechos o derechos individuales, toda vez que se predicen del individuo (personas naturales o jurídicas) y su garantía se obtiene principalmente a través de la abstención de terceros a violarlos. Esta situación no debe inducir a pensar, según lo ha sostenido la Corte Constitucional, en la connotación fundamental de este derecho o en la posibilidad de protegerlo a través de la acción de tutela. En otros términos, para que resulte procedente una acción popular por violación o puesta en peligro del derecho a la libre competencia económica, se hace necesario evidenciar la dimensión colectiva de este. Como consecuencia de ello no basta la demostración de la afectación

913

que de este derecho le haga un agente económico a otro, sino que se hace necesario demostrar y evidenciar una afectación a una colectividad indeterminada o determinable. Los derechos de los consumidores de las actividades económicas por una parte, y por la otra, el orden y corrección del mercado en sí mismo considerado, constituyen entonces los bienes jurídicos protegidos con el derecho colectivo a la libre competencia económica. Demostrar esta afectación, a través de acciones específicas de autoridades públicas o particulares, con la finalidad de obtener una garantía, implica entonces probar el detrimento que sufren los consumidores de una determinada actividad económica o la alteración o irrupción indebida a un mercado específico. Esta orientación de la prueba para demostrar la efectiva afectación del derecho colectivo a la libre competencia económica, debe también estar fundada en los desarrollos normativos infra-constitucionales de estas materias; el Estatuto de protección al consumidor y normas afines y complementarias, así como aquellas normas sobre prácticas comerciales restrictivas, promoción de la competencia e inclusive competencia desleal, cuando quiera que las conductas en ellos tipificadas estén orientadas no a atender intereses individuales, sino a proteger el mercado así como a los consumidores, deben ser atendidas al momento de evaluar la afectación al derecho colectivo a la libre competencia económica.”¹⁰

En ese orden de ideas, para que en una acción popular prosperen las pretensiones tendientes a proteger el derecho a la libre competencia económica, el interesado debe asumir la carga probatoria consistente en demostrar que, a una colectividad integrada por los consumidores de un mercado específico, le han vulnerado sus derechos relacionados con esa actividad económica. Ahora bien, la prueba idónea para dichos efectos, debe sustentarse en las normas que regulan la protección al consumidor, las prácticas comerciales y el desarrollo transparente de la actividad mercantil. Igualmente debe verificarse que en efecto, se ha generado un detrimento a los consumidores presuntamente afectados.

3.2.4 Del derecho colectivo consistente en 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

Esta prerrogativa se desprende del derecho a la vivienda digna y el principio de la función social de la propiedad, consagrados en la Carta:

“ART. 51. —Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

“ART. 58. —Reformado, A. L. 1/99, art. 1º. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.
La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica...”

¹⁰ Sección Tercera. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Radicación número 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP).

914

Categorías constitucionales que fueron desarrolladas principalmente por la Ley 388 de 1997:

"ARTICULO 1o. La presente ley tiene por objetivos:

(...)

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

"ARTICULO 8o. ACCIÓN URBANISTICA. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

(...)

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

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

(...)

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

(...)

PARAGRAFO. Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley.

"ARTICULO 13. COMPONENTE URBANO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. (...) Este componente deberá contener por lo menos:

(...)

4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.

5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.

(...)

11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente ley.

✓

915

"ARTICULO 15. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación (...).

1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, (...) y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. (...) Incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

(...)

1.5 Las que definen las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente...

2. Normas urbanísticas generales

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

(...) En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

(...)

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

(...)

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

La vigilancia del cumplimiento de las normas urbanísticas, le corresponde a las entidades territoriales, particularmente los municipios y distritos. Sin embargo, en la etapa de planeación de los diferentes proyectos, las atribuciones en esta materia recaen sobre los curadores urbanos, según las disposiciones del Decreto 1052 de 1998, el cual preceptúa:

916

Artículo 35. Definición de curador urbano. El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción.

El curador urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable conforme a la ley.

Artículo 36. Naturaleza de la función del curador urbano. El curador urbano ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación, vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.

Artículo 37. Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.

En ejercicio de sus funciones, el curador podrá elevar consultas de carácter general a las entidades municipales, distritales y nacionales que intervienen en el desarrollo urbano, sobre autorizaciones, asignaciones, determinación de nomenclatura, y demás procedimientos que se requieran para la expedición de cualquier licencia. Dichas entidades deberán responder las consultas en los términos que fija el Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el derecho colectivo a 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; también ha tenido desarrollo jurisprudencial, puesto que el H. Consejo de Estado se ha pronunciado sobre él, precisando:

"Por urbanismo debe entenderse (...) lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana. Por consiguiente, **el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (...),** Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes (...). **Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad (...).** El acatamiento a (...) los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C.P.). Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político – administrativas – de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). **Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción;** cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad (...); necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de **acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial – bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con**

917

miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población. En ese contexto, la Sala concluye que el derecho o interés colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, se circunscribe a los parámetros normativos antes señalados, sin que sea posible predicar su trasgresión por el simple incumplimiento de obligaciones técnicas del orden contractual..."¹¹

3.3. CASO CONCRETO. ANALISIS DE LA SITUACIÓN FACTICA PLANTEADA POR EL ACTOR POPULAR.

Indica la parte actora que las etapas I y II de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, están construidas en estribaciones de la cordillera, en terreno de ladera deleznable, con materiales de pésima calidad. Aduce igualmente que las unidades del conjunto presentan fallas estructurales y agrietamientos de paredes, deterioros en techos y pisos; y que la vida y bienes de las más de 240 familias que habitan el sector, se encuentran en serio peligro, por el riesgo de presentarse deslizamientos de tierra, y fallas geológicas en el terreno.

Manifiesta además que algunos de los propietarios afectados, efectuaron reclamos ante la empresa constructora, ante la Alcaldía Menor de la Localidad de San Cristóbal, y ante la Alcaldía Mayor de Bogotá, entre los años 2003 y 2004, sin que lograran obtener respuestas satisfactorias, salvo la visita técnica efectuada por el DAMA, en el mes de mayo del año 2004.

De la mencionada situación fáctica, se tienen como hechos probados los siguientes:

3.3.1 DEL ACERVO PROBATORIO

a) Hechos probados a través de documentos:

Obra en el expediente la Resolución N° 246 del 11 de junio de 2003 (Folios 549 al 553 C-1), expedida por el Subsecretario de Control de Vivienda de la SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, en la cual se hacen constar los siguientes eventos:

- Algunos propietarios de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL I etapa, interpusieron queja contra la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, por la presencia de humedad en las unidades, y otra serie de anomalías.

- La SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, abrió investigación contra la CONSTRUCTORA MILENIO como consecuencia de las quejas

¹¹ Sección Tercera. C.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Radicación N° 63001-23-31-000-2004-00243-01 (AP)

918

presentadas, practicándose durante la respectiva actuación administrativa, una visita al Conjunto residencial, por parte de la Dirección Técnica de la entidad.

- En dicha visita se verificó que sobre algunas de las averías denunciadas por los quejosos, se estaban efectuando correcciones, tales como la reparación de fisuras en los muros y pisos de las viviendas y el arreglo de los canales de recolección de aguas lluvias.

- En la Resolución mencionada igualmente se informa: "...por último, en lo que tiene que ver con el deslizamiento del talud de la parte sur del área del proyecto, (manifiesta que) el mismo fue de capa vegetal, pero que no obstante se negoció con los propietarios del predio vecino una franja de terreno para tender éste talud, trabajo que ya se realizó y está por iniciarse la ejecución de la empadrización del talud y la construcción de la cuneta para el manejo de aguas en la parte superior del mismo." (Subrayado fuera del texto).

Sobre este problema, la CONSTRUCTORA MILENIO había recibido dos años antes, recomendaciones técnicas consistentes en empadricular total y adecuadamente el mencionado talud, y realizar una buena captación y conducción de las aguas lluvias; tal y como consta en la comunicación de fecha 25 de mayo de 2001, obrante en el folio 98 del cuaderno 2. Con ello puede constatar que, al iniciarse la construcción de la urbanización, y aún cuando las casas ya estaban terminadas, la empresa constructora no había dado solución definitiva al tema del talud, a pesar de las recomendaciones que en tal sentido ya se le habían formulado. Fue necesario que los habitantes afectados (lo que significa que ya habitaban en las casas de la urbanización) se quejaran ante las autoridades, para que la sociedad urbanizadora procediera a su corrección.

- El informe técnico reseñado en la Resolución N° 246 de 2003, da cuenta de que la entidad constructora, no había efectuado el cerramiento del talud, y que se había presentado un deslizamiento de suelo – roca en el costado sur de la urbanización, cuyo factor contribuyente fue la pendiente del talud (Folio 557 C-1). Se aduce por otro lado, que la sociedad constructora había entregado las casas sin los medidores del servicio de acueducto.

- La entidad distrital manifiesta en el mismo Acto Administrativo, que CONSTRUCTORA MILENIO LTDA presentó escrito de descargos manifestando que ya había efectuado las reparaciones recomendadas sobre el costado sur del talud, y que procedió a instalar los medidores de agua, efectuando además las reparaciones locativas de los inmuebles que no fueron ampliados por los propietarios.

- La SUBSECRETARÍA DE CONTROL DE VIVIENDA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, tuvo como ciertos los descargos

✓

919

presentados por la sociedad investigada, por no haberse pronunciado la parte quejosa sobre ellos. Por tal razón, dispuso cerrar la actuación administrativa, favoreciendo a la firma CONSTRUCTORA MILENIO LTDA.

En otra decisión (Auto N° 178 del 12 de junio de 2003), la SUBSECRETARÍA DE CONTROL DE VIVIENDA de la SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, archivó otra investigación administrativa que se había adelantado contra CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, a raíz de una querella interpuesta por los dueños de unas propiedades colindantes a la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL. La entidad consideró que el objeto de las peticiones no era del resorte de su competencia; sin embargo, se dejó en evidencia que la queja presentada por los interesados, estaba relacionada con unos cortes al talud sur, efectuado por CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, afectando las casas de los interesados, que no vivían dentro de la mencionada urbanización.

Como consta en la Resolución N° 496 de 2006 (Folios 285 al 288 y 248 C-1), nuevamente el 19 de abril de 2004, algunos propietarios de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL I Etapa, se quejaron contra la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, ante lo cual volvió a abrirse un expediente administrativo contra dicha sociedad, efectuándose igualmente, por parte del DISTRITO CAPITAL, una visita técnica en la que, según se anota en dicha Resolución, se verificaron graves anomalías, tales como la pésima calidad de los materiales, el hundimiento y desplazamiento del terreno, agrietamientos en las estructuras, debilidad del muro de contención, deficiencias en las cajas de telefonía, entre otras. Durante el trámite respectivo, CONSTRUCTORA MILENIO LTDA efectuó las reparaciones de los daños encontrados por las autoridades, por lo que el DISTRITO CAPITAL, una vez más, cerró la investigación administrativa, favoreciendo a la empresa urbanizadora.

Sin embargo, el Informe de Visita Técnica correspondiente, practicado por el entonces Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, y que data del 1 de julio de 2004, hace las siguientes referencias (Folio 48 C-1):

"...Se observó un asentamiento (causa: movimiento del terreno), de las unidades de vivienda que se localizan al costado sur de la urbanización, causando agrietamiento (efecto) de muros exteriores e interiores de dichas edificaciones. Paralelamente se verificó muestras (sic) de la ejecución de trabajos de corrección de estas grietas, las cuales persisten en los mismos y otros puntos de las edificaciones, lo que traduce que la solución de la problemática no debe aplicarse al efecto sino a la causa..."
(Subrayado y negrilla fuera de texto).

de

920

Esta frecuente necesidad que han tenido los habitantes de la referida urbanización, de quejarse contra la constructora que edificó sus viviendas, y la constante aparición de daños en las unidades, así como las observaciones hechas por las autoridades en los años 2002, 2003 y 2004; evidencian la persistencia de fallas que comprometen de manera constante el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, de los pobladores de la referida urbanización.

b) De las pruebas periciales

Durante el trámite procesal se decretó la práctica de un dictamen pericial, con el fin de que se determinaran las condiciones y materiales de construcción de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL II Sector, y el estado actual de la misma, así como establecer la posibilidad de que se presentaran daños que generaran un riesgo inminente para los habitantes del conjunto.

- Dictamen de la Perito GRACIELA TORRES DE FOLIACO

El 3 de julio de 2007, la Auxiliar de la Justicia, Ingeniera GRACIELA TORRES DE FOLIACO allegó el correspondiente dictamen (Cuaderno 4), y en el mes de agosto de 2007, aportó aclaraciones al mismo. De estos informes, se destacan las siguientes conclusiones:

- *“Los análisis geotécnicos y estructurales y el deterioro que presentan los elementos que conforman las edificaciones, como son: los muros estructurales, los muros sencillos, las vigas, columnas y placas y peldaños (sic) de escaleras, nos llevan a deducir que hubo una ejecución inadecuada de rellenos de nivelación con materiales inadecuados y mala compactación de ellos, por lo tanto, no cumplieron con las normas previstas en los diseños.*
- *“Parece que los materiales sobrantes de la excavación para terrazas no se retiraron sino que fueron utilizados en las áreas comunes y no reemplazados por los especificados en los diseños.”*
- *“Las excavaciones para la construcción de las terrazas de cimentación de las viviendas y las zonas comunes no fueron manejadas racionalmente, teniendo en cuenta el retiro y reemplazo de materiales desechables por los recibos especificados y además fueron manejados en ausencia total o parcial de sistemas de drenaje.”*

921

- "Ya durante el tiempo de construcción se presentaron problemas de deslizamientos de lodo proveniente del talud **que no se había estabilizado antes de iniciar las obras** ni aún cuando fueron habitadas las casas. Dichos taludes parcialmente empadrizados y soportados por un muro de 1.20 metros de alto, sigue siendo una causa de percances, pues no está totalmente defendido de escorrentías y las obras de drenaje y, el mismo muro, durante el lapso de tiempo de la construcción hasta hoy, presenta remiendos visibles en sus estructuras..."
- "...Sobre la base (50 cms) compactada se construyeron las estructuras sin prever el posible daño de la capa, ni tener las precauciones para evitar la infiltración de agua y la baja de la compactación por manipulación sobre el terreno de cimentación. En los folios 87 a 93 del expediente se pueden observar las fotografías que nos demuestran que no se tuvo el cuidado necesario en los sistemas de construcción." (Folio 252 C-1).

Recomendaciones

- "Sería conveniente revisar, rediseñar y construir obras de control de aguas de infiltración y escorrentía superficial y subsuperficial..."
- "En el relleno existente en las terrazas, es de difícil solución su reparación y mejoramiento, y debieran buscarse soluciones puntuales al presentarse cada situación aisladamente."
- "Se deberán revisar y mejorar las condiciones de las estructuras con elementos de amarre y confinamiento, que optimicen el trabajo de los elementos no estructurales."
- "Las losas de contrapiso se deberán reconstruir, recompactando el material del relleno y separándolas de las vigas de cimentación."

- Dictamen del perito JAIRO ENRIQUE RUBIANO RODERO

El dictamen rendido por la Ingeniera GRACIELA TORRES DE FOLIACO, fue **objetado por error grave** por el apoderado judicial de CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, quien, en su escrito de fecha 17 de agosto de 2007 (Folios 260 al 262 C-1), expuso las razones de su inconformidad.

Como consecuencia de dicha objeción, se decretó la práctica de un nuevo informe pericial, el cual fue elaborado por el Ingeniero JAIRO ENRIQUE RUBIANO RODERO, quien aportó la prueba el 4 de agosto de 2008 (cuaderno 5).

922

A lo largo de esta prueba, se acogen varias observaciones del informe objetado, y se da cuenta de algunos errores cometidos en el mismo. Asegura el profesional asignado, que no era procedente afirmar de manera categórica, como se hizo en el dictamen refutado, que los daños registrados provenían de anomalías en la construcción del terreno de las casas, con los rellenos de conformación de las terrazas donde se levantarían los cimientos. En opinión del ingeniero JAIRO ENRIQUE RUBIANO RODERO, la metodología adoptada para dicha conformación de terrazas no podía ser comprobada directamente, por estar las viviendas ya terminadas. El perito llega a las siguientes conclusiones:

"En lo que sí es de definitiva aceptación, es en considerar que el diseño ha debido considerar (sic) que eran construcciones en zonas de ladera para exigir un acotamiento de espesores de terraza y medidas de protección contra las precipitaciones pluviales" (Folio 17 cuaderno 5).

"...El cerramiento (del talud), con su muro de 120 metros de altura, no opera como muro de contención, por lo cual el contratista, ante la reiterada queja de los vecinos, y luego de los desprendimientos de material que se testimoniaron (...) procedió a aplanar el ángulo natural del talud, y cubrir a mitades (...) mediante plancha de cemento, la sección del talud que presuntamente mostrara amenazas de desprendimientos (...). El muro no ha cedido (...) se empadrizó el talud por sectores. La hipotética amenaza de inestabilidad se contrarrestó mediante la disminución del ángulo natural del talud, o aplanamiento. El murito de base y la malla de alambre no cumplen un papel de muro de contención sino, a ojos vista (sic), de muros de cerramiento, aún cuando tenga ductos de filtración."

Recomendaciones

- *"Como conclusión final, desde el punto de vista geomorfológico, la zona bajo análisis no reviste características de inestabilidad o riesgos de deslizamientos o volcamientos."*
- *"En problemas recientes en unidades habitacionales no sometidos a sobreconstrucciones y cuyo daño se debe fundamentalmente a la calidad no certificable de los materiales de construcción o a técnicas inadecuadas seguidas durante el proceso constructivo, la constructora debe darles una solución de continuidad (sic). Debe buscarse que los arreglos no sean de tipo cosmético, sino que se dé una solución integral a problemas de humedades, desagües inadecuados, fisuraciones y agrietamiento, si los hay."*

- **Dictamen de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

✓

En fecha 17 de julio de 2007, la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA aportó un *Diagnóstico geotécnico y estructural de 11 proyectos de vivienda de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR.*” (Folios 270 al 275 C-1).

En lo que respecta a la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, el estudio también concluye que, desde el punto de vista geomorfológico no hay lugar a presumir movimientos o daños asociados a procesos de remoción en masa, por las condiciones de estabilidad general de la ladera en la que fue edificado el conjunto residencial.

Estas son las observaciones hechas en el informe:

- “En términos generales, los diseños originales se evidencian coherentes con las normas de diseño y construcción sismorresistentes (NSR – 98), excepto por la falta de detalles constructivos para elementos no estructurales...”
- “...Una buena parte de los problemas evidenciados requeriría independizar sus posibles causas, en orden de las etapas del proceso (...). Unas estarían asociadas a la etapa de concepción y diseño de la urbanización, dado que su implantación en una zona de ladera requiere en general un estudio más detallado del que implica la construcción en zona plana, y un análisis más general del proyecto, especialmente cuando se requiere la construcción de rellenos de gran espesor para efectos de conformar las terrazas sobre las que se levantarán las edificaciones...” (Resaltados fuera de texto).
- “...Otras (causas de los daños) estarían asociadas a la etapa de habitación de las casas (...). Se puede concluir que en esencia fue una suma de factores incidentes lo que conllevó a los daños actuales, y por ende las conclusiones y recomendaciones generales se orientan a acciones concretas pero a la vez amplias (...). Después de realizar un análisis cuidadoso de los síntomas presentados, se aprecia que algunos de los daños se identifican más con las etapas de concepción y construcción de los rellenos para las terrazas sobre las que se levantarían los cimientos de las casas, específicamente en sitios que están siendo posiblemente sometidos a lavado de finos...” (Negrilla y subrayados fuera de texto).

Recomendaciones

- “...Adelantar las gestiones del caso que conlleven al diseño y construcción de las obras de control de aguas de infiltración y escorrentía superficial y

928

subsuperficial, especialmente en las partes altas de la ladera y en todo el relleno en general..."

- *"...Mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las estructuras, realizando las gestiones del caso que conlleven al diseño y construcción de elementos de amarre y confinamiento, que optimicen el trabajo de elementos no estructurales, **independientemente de que estos pertenezcan a la estructura original, o aquellos que fueron contruidos con o sin consentimiento de la CVP por parte de los propietarios**; e igualmente la reconstrucción de las losas de contrapiso, deslizándolas de las vigas de cimentación.*
- *"...La concientización de la comunidad de la Urbanización respecto de la importancia de terminar sus casas, así como la imperante necesidad de someter las ampliaciones o remodelaciones a las normas que regulan la materia..." (Destaca el Despacho).*

De lo expuesto en los tres dictámenes se concluye que, el primero de ellos asocia los daños directamente con deficiencias en el método de construcción, especialmente en la compactación del terreno de los cimientos, y en la calidad de algunos materiales; los otros dos, hacen esta asociación sólo de manera hipotética, y plantean la posibilidad de que las anomalías también provengan de las construcciones posteriores que los habitantes ejecutaron sobre sus viviendas.

En estos dictámenes se establece igualmente que desde el punto de vista geomorfológico, no existen riesgos inminentes ni graves de deslizamientos ni desestabilizaciones, que afecten la seguridad de la población. Empero, los tres informes concluyen con la formulación de recomendaciones al urbanizador, relacionadas con la solución a problemas en la construcción, especialmente respecto a la calidad de los materiales y deficiencias en las estructuras, así como al control de aguas.

En ese orden de ideas, se evidencia la ocurrencia de fallas en las viviendas que no necesaria ni exclusivamente provienen de la sobreconstrucción efectuada por los propietarios afectados, así como la necesidad de que la sociedad urbanizadora realice correcciones sobre anomalías que son consecuencia, por lo menos de manera probable, de algunas metodologías inadecuadas aplicadas durante la etapa de cimentación y construcción del conjunto residencial.

3.3.2 CONCLUSIONES DEL ANALISIS PROBATORIO

- a) **OBJECCIÓN al dictamen pericial rendido en fecha 3 de julio de 2007.**

925

La objeción fue formulada por el apoderado judicial de la sociedad CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, quien mediante escrito visible en los folios 260 a 262 del cuaderno principal, manifestó:

1. *"Para llegar a semejantes conclusiones, (la perito) se basa en lo siguiente:*

*Sobre los rellenos de las terrazas donde se levantaron los cimientos, **no** se hicieron lavados de material –afirmación que no fundamenta en prueba alguna)."*

Revisado el contenido del dictamen pericial en mención, ha de aclararse según lo observado por el Despacho, que lo que afirma en realidad la perito es: *"en la construcción de los rellenos para terraza donde se levantarían los cimientos, **se efectuaron** lavados de material, y tanto se perdió la capacidad portante calculada del relleno debidamente compactado."* (Folio 3 C-4). En todo caso, el dictamen que fue rendido posteriormente, no refuta esta afirmación, sino que desestima su carácter categórico, por considerar que lo allí descrito no puede ser objeto de verificación fáctica, pues el terreno ya está cubierto precisamente con las unidades edificadas. Así, el segundo perito afirma que los daños pueden provenir de causas asociadas con la deficiente cimentación del terreno, pero también de problemas presentados de manera posterior a la terminación y entrega de las casas. Por ello, **NO PUEDE CONSIDERARSE COMO ERROR GRAVE**, la afirmación hecha por la ingeniera GRACIELA TORRES DE FOLIACO, sobre las deficiencias en los rellenos de la terraza destinada a los cimientos, pues no pudo refutarse tal afirmación.

2. Igualmente afirma el apoderado de la constructora accionada: *"El deslizamiento del talud, que fue de material superficial, ocurrió en el año 2001, por lo que se pidieron conceptos a la Oficina de Riesgos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (...) y a la Subsecretaría de Control de Vivienda de la misma Alcaldía, quienes coincidieron en el diagnóstico y en las recomendaciones, las cuales fueron ejecutadas en su totalidad. Adicionalmente se compró una franja de terreno aledaña a dicho talud para disminuir su pendiente, y desde esa época no se volvieron a presentar anomalías con dicho talud."*

Frente a ello, y como se transcribió anteriormente, lo que afirma la perito es que DURANTE EL TIEMPO DE CONSTRUCCIÓN se presentaron problemas de deslizamiento, en razón a que el talud no se había estabilizado, aún cuando fueron habitadas las casas. Ello quedó demostrado en el presente proceso, con el contenido de la Resolución N° 246 de 2003, proferida por la SUBSECRETARÍA DE CONTROL DE VIVIENDA de la SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, acto administrativo ya analizado. En su informe pericial, la perito está reconociendo que los taludes fueron empradizados, pero hace referencia a los defectos en el muro de

6

926

contención del talud y en las obras de drenaje (Folio 9 C-4), observaciones con las que estuvo de acuerdo el perito designado para estudiar el dictamen inicial.

3. La empresa CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, continúa, manifestando: *"Por otra parte, las casas fueron entregadas, construidas en tres pisos, pero es falsa la afirmación de la perito, en el sentido de que 'ninguna ha sido adicionada (...)' puesto que un porcentaje alto de las viviendas ha tenido ampliaciones en los patios, de uno dos y hasta tres pisos (...) lo que genera una desestabilización de las estructuras."*

Es del caso aclarar que el asunto de la presunta ampliación ilegal de las casas no es relevante para las resultas del proceso, toda vez que el objeto de debate en el presente asunto es la **vulneración o amenaza de los derechos colectivos**, que, de llegarse a comprobar, no exoneraría de responsabilidad a las entidades involucradas, aún cuando se pruebe que algunos propietarios hayan intervenido sus viviendas de manera ilegal, pues si estas construcciones pueden ser causantes de algunos daños, la magnitud de las deficiencias hasta ahora encontradas evidencia que la causa del problema es más general que el simple capricho de algunos propietarios, y es más antigua que el mismo levantamiento de la urbanización.

Por ello, esta observación de la parte que refutó la prueba, no es suficiente para contradecir el dictamen, al tenor de lo preceptuado en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, pues en la norma se tiene como error grave *"el que haya sido determinante de las conclusiones a que hubieren llegado los peritos..."*, lo que no ocurre en el presente asunto con el tema de las ampliaciones **ni con las demás observaciones anotadas por la sociedad constructora.**

En consecuencia, el dictamen objetado será, junto con los demás medios allegados al proceso, prueba idónea que sustente la decisión que se adopte en el presente fallo, y **será desestimada la objeción, puesto que no se evidenció la configuración del error grave**, entendido según la doctrina como "una falla de entidad en el trabajo de los expertos"¹²; si bien pueden presentarse algunas imprecisiones o aún puntos de vista distintos entre los peritos, no por ello puede predicarse la existencia de un error, que posea la connotación de grave, pues, nótese cómo el dictamen rendido como prueba de la objeción, si bien no específicamente alude la existencia de falencias en el proceso constructivo de las viviendas, sí concluye en forma clara con la formulación de algunas recomendaciones, tales como: **"En problemas recientes en unidades habitacionales no sometidos a sobreconstrucciones y cuyo daño se debe fundamentalmente a la calidad no certificable de los materiales de construcción o a técnicas inadecuadas seguidas**

¹² LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, Procedimiento Civil Pruebas, Tomo III, Dupré Editores, Bogotá 2001, Pág. 235.

✓

925

durante el proceso constructivo, la constructora debe darles una solución de continuidad (sic). Debe buscarse que los arreglos no sean de tipo cosmético, sino que se dé una solución integral a problemas de humedades, desagües inadecuados, fisuraciones y agrietamiento, si los hay." (Negrilla y subrayado fuera del texto). Luego, sin lugar a dudas acepta la existencia de daños en las viviendas por él visualizadas y analizadas, no atribuibles a procesos de sobreconstrucción, sino que lo llevan a señalar que tales deficiencias pueden provenir de la calidad de los materiales o de técnicas inadecuadas en el proceso constructivo.

Por lo que del dictamen pericial que fue objetado, así como el rendido como prueba dentro de la objeción y los conceptos dimanados de la Universidad Nacional, puede evidenciarse sin lugar a dudas que las viviendas de la urbanización BUENAVISTA ORIENTAL II Sector, presentan en todo caso, deficiencias en cuanto a dilataciones o filtraciones; y que si bien algunas de tales averías se atribuyeron a culpa de los propietarios que realizaron modificaciones sin cumplir especificaciones técnicas, lo cierto es que no se denota tal circunstancia como la única, exclusiva y determinante causa de las fallencias, sino que en todos los informes periciales se hace alusión a la trascendencia que implicaba para el proyecto el hecho de construirse en un área de ladera, y con deficiencias en la elaboración de los rellenos para la cimentación.

b) Conclusiones probatorias – Derechos colectivos vulnerados o amenazados.

Los Informes de Visita Técnica, elaborados en el año 2004 por entidades de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, reportan anomalías tales como: deficiencias constructivas, asentamientos de terreno causantes de agrietamientos en los muros de las casas, faltas de sellamiento en algunos desagües, y por supuesto, el deslizamiento del talud del costado sur de la urbanización, el cual se produjo cuando las casas ya estaban habitadas.

Aunque la sociedad CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, en su momento, se allanó a corregir las deficiencias anotadas, el contenido de esos informes, así como el hecho de que el DISTRITO CAPITAL haya tenido que abrir investigaciones administrativas en varias oportunidades, demuestran que se VULNERÓ EL DERECHO COLECTIVO a 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.

No se desconoce que a la empresa CONSTRUCTORA MILENIO LTDA le fue otorgada la Licencia de Construcción N° 40784 del 18 de julio de 2000, por parte de la

928

Curaduría Urbana N° 4 de Bogotá, pues ello significa que, según los planos y demás documentación aportada con la correspondiente solicitud, la sociedad urbanizadora cumplía con las normas urbanísticas vigentes.

No obstante, las fallas que se han presentado con frecuencia desde el momento en que fueron entregadas las viviendas, dan cuenta de las deficiencias ocurridas desde la primera etapa de la edificación, y del hecho de que la constructora no haya hecho los suficientes estudios ni planeaciones que debieron efectuarse de manera previa al inicio del proyecto, teniendo en cuenta las características especiales del terreno en el que sería levantada la urbanización, tal y como quedó anotado en uno de los dictámenes periciales anteriormente analizados.

Ello evidencia que las construcciones se realizaron sin hacer prevalecer el beneficio de la calidad de vida de quienes habitarían el conjunto, pues, al menos para el año 2008, continuaron presentándose daños que, aunque se asocian sólo hipotéticamente a esas fallas ocurridas en la etapa de cimentación, se tiene como probable tal asociación, lo cual es suficiente para que este Despacho adopte decisiones que se orienten a proteger el derecho colectivo a la *realización de construcciones, dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes*, el cual ha resultado vulnerado, por no haberse aplicado medidas preventivas al inicio del proyecto. De ello deriva no sólo la responsabilidad de la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, sino de la CURADURÍA URBANA N° 4, que fue la entidad que ejerció una vigilancia previa al desarrollo del proyecto, concediendo la Licencia correspondiente sin percatarse de la insuficiencia del proyecto sobre el manejo de las condiciones especiales del terreno sobre el cual se construiría la urbanización, especialmente los riesgos que representaba, y aún representa, el talud de tierra aledaño al área edificada.

Adicionalmente, en la Resolución mediante la cual se otorgó la Licencia de Construcción mencionada, se le ordenó al contratista tramitar la solicitud de nombramiento de interventor a las diferentes Empresas de Servicios Públicos y al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO I.D.U. Sin embargo, también se demostró que no hubo intervención del IDU ni de ninguna autoridad del Distrito durante la ejecución del proyecto, a pesar de tratarse del desarrollo de un Programa de Vivienda de Interés Social. El DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, actuó sólo en la medida en que los habitantes afectados iban presentando quejas por los ya referidos daños en sus propiedades.

En tal sentido, y con el fin de restablecer el derecho colectivo que tienen los habitantes de la urbanización mencionada, a que se dé prevalencia a su calidad de vida en la construcción y edificación de sus viviendas; la sociedad CONSTRUCTORA

929

MILENIO LTDA, deberá dar cumplimiento a todas y cada una de las recomendaciones anotadas en los tres dictámenes periciales aportados al expediente, y que figuran en los folios 264 al 275 del C-1, y en los cuadernos 4 y 5, del plenario.

Para tal fin, la CURADURÍA URBANA N° 4 de Bogotá, deberá ejecutar sus funciones legales, otorgando las licencias urbanísticas a que haya lugar, y vigilando de manera especial que la planeación y la forma de ejecución de las obras que se ordenan en esta sentencia, no amenacen nuevamente los derechos colectivos que aquí se protegen, sino que más bien estén precedidas de la debida planeación en la que se tenga en cuenta el riesgo del terreno, y se garantice la observancia de las recomendaciones hechas por los referidos peritos, así como las demás normas vigentes sobre la materia.

Igualmente advierte el Despacho, que se encuentra amenazado el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, puesto que, aunque el reporte de prensa que obra a folio 398 del C-1 no constituye plena prueba de los hechos que allí se narran, sí resulta ser un indicio serio de que los habitantes de la Etapa I de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL se encuentran en peligro, por la inminente caída de las edificaciones, probablemente asociada a las condiciones del terreno en el que se encuentran. Y es que, frente al problema del talud de tierra ubicado en el costado sur del conjunto; aunque el último dictamen pericial reporta que no se han presentado deslizamientos desde la fecha en que fue aplanado, lo cierto es que tanto en ese como en los restantes informes se advierte que el muro construido para sostenerlo no reúne las características de un verdadero dispositivo de contención; por lo tanto, aunque no se hayan presentado derrumbes ni fenómenos similares, no puede el fallador esperar a que sucedan, puesto que el objeto de la presente acción no sólo está orientado a la reivindicación de derechos colectivos ya vulnerados, sino a la PROTECCIÓN de los que se encuentren EVENTUALMENTE AMENAZADOS o en peligro, como ocurre precisamente en el asunto que nos ocupa.

Por lo tanto, las autoridades distritales competentes, la sociedad CONSTRUCTORA MILENIO LTDA y la CURADURÍA URBANA N° 4 DE BOGOTÁ; deberán tomar las medidas tendientes a garantizar plenamente la protección del derecho colectivo a la Seguridad y Salubridad Públicas de los habitantes de la etapa I de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, efectuando las construcciones, reparaciones, controles y demás medidas técnicas y jurídicas tendientes a evitar daños por la presencia del mencionado talud; actividades que deben incluir el levantamiento de un muro de contención que responda en un porcentaje del 100% a las correspondientes normas técnicas y urbanísticas.

930

Es así que la Ley 9ª de 1989, establece en su artículo 5º:

"Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes (...) y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo".

Luego, el talud ubicado en el costado sur de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL constituye un espacio público, sobre el cual el Estado, en cabeza del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, tiene una responsabilidad orientada a la protección de los derechos colectivos, entre los cuales está el de la seguridad y salubridad públicas de quienes habitan cerca de esa zona. Lo anterior, teniendo en cuenta además lo preceptuado en el artículo 83 del Decreto 1052 de 1998, que establece:

"... 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..."

A su vez, el Decreto 1504 de 1998, establece:

"Artículo 1º. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo." (Negrilla fuera del texto).

Por lo tanto, el DISTRITO CAPITAL, a través de la DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES y de la SECRETARÍA DEL HÁBITAT, junto con la firma CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, Y DENTRO DEL ÁMBITO DE LAS ATRIBUCIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS de las entidades distritales aquí señaladas; deberán ejecutar sobre el talud referido las actividades que acaban de señalarse, y vigilar la idoneidad y calidad de las obras, con el fin de hacer cesar de manera definitiva, el riesgo en el que se encuentran los pobladores de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA II Sector, y la comunidad que habite o transite cerca de la zona.

c) Derechos colectivos no susceptibles de protección, en el caso concreto.

- La defensa del patrimonio público.

931

En el presente caso, este derecho no es susceptible de protección, por cuanto los hechos que motivaron la demanda no recaen en manera alguna, sobre bienes del Estado, ni representan riesgo o amenaza del herario público, o el patrimonio económico a cargo de las entidades distritales vinculadas.

- La libre competencia económica.

La protección de este derecho colectivo tampoco procede en el asunto que se estudia, puesto que no resultó demostrada una afectación de los derechos del consumidor, en los términos señalados por la jurisprudencia, es decir, ha debido acreditarse probatoriamente el detrimento sufrido por los interesados, en cuanto su papel de consumidores en la actividad mercantil, lo cual no tuvo ocurrencia en el presente proceso. Por otro lado, y como se anotó, no es ésta la acción procedente para reconocer la indemnización de perjuicios, pues este objetivo puede ser alcanzado por los afectados, en el trámite de una ACCIÓN DE GRUPO.

d) De las excepciones propuestas contra la demanda

EI DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, en la contestación de la demanda, propuso las siguientes excepciones:

- Inexistencia de un perjuicio por falta de nexo causal. Aduce que la demanda contiene pretensiones que no tienen que ver con la finalidad de la acción popular, particularmente en lo que tiene que ver con la solicitud de *resolución de los contratos de compraventa* de las casas de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, y que además, tal petición sólo es susceptible de resolverse contra el vendedor, es decir, la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA.

La excepción no prospera, puesto que el defecto consistente en la solicitud de resolución de los contratos, quedó superado al haberse subsanado la demanda, como quedó reseñado en el acápite de PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN, en esta providencia. Por lo tanto, tampoco puede acogerse la excepción de **Indebida acumulación de pretensiones**, puesto que, respecto de ésta, la entidad aduce que los demandantes no pueden pretender el pago de daños y perjuicios; asunto que también fue corregido en su momento por la parte actora.

- Falta de legitimación en la causa por la vía pasiva y ausencia de responsabilidad de Bogotá Distrito Capital. Señala que las averías que presentan las casas de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL, son responsabilidad de los constructores, y no del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.

932

Igualmente se **desestimaré la presente excepción**, puesto que, conforme se advirtió, al DISTRITO CAPITAL le correspondía controlar y vigilar el cumplimiento, por parte de la empresa urbanizadora, de todas las disposiciones contenidas en la correspondiente licencia de construcción, máxime cuando se trataba de un programa de vivienda de interés social. Aunque en los alegatos de conclusión el DISTRITO CAPITAL adujo el cumplimiento de las funciones que le competían; lo cierto es que ello no resultó suficiente para prevenir la vulneración de los derechos colectivos que serán objeto de amparo, y es preciso establecer, en todo caso, que el DISTRITO CAPITAL deberá permanecer al tanto del cumplimiento, por parte de los demás demandados, de todas las actividades que aquí se ordenarán.

Bajo los mismos parámetros, se **negará la excepción de Daño causado por el hecho exclusivo de un tercero**, propuesta por la misma entidad, puesto que los argumentos son los mismos que se acaban de exponer.

- Falta de legitimación en la causa por la vía activa. Afirma que los demandantes carecen de tal legitimación, por no haber acreditado legalmente su condición de propietarios de las viviendas afectadas.

Deberá declararse INFUNDADA la presente excepción, como quiera que la acción popular puede ser promovida por cualquier persona, según las voces del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, y del artículo 88 de la Constitución Nacional.

Por su parte, la sociedad **CONSTRUCTORA MILENIO LTDA**, formuló las siguientes excepciones:

- Inexistencia de los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados.
Aduce que los derechos reclamados en la demanda no han sido vulnerados por la constructora: asegura que el *derecho a la defensa del patrimonio público* carece de relación directa con el proceso; que el *derecho a la seguridad y salubridad públicas* tampoco se ha afectado, puesto que la demanda, en su concepto, se centra en vicios de construcción de cinco casas. Igualmente se pronuncia sobre el *derecho a la libre competencia económica*, argumentando que ésta es una materia que carece de toda lógica, y finalmente, aduce que el derecho referente a la *construcción, edificación y desarrollo urbanos con respeto de las disposiciones jurídicas y la calidad de vida de los habitantes*, quedó cumplido cabalmente por la entidad demandada.

Sin que sea del caso entrar a pronunciarse sobre cada uno de los derechos aquí referidos, puesto que la situación de los mismos acaba de ser abordada, se concluye en todo caso que resulta **INFUNDADA la excepción** formulada.

933

-. Cumplimiento en la obra, de las disposiciones nacionales y distritales sobre construcciones de vivienda de interés social, y prevalencia al beneficio (sic) de la calidad de vida de los habitantes de la Urbanización BUENAVISTA ORIENTAL. Los aspectos contemplados dentro de la sola denominación de esta excepción, han quedado agotados dentro de las consideraciones de esta sentencia, razón por la cual ha de declararse igualmente **INFUNDADA** ésta excepción, sin reiterar lo hasta ahora planteado, por no ser necesario.

e) Del INURBE En Liquidación.

Considera el Despacho que en el presente asunto, el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana INURBE en Liquidación, no resulta involucrado en la vulneración ni amenaza de los derechos colectivos reclamados en la demanda, puesto que, antes de su liquidación, el objeto misional de tal organismo, a la luz de lo que establecía la Ley 3 de 1991¹³, consistía fundamentalmente en la administración del sistema de subsidios de vivienda urbana; luego, le asiste razón a la Entidad liquidadora del INURBE cuando afirma en sus alegatos de conclusión, que sus funciones no están relacionadas en manera alguna con la intervención o control técnico en materia de construcción, sino que se orientan exclusivamente a la asignación de subsidios para vivienda.

Por otro lado, el Gobierno Nacional dispuso la supresión de la entidad, a través del Decreto 0554 de 2003, que determinó:

"Artículo 1°. Supresión y liquidación. *Suprímase el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, establecimiento público del orden nacional, creado por la Ley 3ª de 1991, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante el Decreto-ley 216 de 2003.*

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años y utilizará para todos los efectos la denominación 'Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación'.

La liquidación se realizará conforme lo dispuesto en el Decreto-ley 254 de 2000, mediante el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional."

"Artículo 9°. Prohibición para iniciar nuevas actividades. *El Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, conservará su capacidad jurídica, únicamente, para expedir los actos y celebrar los contratos y adelantar las acciones necesarias para su liquidación."* (Subrayado fuera de texto).

Lo que significa que el INURBE en Liquidación, desde el año 2003, ha dejado de desarrollar las actividades propias para las que fue creado, efectuando únicamente las operaciones tendientes a su proceso de liquidación. Por ello, no resulta procedente imponer órdenes o sanciones a dicha entidad para que proceda a realizar actividades

¹³ Norma mediante la cual fue creado el INURBE.

[Firma]

934

de intervención en terreno, máxime cuando, como se esbozó, la finalidad del INURBE se limitaba al otorgamiento y administración de los subsidios de vivienda concedidos por el Estado.

f) De la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR.

Tampoco logró demostrarse la responsabilidad de esta entidad en la vulneración de los derechos colectivos que aquí se amparan, puesto que, de las afirmaciones hechas tanto en la demanda como en su contestación, se colige que la actividad de la Caja demandada se circunscribió a tramitar los créditos hipotecarios para facilitar la compra de las viviendas por parte de los interesados. Como quiera que el derecho colectivo a la *libre competencia económica* no puede ser objeto de protección, según se puntualizó, se concluye que, ni el objeto misional ni la actuación misma de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, tienen injerencia alguna en las actividades que éste Despacho ordenará ejecutar, para amparar los intereses colectivos arriba señalados.

4. DEL INCENTIVO

Los actores populares no solicitaron, en su escrito de la demanda, el reconocimiento del incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998; sin embargo, como quiera que se trata de un beneficio al que tienen derecho por virtud de la ley, sin que la misma haya establecido limitaciones procesales al respecto, éste Juzgado asigna a los integrantes de la parte actora, de manera conjunta, el equivalente a VEINTE (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha del presente fallo.

Este incentivo deberá ser pagado a los demandantes por parte de las entidades responsables, así¹⁴:

- La sociedad CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, deberá pagar DIEZ (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- El DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÀ, pagará la suma de CINCO (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- La CURADURÍA URBANA N° 4 DE BOGOTÁ, pagará a los demandantes, el valor de CINCO (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

¹⁴ Al respecto, el H. Consejo de Estado, ha establecido que el monto del incentivo puede ser uno solo, aunque exista pluralidad de demandantes, y que las entidades involucradas deben proceder al pago del beneficio, de manera proporcional a la responsabilidad que tengan en el caso concreto. Véase al respecto la Sentencia del 4 de junio de 2001, C.P. Darío Quiñones Pinilla. Radicación N° 44001-23-31-000-2000-0421-01 (AP-066).

935

5. CONCLUSIONES

En el caso sub judice, ha de tenerse por demostrada la vulneración del derecho colectivo a 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; así como la amenaza al derecho de la seguridad y salubridad públicas, sin que sea de recibo el análisis de las restantes, por cuanto al tenor de lo normado en el inciso segundo del artículo 306¹⁵ del C.P.C. por remisión expresa que autoriza el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, al encontrar demostrado hechos que conduzcan a denegar las pretensiones de la demanda, el juez se abstendrá de resolver sobre las restantes excepciones.

5.1 ORDENES A CUMPLIR Y CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO.

5.1.1 Como consecuencia de lo anterior SE IMPONE A LA CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, con la asesoría e intervención de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ y de las demás autoridades cuya actuación se estime conveniente por parte de ésta; la obligación de efectuar las reparaciones necesarias e idóneas en las dilataciones y filtraciones de las viviendas de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL II Sector, no atribuibles exclusivamente a construcciones ilegales de los propietarios, así como a cumplir cada una de las recomendaciones indicadas por los peritos, a folios 264 al 275 del cuaderno 1; en el cuaderno 4, y en el cuaderno 5, y que se resumen así:

- *Revisar, rediseñar y construir obras de control de aguas de infiltración y escorrentía superficial y subsuperficial, especialmente en las partes altas de la ladera y en todo el relleno en general*
- *Revisar, reparar, diseñar y/o construir, según el caso, los dispositivos o mecanismos necesarios para mejorar definitivamente las condiciones de las estructuras con elementos de amarre y confinamiento, que optimicen el trabajo de los elementos no estructurales.*
- *Reconstruir las losas de contrapiso, recompactando el material del relleno y separándolas de las vigas de cimentación.*
- *Planear y ejecutar una solución integral a problemas de humedades, desagües inadecuados, fisuraciones y agrietamiento, en las viviendas que no hayan sido intervenidas ilegalmente por sus propietarios.*

¹⁵ Señala tal norma: "Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, podrá abstenerse de examinar las restantes. En este caso, si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alego no haya apelado de la sentencia".

936

- La concientización de la comunidad de la Urbanización respecto de la importancia de terminar sus casas, así como la imperante necesidad de someter las ampliaciones o remodelaciones a las normas que regulan la materia.

Para este efecto, la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, a través de la ALCALDÍA MENOR DE SAN CRISTÓBAL, advertirá a los propietarios que las ampliaciones o remodelaciones que efectúen en sus viviendas, **deberán contar con la respectiva licencia de construcción**. Igualmente, el DISTRITO CAPITAL adoptará las medidas jurídicas, preventivas y policivas que sean del caso, para impedir las construcciones ilegales, en ejercicio de sus facultades y atribuciones legales, especialmente la contenida en el artículo 83 del Decreto 1052 de 1998, transcrito anteriormente.

5.1.2. La firma CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, deberá efectuar las construcciones, reparaciones, controles y demás medidas que eviten la ocurrencia de daños por la presencia del **talud de tierra** ubicado en el costado sur de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL II Sector. En especial, y de manera obligatoria, deberá proceder a levantar un muro de contención que CUMPLA en un 100% con las correspondientes normas técnicas y urbanísticas vigentes, que serán especificadas por la CURADURÍA URBANA N° 4 de Bogotá. Ésta formulará las consultas que estime pertinentes, ante las respectivas autoridades urbanísticas del DISTRITO CAPITAL, quien a su vez deberá vigilar y evaluar el cabal cumplimiento de la orden que aquí se imparte.

5.1.3 Durante el desarrollo de las actividades que aquí se indican, la DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS DPAE, la SECRETARÍA DEL HÁBITAT, la ALCALDÍA MENOR DE SAN CRISTÓBAL y los demás entes de vigilancia del DISTRITO CAPITAL, efectuarán las respectivas revisiones y visitas, y las refacciones a que haya lugar conforme a las detalladas instrucciones de los peritos, que serán ejecutadas dentro del término máximo de TRES MESES.

5.1.4 La Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio de la Secretaría de Gobierno, designará un funcionario que **ejerza la veeduría** para efecto del cumplimiento del fallo y rinda un informe sobre su gestión. El Ministerio Público ejercerá vigilancia en tal sentido, a través de la PERSONERÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ.

5.1.5 En todo caso, la Alcaldía Mayor de Bogotá, deberá efectuar los estudios, y las gestiones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para que, de manera perentoria, se DETERMINE SI ES NECESARIA la reubicación de una o más viviendas ubicadas en la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL II Sector Etapa I. Una vez verificada dicha necesidad, deberá gestionar, si es el caso, dicha reubicación, dando

937

prioridad a las viviendas que presentan riesgo inminente de deslizamiento; recuperará el terreno ocupado mediante la demolición de las construcciones; dispondrá las medidas tendientes a asegurar que los pobladores que sean reubicados, accedan a vivienda en condiciones dignas, en los términos descritos en la presente providencia. Los miembros cabeza de familia de los núcleos familiares a reubicarse deberán concurrir con el Distrito y contribuir en las obras de construcción requeridas para adelantar su reubicación

5.1.6 Se conformará un COMITÉ DE SEGUIMIENTO de las presentes decisiones, conformado por la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ, la DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS DPAE, la SECRETARÍA DEL HÁBITAT, la ALCALDÍA MENOR DE SAN CRISTÓBAL, la CURADURÍA URBANA N° 4 DE BOGOTÁ, y la PERSONERÍA DE BOGOTÁ, ésta última a través de su dependencia o funcionario competente.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

6.- FALLA:

PRIMERO: AMPÁRENSE los derechos colectivos a la SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS; y a 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.

SEGUNDO: ORDÉNASE a la sociedad CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, **inicie** la ejecución de todas y cada una de las recomendaciones anotadas en los numerales 5.1.1 y 5.1.2 de la presente providencia, y en los dictámenes periciales que figuran en el presente proceso, a folios 264 al 275 del cuaderno 1; en el cuaderno 4, y en el cuaderno 5.

TERCERO: ORDÉNASE a la sociedad CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo **inicie** las construcciones, reparaciones, controles y demás medidas técnicas tendientes a evitar daños por la presencia del talud de tierra ubicado en el costado sur de la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL II Sector, etapa I, la cual, a su vez, se encuentra ubicada en la Calle 31 Sur N° 12 - 25 Este, de Bogotá. Tales actividades deben incluir el levantamiento de un muro de contención que CUMPLA en un 100% con las correspondientes normas técnicas y urbanísticas vigentes, según lo esbozado en las consideraciones de ésta sentencia.

938

CUARTO: ORDÉNASE a la CURADURÍA URBANA N° 4 DE BOGOTÁ, ejercer, dentro del ámbito de su competencia, la vigilancia para el cabal cumplimiento de las acciones enunciadas en los numerales Segundo y Tercero de la presente sentencia, con el fin de que las mismas sean ejecutadas con observancia de las normas vigentes sobre la materia; e igualmente, otorgar a la CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, las Licencias Urbanísticas a que haya lugar, para los efectos aquí señalados, previo los estudios técnicos que garanticen la protección de los derechos colectivos amparados en la presente providencia, según lo expuesto en las motivaciones que anteceden.

QUINTO: ORDÉNASE al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, para que a través de la ALCALDÍA MAYOR; la ALCALDÍA MENOR DE SAN CRISTÓBAL; la SECRETARÍA DEL HÁBITAT; y la DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS DPAE, y demás entidades distritales competentes, dé cumplimiento a lo señalado en el artículo 83 del Decreto 1052 de 1998, sobre la vigilancia y control de las obras que se ejecuten en cumplimiento de la presente providencia, para asegurar que se dé estricta aplicación a las Licencias de Urbanismo que se concedan, y a las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, y en los dictámenes periciales rendidos en el presente proceso.

SEXTO: ORDÉNASE al Alcalde Mayor del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, que dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo, adelante las gestiones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para que antes de que concluya el período de la actual Administración, se ejecuten las obras antes señaladas, en observancia de las recomendaciones hechas por los peritos, y se determine la procedencia de la reubicación de las viviendas ubicadas en la URBANIZACIÓN BUENAVISTA ORIENTAL II Sector Etapa I, y se ejecute, si es el caso, dicha reubicación, dando prioridad a las que presentan riesgo inminente de deslizamiento; recuperar el terreno ocupado mediante la demolición de las construcciones; y disponer las medidas tendientes a asegurar que los pobladores que sean reubicados, accedan a vivienda en condiciones dignas, en los términos descritos en la presente providencia. Los miembros cabeza de familia de los núcleos familiares a reubicarse deberán concurrir con el Distrito y contribuir en las obras de construcción requeridas para adelantar su reubicación.

SÈPTIMO: RECONÓZCASE a la parte actora, el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en un monto de VEINTE (20) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES a la fecha del presente fallo, el cual deberá ser pagado por las entidades responsables, así:

✓

939

- La sociedad CONSTRUCTORA MILENIO LTDA, deberá pagar DIEZ (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- El DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, pagará la suma de CINCO (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- La CURADURÍA URBANA N° 4 DE BOGOTÁ, pagará a los demandantes, el valor de CINCO (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

OCTAVO: CONFÓRMESE un COMITÉ DE SEGUIMIENTO para el cumplimiento de las órdenes aquí impartidas, el cual estará integrado por la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ, la DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS DPAE, la SECRETARÍA DEL HÁBITAT, la ALCALDÍA MENOR DE SAN CRISTÓBAL, la CURADURÍA URBANA N° 4 DE BOGOTÁ, y la PERSONERÍA DE BOGOTÁ.

NOVENO: COMUNÍQUESE el contenido de la presente providencia a la PERSONERÍA DE BOGOTÁ, a efectos de que se dé cumplimiento a lo aquí dispuesto. Por Secretaría, ofíciase a dicha entidad, a través del mecanismo más expedito.

DÉCIMO: EXONÉRESE a la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR y al INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y REFORMA URBANA - INURBE - EN LIQUIDACIÓN; de toda responsabilidad por la vulneración de los derechos e intereses colectivos protegidos mediante la presente sentencia.

UNDÉCIMO: DECLÁRASE NO PROBADA la Objeción por error grave, formulada contra el dictamen pericial rendido por la Ingeniera GRACIELA TORRES DE FOLIACO; según lo expuesto en las motivaciones que anteceden.

DUODÉCIMO: NOTIFÍQUESE el presente fallo en la forma prevista en el artículo 323 del C.P.C, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, advirtiendo a las partes que la presente determinación podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LA JUEZ,

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

D.m.a.