

PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES – Competencias de los municipios / ACCIÓN POPULAR – Naturaleza preventiva / SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE – Amenaza por el riesgo inminente de ocurrencia de un desastre en la Urbanización Bosques de la Hacienda por las condiciones del terreno y el estado inconcluso de la obra

La Sala se percata que en la actualidad la urbanización, sin haber sido terminada, está siendo habitada por los propietarios e invadida por otros, sin atender las actuales condiciones y características tanto del terreno como de las estructuras, consecuencia del abandono de la obra. Así, se encuentran sendos informes rendidos por la Coordinación Técnica de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias relacionados con el estado de la urbanización, en donde se señalan que algunos apartamentos no se encuentran completamente terminados, otros están en proceso de construcción. Además, aseguró que por la falta de terminación y adecuación de la urbanización, de acuerdo con las prescripciones dadas, se han desencadenado procesos erosivos de amenaza alta. (...) De esta manera, la Sala encuentra que en la actualidad existe un riesgo inminente por las condiciones del terreno y el estado de la obra. Conforme a la normativa constitucional y legal, los entes Municipales cuentan con sendas competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de los asentamientos. Adicionalmente deben atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la realización de los estudios recomendados por éstas, tal es el caso de los hechos por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias en el caso sub examine. En consecuencia, la Sala teniendo en cuenta la naturaleza preventiva de este mecanismo constitucional, revocará la providencia de instancia, en el sentido de amparar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente el cual se halla amenazado y en peligro de vulneración. A efectos de solucionar el grave problema que aqueja a la población, se ordenará al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Fondo de Prevención y Atención Emergencias - Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe – acometer de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presupuestalmente viables, a fin de precaver la ocurrencia de un desastre en el sitio conocido como la Urbanización “Bosques de la Hacienda”, para lo cual se concede un término de seis meses para su iniciación, contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia y doce meses para su conclusión. Asimismo, el Distrito Capital, a través de sus dependencias, tomará todas las medidas encaminadas a la reubicación de las familias que habitan la urbanización situada en zona de alto riesgo, todo ello teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTICULO 2 / LEY 715 DE 2001 - ARTICULO 76 / DECRETO 919 DE 1989 – ARTICULO 62 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 1 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 8 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 10

NOTA DE RELATORIA: Sobre las competencias frente a la prevención y atención de desastres: Corte Constitucional, sentencia del 23 de marzo de 2010, Rad.: T – 199/10, MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C. veinte (20) de enero de dos mil once (2011)

Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00357-01(AP)

Actor: DOLLY VANESSA BOHORQUEZ AYALA

Demandado: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA Y OTROS

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte actora - **DOLLY VANESSA BOHÓRQUEZ AYALA** - contra la sentencia de 24 de abril de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

*“**PRIMERO.**- Deniéganse las súplicas de la demanda.*

***SEGUNDO:** Exhórtese al Alcalde Mayor de Bogotá para que proceda a realizar las evaluaciones de riesgo sobre las actuales construcciones para que de forma inmediata implemente las actuaciones administrativas preventivas que estime necesarias para garantizar la seguridad pública.*

***TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia y, previas las anotaciones a que haya lugar, archívese el expediente”*
(fl. 567, cdno. ppal. Mayúsculas y negrillas fijas del original).

I-. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

Mediante escrito presentado el 3 de marzo de 2005 ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 1 a 28, cdno. 1), **DOLLY VANESSA BOHÓRQUEZ AYALA**, obrando en nombre propio y en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Carta Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentó demanda contra la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., ALCALDÍA LOCAL DE RAFAEL URIBE URIBE, SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., SUBDIRECCIÓN DE CONTROL DE VIVIENDA, INURBE, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL, CURADURÍA URBANA NO. 1 Y LA**

SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente 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, para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERO. *Se ordene las acciones necesarias (sic) hacer cesar el agravio a los derechos e intereses colectivos de la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes que provoco (sic) la urbanización, construcción y venta del proyecto Bosques de la Hacienda.*

SEGUNDO: *Se ordene las medidas necesarias para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro y la amenaza a los derechos colectivos de la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente a los habitantes de la urbanización Bosques de la Hacienda y a los de la comunidad del sector circunvecino de la localidad Rafael Uribe Uribe.*

TERCERO: *Con el fin de continuar velando por los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, se sirva conceder a la accionante el máximo incentivo previsto en la Ley.*

CUARTO: *Condenar en costas a la parte demandada” (fl. 28, cdno. 1. Mayúsculas y negrillas fijas del original).*

1.2. LOS HECHOS

En síntesis, la actora narró los siguientes:

2.1. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital concedió a la Compañía Internacional de Construcciones S.A. licencia de desarrollo integral para el predio “*Hacienda los Molinos*”, localizado en la avenida 10ª entre las calles 45 y 48J sur de la ciudad de Bogotá D.C.

2.2. La Curaduría Urbana No. 1 de Bogotá D.C. aprobó la modificación del proyecto urbanístico y otorgó licencia de construcción para la edificación de 612 unidades de vivienda con su respectiva red de servicios públicos y equipamiento comunal.

2.3. El Instituto de Desarrollo Urbano – INURBE – aprobó 394 subsidios familiares de vivienda para el mencionado proyecto de manera ilegal, lo anterior en consideración a lo siguiente: i) Que el enajenador contara con el permiso de ventas del proyecto expedido por la Subdirección de Control de Vivienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá. ii) Que las soluciones de vivienda estuvieran terminadas con los correspondientes servicios públicos. iii) Que la sociedad constructora contara con la viabilidad financiera para cumplir con las familias adjudicatarias.

2.4. La Sociedad Compañía internacional de Construcciones S.A. entre los años 1997 y 2001, prometió en venta y vendió unidades de vivienda de interés social del referido proyecto sin que las mismas estuviesen terminadas y sin contar con el correspondiente permiso.

2.5. Tres años después de iniciada la comercialización del proyecto, de haberse desembolsado los subsidios y de firmarse promesas de compraventa y escrituras de venta sobre inmuebles que no estaban construidos, la Subdirección de Control de Vivienda Distrital impuso una sanción de \$500.0000.

2.6. El constructor para continuar con su fraude y con el fin de apalancar su situación económica y legal, involucró en el proyecto a la Cooperativa Multiactiva Crediticia – COOCREDITICIA, cediendo en un primer momento derechos de su sociedad en el proyecto y posteriormente suscribió un contrato de unión temporal.

2.7. Mediante conciliación prejudicial ante la Procuraduría Primera judicial delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, aprobada por la Sección Tercera, se acordó el reembolso al INURBE de la suma de \$658.442.560 recibidos en concepto de subsidios familiares de vivienda y la entrega de 104 apartamentos correspondientes a los demás subsidios; acuerdo que fue incumplido por la unión temporal.

2.8. En el año de 2002 el proyecto fue abandonado por el constructor sin las obras de urbanismo necesarias, con deficiencia en la construcción, con escrituras públicas y promesas de compraventa sobre unidades inexistentes, con un avance físico de la obra de tan sólo un 30% y con riesgo general para la habitabilidad.

2.9. A pesar que la urbanización Bosques de la Hacienda está ubicada en una zona de alto riesgo y que no está en condiciones de habitabilidad, las familias que habían invertido en esas viviendas se tomaron la urbanización y actualmente la ocupan, sin que las entidades den respuesta a las mencionadas irregularidades.

II-. ACTUACIONES DE LAS PERSONAS VINCULADAS AL PROCESO

Notificadas del auto admisorio de la demanda, las personas en contra de quienes se dirigió el libelo inicial contestaron la demanda en los términos que se resumen a continuación:

2.1. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Mediante escrito presentado el 1 de abril de 2005 (fls. 141 a 149, cdno. 1), a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual manifestó que dentro de sus funciones no está la de prevenir desastres naturales o evitar la proliferación de viviendas supuestamente ilegales en zonas de riesgo, los cuales pueden poner en peligro la estabilidad de terrenos donde se encuentren ubicadas urbanizaciones, como la mencionada en la presente acción popular.

Arguyó que tampoco le compete garantizar la seguridad de las construcciones mencionadas, ya que la ejecución de obras públicas y/o privadas no es facultad atribuida a ese Departamento.

No obstante, comentó que se aprecia que la Resolución No. 1861 de 1995, determina entre otras condiciones, quien es el urbanizador responsable, las obligaciones a cargo del mismo y los plazos que el mismo debía cumplir, así como las normas urbanísticas generales y específicas que rigen para la urbanización.

Añadió que los presuntos daños presentados en la urbanización se han producido por el incumplimiento de las condiciones establecidas en la respectiva licencia de urbanismo o construcción o por la presunta acción temeraria de terceros al ejecutar maniobras que afectan la estabilidad del terreno.

Aclaró que el acto administrativo que expidió inicialmente fue modificado por la licencia No. 9710316 del 31 de diciembre de 1997, expedida por la Curaduría Urbana No. 1, de manera que las condiciones urbanísticas específicas que

sirvieron de fundamento para que la Unión Temporal conformada por la Compañía Internacional de CONSTRUCCIONES y Coocrediticia desarrollara el proyecto fueron allí planteadas, de manera que no intervino en el trámite y desconoce las condiciones de hecho y de derecho en que se modificó la licencia.

Propuso las excepciones de *“falta de jurisdicción rompimiento del fuero de atracción”*, *“falta de integración del litisconsorcio necesario”* y *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*.

2.2. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE – DAMA. A través de escrito visible a folios 159 y 169 de expediente (cdno. 1), el ente administrativo contestó la demanda argumentando que la Subdirección de Control de Vivienda tiene asignadas las funciones de inspección, vigilancia y control de la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda en el Distrito Capital.

Dijo que fue precisamente en ejercicio de esas funciones que se adelantaron las correspondientes investigaciones administrativas e impuso las sanciones previstas en los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 078 de 1987.

En relación con la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa advirtió que en ninguna parte del libelo se expone cuál es el soporte o prueba de inmoralidad.

Señaló que no es cierto que la Administración haya sido permisiva y pasiva, toda vez que la Subdirección actuó dentro del margen de sus funciones y competencias, requiriendo conforme al procedimiento establecido a las sociedades enajenadoras.

Recalcó que con fundamento en las competencias de control la Administración no se puede responsabilizar por los vicios ocultos o aparentes o por las fallas de calidad de un bien, pues éstos, de acuerdo con las leyes civiles y comerciales, son responsabilidad de quien vende o de quien construye.

Observó que para que se genere responsabilidad por parte de la Administración se deben cumplir una serie de elementos, los cuales dentro del presente proceso no se encuentran acreditados por los accionantes, en lo que se refiere al Dama.

El apoderado de la entidad propuso las excepciones que denominó “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, “*ausencia de daño y de responsabilidad causados a los accionantes por parte del distrito capital*”, “*daño causado por el hecho exclusivo de un tercero*” y “*actividad diligente, oportuna y ceñida a su orbita funcional por parte de la entonces Subsecretaría de Control de Vivienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – hoy Subdirección de control de Vivienda del Dama*”.

2.3. INTERVENCIÓN DE LA ALCALDÍA LOCAL DE RAFAEL URIBE URIBE. A través de apoderado judicial el Alcalde Local se pronunció sobre los hechos de la demanda (fls. 170 a 1888, cdno. 1).

Manifestó que conoce el caso a través de la querrela 53 de 1998, en la que se tomaron las medidas correctivas del caso y que el mismo concluyó con la imposición de una multa a las sociedades que adelantaron el proyecto de vivienda de \$66.400.000, otorgándole un plazo de 60 días para la adecuación de las obras.

Adujo que en ningún momento la Alcaldía ha omitido su deber y no existe ningún nexo de responsabilidad, por el contrario ha actuado dentro de los límites de su competencia.

En efecto, reiteró que no existen los elementos que determinan la responsabilidad administrativa, si bien es cierto que se afirma que se presentan daños en la urbanización Bosques de la Hacienda por la construcción de las viviendas en zona de alto riesgo, también lo es que las mismas resultan atribuibles a los constructores y vendedores, como también a los propietarios de los predios.

Finalmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.4. INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA – INURBE EN LIQUIDACIÓN. En escrito obrante a folios 190 a 197 del cuaderno No. 1 del expediente, el apoderado del Inurbe expuso que han realizado todas las acciones necesarias, legales y pertinentes para la recuperación de los dineros desembolsados y así evitar el detrimento patrimonial.

Afirmó que no es al Inurbe a quien le compete realizar la supervisión de las obras realizadas por el oferente, sino que en cumplimiento de las atribuciones de la Ley 66 de 1968 y sus decretos reglamentarios, es al Distrito Capital.

Agregó que ha realizado las acciones para lograr la devolución de los subsidios que otorgó, hecho que se evidencia con la suscripción de un acuerdo de pago con las sociedades demandadas, cuyo incumplimiento originó el proceso de jurisdicción coactiva de mayor cuantía No. JCAC 002-2002, en el cual se decretó el embargo y secuestro de bienes inmuebles y se aceptó la dación en pago ofrecida por la Compañía Internacional de Construcciones S.A.

2.5. INTERVENCIÓN DE LA CURADURÍA URBANA No. 1. El representante legal de la Curaduría se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos (fls. 199 a 214, cdno. 1):

Señaló que para la expedición de la Resolución No. 1861 de 17 de noviembre de 1996, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital analizó previamente las características geotécnicas y geomorfológicas del terreno objeto de adecuación e intervención de conformidad con las normas y conceptos vigentes en ese momento.

Resaltó que los actos administrativos expedidos por el Curador Urbano No. 1 se estudiaron, tramitaron y expidieron de conformidad con las normas que rigen la función pública y dieron cuenta del cumplimiento por parte de los proyectos presentados de la normativa urbanística y estructural vigente en el momento de cada una de las solicitudes.

Expresó que con la expedición de la resolución No. 011-0098 del 7 de junio de 2001, la Curadora Urbana fue enfática al establecer que las obligaciones de los titulares, urbanizador y constructor responsable acerca de la mitigación del riesgo por remoción en masa.

Sostuvo que una vez el Curador da fe o certifica que el proyecto está de acuerdo con las normas vigentes a través de la licencia, corresponde a los titulares, urbanizadores responsables y constructores responsables, la obligación de ejecutar las obras tal y como fueron aprobadas, las autoridades deben vigilar que

las obras se ejecuten de conformidad con lo aprobado por el Curador Urbano y se cumplan las obligaciones y recomendaciones emanadas de la licencia.

Observó que teniendo en cuenta el marco legal de la función pública encargada al Curador, de ninguna manera puede considerársele responsable por la correcta o adecuada ejecución de las obras que ampara por medio de sus licencias y, mucho menos, de las defraudaciones o problemas de cumplimiento contractual que se hayan podido presentar con los adquirientes de las viviendas.

Advirtió que resulta posible desarrollar urbanísticamente un predio en zona de amenaza alta o medio por remoción en masa, siempre y cuando se cumplieran los condicionamientos establecidos en la Ley.

Finalmente, comentó que las licencias se sustentaron en la normativa urbanística vigente y de conformidad con las normas que regulaban su función pública, además que el hecho que el predio se encontrara en una zona de amenaza por remoción en masa, no era óbice para negarse a tramitar y expedir la licencia solicitada, pues como lo expuso, el Decreto No. 619 de 2000 permitía el desarrollo urbanística siempre y cuando se allegara el análisis detallado de amenazas y riesgos y éste se encuentre de conformidad con los términos de referencia emitidos por la Dirección de Atención de Emergencias.

2.6. INTERVENCIÓN DE LA DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DEL DISTRITO CAPITAL - DPAE. En escrito visible a folios 215 a 217 del plenario (cdno. 1), el apoderado judicial aclaró que es un ente consultor el cual únicamente puede, dentro de sus atribuciones, efectuar estudios y dar recomendaciones para la mitigación del riesgo.

Indicó que cuando se trata de construcciones privadas, como en el caso sub lite, el DPAE debe adelantar el diagnóstico técnico y efectuar una serie de recomendaciones.

En ese sentido, recalcó que las pretensiones de los demandantes escapan a su competencia, entidad que cumplió plenamente con sus atribuciones legales.

2.7. INTERVENCIÓN DE LA COOPERATIVA MULTIACTIVA CREDITICIA – COOCREDITICIA EN LIQUIDACIÓN. Notificada del auto admisorio de la demanda el representante legal contestó la demanda (fls. 267 y 268, cdno. 1),

para lo cual mencionó que la Cooperativa se encuentra en proceso de liquidación forzosa ordenada por la Superintendencia de la Economía Solidaria y que el órgano directivo de la administración no cumplió con las funciones asignadas estatutariamente ni defendió los intereses de los asociados avocando a la sociedad a una situación de difícil manejo.

2.8. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA – DANSOCIAL. A través de apoderado judicial DANSOCIAL se opuso a las pretensiones de la demanda, toda vez que no participó ni en las presuntas omisiones ni en el retardo en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales frente a la Cooperativa.

Propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva porque los demandantes se refieren a actuaciones ocurridas en época anterior al momento en que la Superintendencia de Economía Solidaria asumiera las funciones de control, inspección y vigilancia sobre las cooperativas, ocurrido el 27 de octubre de 1999, de conformidad con la resolución 129 de 1999, de manera que en ese momento ya no ejercía esas funciones.

III-. LA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Mediante auto fechado el 7 de julio de 2005 (fls. 288, cdno. 1), el a – quo citó a las partes a la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se celebró el día 6 de septiembre de 2005 (fls. 304 a 311, cdno. 1), diligencia que se declaró fallida por la falta de fórmulas de arreglo para hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados.

IV-. LA SENTENCIA IMPUGNADA

Mediante providencia de 24 de abril de 2006 (fls. 544 a 568, cdno. ppal), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, apoyándose en los siguientes argumentos:

Manifestó que de acuerdo con los hechos de la demanda y las pruebas que obran en el expediente, están comprometidos derechos individuales de orden patrimonial de los propietarios de las viviendas de la urbanización Hacienda Los Molinos – Bosques, los cuales pueden ser reclamados por los perjudicados que sufren a través de las acciones ordinarias contra el vendedor por los vicios redhibitorios.

Al respecto, adujo que los interesados fueron negligentes en su actuación, toda vez que sólo hasta el año 2000 interpusieron la respectiva queja, además aseguró que la Cooperativa creada para proteger los intereses de los futuros propietarios, de la cual ellos hacían parte, permitió que la constructora no desarrollara el proyecto de acuerdo a las condiciones establecidas en las diferentes licencias porque no controló ni denunció a tiempo la mala calidad en la ejecución de la obra descuidando su deber de cuidado, de manera que por este hecho no puede endilgarse responsabilidad a las autoridades distritales.

En relación con el derecho a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, expuso que resulta evidente que las circunstancias narradas en la demanda como hechos constitutivos de violación o amenaza a la referida prerrogativa resultan infundadas, por cuanto la administración ejerció las competencias asignadas al INURBE en liquidación, ya que actuó según los parámetros establecidos para decidir la elegibilidad del programa y de la misma manera otorgó subsidios de vivienda según la normativa vigente.

En cuanto a la actuación de la Superintendencia de Economía Solidaria de Vigilancia y Control de la Cooperativa Multiactiva Crediticia - Coocrediticia, concluyó que dentro de la órbita de sus competencias impuso sanciones de multa a los miembros del Consejo de Administración, al revisor fiscal y al gerente por el incumplimiento en el desarrollo y finalización de la obra Bosques de la Hacienda.

Por otra parte, afirmó que el Departamento Nacional de Economía Solidaria para la época de los hechos no tenía atribuida la función de control, inspección y vigilancia sobre las cooperativas, en cuanto la Superintendencia de la Economía Solidaria asumió esas cargas.

En lo atinente a la Curaduría Urbana No. 1 consideró que su actuación se encuentra ajustada al marco normativo establecido para la función pública delegada que cumple, toda vez que adelantó el estudio del caso para expedir la autorización correspondiente, verificó que el proyecto que le fue presentado cumpliera con las normas estructurales y de sismoresistencia.

De otro lado y en lo relacionado con los derechos a la seguridad y salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la

realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, anotó que las viviendas de la urbanización presentan deterioros consistentes en agrietamientos, hundimientos y deslizamientos.

Mencionó que la Sociedad Compañía Internacional de Construcciones S.A. no atendió en su totalidad las recomendaciones realizadas por las entidades distritales que hubieran permitido controlar el movimiento de tierras con la consecuente amenaza.

Señaló que examinadas las pruebas allegadas al proceso resulta claro que el Distrito Capital adelantó las medidas necesarias tendientes a velar que la constructora cumpliera con los compromisos adquiridos respetando las recomendaciones relacionadas con las edificaciones adelantadas en zona de amenaza alta por remoción en masa.

Agregó que los daños ocasionados en las viviendas tiene origen en la falta de cumplimiento de las observaciones y requerimientos necesarios para adelantar la construcción en ese tipo de suelos, falla cuya responsabilidad se puede endilgar en principio exclusivamente a la Sociedad Compañía Internacional de Construcciones S.A. y luego, simultáneamente, a la Cooperativa Multiactiva Coocrediticia, pero resaltó que se estableció que la autoridades distritales y nacionales implementaron las medidas necesarias, dentro de la órbita de su competencia para vigilar el cumplimiento de las recomendaciones sobre la construcción de las viviendas.

En este orden de ideas, el juez de instancia exhortó a la Alcaldía para que realizara las evaluaciones de riesgo sobre las actuales construcciones para que implementen las actuaciones administrativas preventivas que estima necesarias para garantizar la seguridad pública.

V. RECURSO DE APELACIÓN

5.1. APELACIÓN DE LA SEÑORA DOLLY VANESSA BOHÓRQUEZ AYALA. En escrito fechado el 11 de mayo de 2006 (fls. 570 a 585, cdno. ppal), la actora apeló la sentencia de instancia para lo cual sostuvo que debió declararse la responsabilidad de la administración pública.

Expresó que el a-quo reconoce que la Alcalde debe tomar las medidas necesarias para garantizar la efectiva protección de los derechos colectivos invocados en la demanda, pero que extrañamente no responsabiliza a quienes debieron garantizar su construcción en debida forma.

Reiteró que desestima las pretensiones siendo que la propia Ley es enfática en afirmar que los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios deben hacerse efectivos.

Aseveró que cómo es posible que sabiendo de antemano la administración distrital las condiciones de alto riesgo del terreno en donde se construyó la urbanización Bosques de la Hacienda permitiera su construcción sin vigilar atentamente el cumplimiento de la licencia respecto de las obras de mitigación.

No entiende como el deber de vigilancia y control de la actividad urbanista no la tiene las entidades asignadas por la Constitución y la Ley, sino que a juicio del a-quo es deber de los particulares que hoy son víctimas de las omisiones de la Administración.

Indicó que el INURBE en liquidación incumplió flagrantemente los propósitos que tuvo el legislador al consagrar a favor de las familias más necesitadas el subsidio de vivienda, toda vez que no verificó las condiciones técnicas, financieras y económicas de la constructora y de la urbanización.

Respecto a la actuación de la Superintendencia de Economía Solidaria sostuvo que se olvido que su función principal es la de inspección, vigilancia y control.

Finalmente, comentó que sin dar solución efectiva al problema de las víctimas que habitan el proyecto el a – quo se limitó a exhortar a la Alcaldía para que siga ejerciendo los controles necesarios para impedir que las personas habiten la urbanización.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de nueve (9) de junio de 2010 (fl. 607, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo la Alcaldía Local de

Rafael Uribe Uribe, la Secretaría Distrital del Hábitat y la Secretaría Distrital de Planeación reiteraron en esencia sus argumentos de oposición.

VII-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

7. 1. LAS ACCIONES POPULARES - FINALIDAD Y PROCEDENCIA – Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada. B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana. Y, C) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

7.2. LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas, como lo señaló la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003:

“Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.

Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta.

Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé:

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.”

Lo anterior supone, que si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere. Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales.

De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento –como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.

Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.

Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales”.

7.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A RESOLVER

En el caso bajo estudio la actora reclama la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente 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, debido al presunto incumplimiento de las autoridades demandadas al permitir la construcción y enajenación de la Urbanización Bosques de la Hacienda.

Para resolver, la Sala observa:

El señor Luis Morales Gómez en su calidad de representante legal de la Compañía Internacional de Construcciones S.A. presentó solicitud de licencia de Desarrollo Integral para el predio denominado "*Hacienda Los Molinos*", localizado en la avenida 10ª entre las calles 45 y 48J sur de la ciudad de Bogotá D.C. (fl. 232, cdno. 1).

En atención a la anterior petición, el 23 de noviembre de 1979, el Jefe de la Unidad de Mejoramiento y Coordinación de Barrios le informó al señor Morales que para efectos de la expedición de la respectiva licencia debía presentar previamente un estudio geológico a la Secretaría de Obras Públicas para su concepto y recomendación, lo anterior con el fin de garantizar la estabilidad de los suelos (fl. 248, cdno. 1).

En ese mismo sentido se pronunció el Secretario de la Junta de Planeación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, al manifestarle al Secretario de Obras Públicas que en caso de darse un desarrollo urbano de vivienda para la "*Hacienda Los Molinos*", se debía supeditar esa aprobación a un estudio geológico con el fin de garantizar la estabilidad del terreno (fl. 249, cdno, 1).

En cumplimiento a dicho requerimiento, en agosto de 1994 la sociedad constructora presentó el estudio geotécnico del predio, dejando plasmado en el mismo la investigación realizada del subsuelo y consagrando algunas recomendaciones para la adecuación del terreno que conforma el lote donde se

proyectaba la edificación del plan de vivienda de interés social “Urbanización Hacienda Los Molinos”.

En el mencionado documento, en lo que nos interesa, se estableció lo siguiente:

“La investigación ejecutada permite concluir que no existen evidencias de un movimiento masivo que involucre toda el área donde se proyecta construir la urbanización.

Tampoco se encuentran deslizamientos activos dentro del predio que impidan el emplazamiento de las viviendas.

Analizados los resultados de la zonificación geotécnica consignada en el numeral 3.4., se considera que el globo de terreno es apto para las construcciones proyectadas” (fls. 54 y 64, cdno. 1. Negrillas de la Sala).

Igualmente, la Corporación Autónoma Regional realizó una visita al terreno para verificar las condiciones del mismo, como resultado de ella constató que la zona presentaba grandes cárcavas con una alta degradación y erosión, **pero recalcó que era posible la utilización de los terrenos del lote para vivienda, siempre que el diseño urbano y las consiguientes obras se plantearan y construyeran técnicamente** con el fin de preservar las zonas menos deterioradas (fl. 250, cdno. 1).

De acuerdo con lo anterior, es claro que a pesar de las evidentes características del terreno era posible su utilización para el desarrollo de proyectos urbanísticos, pero siempre y cuando en su construcción se observaran las medidas técnicas correspondientes para que se garantizara la estabilidad del mismo.

Fue así, entonces, como la Secretaría de Obras Públicas el 31 de octubre de 1994 conceptuó favorablemente la utilización del lote para la construcción de la urbanización en comento:

*“Revisado el Estudio Geotécnico, para el predio de la referencia...”,
“...se encontró que lo anterior se ajusta a las condiciones morfológicas y geotécnicas planteadas en el mencionado estudio y el anexo con el número 711-1419.*

Se deben tener en cuenta todas las recomendaciones propuestas” (fl. 265, cdno. 1).

Teniendo en cuenta la anterior aprobación y corroborado el lleno de los demás requisitos de Ley, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital concedió

licencia de Desarrollo Integral, mediante la resolución No. 1861 del 17 de noviembre 1995 (fls. 232 a 246, cdno. 1), estableciendo en la misma múltiples obligaciones para la construcción del proyecto y consagrando algunas recomendaciones dadas las características del suelo:

*“1.4. Zona de densidad: Autorregulable
2. Zonificación: Geotécnica
Zona de Riesgo: II-M*

Observaciones: Zona de intensa erosión con la presencia de cárcavas originadas en algunos casos por la implantación de invasiones.

Recomendaciones: La construcción sin cumplir ninguna especificación técnica ha originado la remoción de la cobertura vegetal, dejando al descubierto los niveles arcillo – arenosos muy susceptibles a la erosión.

*“.....
.....*

“7. Otros

Dar cumplimiento a las siguientes normas:

*Facilidades Minusválidos: Decreto 108/95
Sismoresistencia: Decreto 1400/94
Buzones Hidrantes: Decreto 1388/76
Almacenamiento de Basuras: Decreto 2104/83
Acuerdo 6/90
Decretos 734/93 y 737/93”.*

Lo anterior demuestra que en la expedición de la referida resolución sí se tuvo en cuenta el análisis previo de las características geotécnicas y geomorfológicas del terreno objeto de adecuación e intervención, contrario a lo manifestado por el actor popular.

Posteriormente, la Cooperativa de Crédito y Ahorro Comercial Crediticia solicitó una nueva licencia de construcción por la expiración de la vigencia de la ya concedida; como resultado del estudio de la petición, la Curaduría Urbana No. 1 de Bogotá D.C. expidió una nueva licencia de Urbanismo y Construcción bajo la modalidad de Desarrollo Integral (Resolución No. 011-0098 del 7 de junio de 2001) (fl. 205, cdno. 1).

En concreto y en atención a la actualización del estudio geotécnico, los efectos que se derivaban de la referida Resolución quedaron supeditados al cumplimiento de los siguientes requisitos:

“Artículo 5º. Los efectos que se deriven de la presente Resolución, quedan supeditados al cumplimiento de los siguientes requisitos:

*“.....
.....*

“4. Diseñar, programar y ejecutar las obras de prevención y mitigación de riesgo por remoción en masa.

*“.....
.....*

“Artículo 9º. Obligaciones del urbanizador responsable.

*“.....
.....*

“1. Ejecutar las obras de forma tal que se garantice tanto la salubridad y seguridad de las personas, como la estabilidad de los terrenos, redes de servicios públicos, edificaciones...”

2. Garantizar la eliminación del riesgo sísmico y la remoción en masa, para lo cual debe cumplir estrictamente las exigencias y recomendaciones a la que hace referencia el estudio de suelo” (fls. 207 y 208, cdno. 1).

Ante la ya iniciada existencia de la Urbanización se tramitaron en el Instituto Nacional de Vivienda Urbana de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE subsidios familiares de vivienda a varios postulantes del proyecto “*Hacienda Los Molinos*”, los cuales fueron aprobados por medio de las resoluciones 0761 y 0803 de 1996 (fls. 470 a 494, cdno. 1).

Entonces y a pesar de haberse concedido el permiso de construcción bajo ciertos parámetros y luego de aprobados los subsidios de vivienda, **la sociedad constructora abandonó el proyecto sin desarrollar las obras aprobadas en las licencias de construcción**, lo cual condujo a que algunos de los apartamentos fueron tomados por sus propietarios y otros fueron invadidos (fls. 405 a 423, cdno. 1).

Con ocasión de los referidos hechos, la Alcaldía de la Localidad de Rafael Uribe Uribe adelantó querrela y declaró mediante la Resolución No. 0124 del 14 de

noviembre de 2003, infractores al régimen de obras a la Compañía Internacional de Construcciones S.A. y a la Cooperativa de Crédito y Ahorro – Coocrediticia, sociedades que se encuentran en liquidación y contra las cuales se iniciaron sendos procesos de naturaleza ejecutiva por jurisdicción coactiva para el cobro de los subsidios familiares de vivienda asignados, desembolsados y no legalizados en el mencionado proyecto (fls. 424, 449 y 450, cdno. 1).

En la misma decisión se impuso una multa de sesenta y seis millones cuatrocientos mil pesos (\$66.400.000), y se realizaron unos requerimientos para que el predio objeto de análisis no fuera habitado, tales como:

- ✚ Se solicitó a la Décimo Octava Estación de Policía proceder al sellamiento inmediato de las obras.
- ✚ Con oficio No. A.O. 768 del 19 de septiembre de 2002, se ordenó al Comandante de la Décimo Octava Estación de Policía constatar el sellamiento impuesto, en consideración a que en visita practicada se constató que los mismos fueron levantados y que algunas personas habían ocupado las obras.

Por su parte, la Subsecretaría de Control de Vivienda, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control de la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda de interés social, adelantó algunas investigaciones para esclarecer los hechos que dieron lugar a esta demanda.

Como resultado de las pesquisas realizadas por esa dependencia y de conformidad con las prescripciones de las Leyes 2610 de 1979 y 78 de 1987, encontró irregularidades en la comercialización del proyecto, por lo que impuso a la Urbanizadora una multa mediante Resolución No. 891 de 9 de noviembre de 2001.

Además, a través de la Resolución No. 089 del 6 de marzo de 2003, se sancionó con multa tanto a la Compañía Internacional de Construcciones S.A. como a la Cooperativa Multiactiva Crediticia – Coocrediticia por el incumplimiento de las obligaciones contraídas con los adquirentes de las unidades de vivienda del proyecto residencial en mención (fls. 31 a 39, cdno. 1).

En ese mismo sentido actuó el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE en liquidación, hoy Patrimonio Autónomo de

Remanentes, quien en aras de recuperar los dineros públicos desembolsados en la figura de subsidio de vivienda, declaró ocurrido el siniestro de las pólizas de garantías Nos. CO-00102217, CO-00100042 y 34002236 de las Compañías de Seguros Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. y Caja Agraria por valores de \$476.550.000, \$219.000.0000 y \$372.000.000 respectivamente (fls. 334 a 351, cdno. 1).

Incluso, como bien lo precisó el a-quo, esa institución adelantó el correspondiente proceso de ejecución fiscal donde se decretó el embargo y secuestro de bienes y recibió otros en dación en pago. En cuanto a la conciliación prejudicial adelantada con las sociedades (fls. 433 a 438, cdno. 1) se encontró que la misma fue incumplida por ellas (fls. 190 a 197, cdno. 1).

De otro lado y en relación con la actuación de la Superintendencia de Economía Solidaria de Vigilancia y Control, se advirtió que ésta inició investigación administrativa en contra de la Cooperativa Coocrediticia, elevando pliego de cargos a cinco de los miembros del Consejo de Administración, al Revisor Fiscal y al Gerente por el incumplimiento en el desarrollo y finalización de la obra “*Bosques de la Hacienda*”; de las actuaciones administrativas se sancionó a dichas personas en varias resoluciones expedidas el 22 de noviembre de 2004 (fls. 441, 442, 536 y 537, cdno. 1).

Así las cosas, la Sala considera que el Distrito Capital a través de sus dependencias, inició y concluyó múltiples actuaciones dirigidas a lograr que la Cooperativa Multiactiva Crediticia – COOCREDITICIA y la Compañía Internacional de Construcciones S.A., cumplieran no sólo con la normatividad vigente y exigible sino también con las recomendaciones dadas relacionadas con la edificación de un proyecto en un terreno caracterizado por fenómenos de remoción en masa.

Ciertamente, revisado el abundante material probatorio allegado al plenario, se pudo establecer que se cumplieron con las obligaciones legales contenidas en los numerales 1, 5, 6, 9 y 11 del artículo 86 del Decreto 1421 de 1993 - *por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital* – los cuales a la letra disponen:

“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales.

“.....
.....

5. *Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.*

6. *Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.*

“.....
.....

9. *Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y ante quién.*

“.....
.....

11. *Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares”.*

Contrario a lo expuesto por la demandante la Alcaldía tuvo en cuenta que el proyecto se encontraba y se encuentra en una zona de riesgo alto, esto en razón a que desde el inicio del trámite para la concesión, se solicitaron de manera reiterada los estudios geotécnicos del suelo y una vez allegados se concluyó que a pesar de que el lote estaba ubicado en una zona de amenaza de remoción o deslizamiento podía edificarse el proyecto, pero siempre que se realizaran las adecuaciones técnicas recomendadas en el mismo estudio y en las resoluciones de aprobación del proyecto expedidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Curaduría Urbana No. 1 de Bogotá.

Igualmente, se aclaró que las entidades demandadas hicieron seguimiento a la licencia de construcción y urbanismo, hasta el punto de iniciar varios procesos sancionatorios por cuanto se comprobó que las exigencias dadas para la construcción de la urbanización no estaban siendo observadas por las plurimencionadas sociedades, ordenándose en consecuencia el sellamiento de la obra.

En conclusión, *del material obrante en el expediente no se desprende omisión de sus deberes, toda vez que las autoridades dentro de la órbita de actuación vigilaron el cumplimiento de las mismas y adelantaron los procesos administrativos del caso tanto para sancionar como para recuperar los dineros desembolsados.*

A pesar de lo anterior, la Sala se percata que en la actualidad la urbanización, sin haber sido terminada, está siendo habitada por los propietarios e invadida por otros, sin atender las actuales condiciones y características tanto del terreno como de las estructuras, consecuencia del abandono de la obra.

Visibles a folios 40 a 46 y 402 a 423 del cuaderno No. 1, se encuentran sendos informes rendidos por la Coordinación Técnica de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias relacionados con el estado de la urbanización, en donde se señalan que algunos apartamentos no se encuentran completamente terminados, otros están en proceso de construcción. Además, aseguró **que por la falta de terminación y adecuación de la urbanización, de acuerdo con las prescripciones dadas, se han desencadenado procesos erosivos de amenaza alta.**

En el diagnóstico técnico No. DI-1656 (fls. 409 a 415, cdno. 1) se determinó que en la zona de influencia de la urbanización aparecen materiales de la formación regadera (Ters) y de la formación Tilatá (Tqt), compuesta por arcillosita altamente meteorizadas y areniscas friables.

En particular, precisa que el inventario de procesos del estudio registra fenómenos en el predio de la urbanización, tales como explotación minera abandonada y de tipo artesanal por socavones. Los daños observados en las estructuras son grietas en los muros de cerramiento de los patios, falta de alineación en la retícula de vigas aéreas de soporte a la placa de entrepiso, exposición de refuerzo y agrietamiento de pañetes.

Resalta que **la categoría de amenaza por fenómenos de remoción en masa para el predio de la urbanización es alta, mientras que el área circundante es media.**

Se consideró que no se encuentra en condiciones de habitabilidad independientemente de la incertidumbre de la estabilidad geotécnica del piso de

fundación, **por cuanto la construcción está abandonada y no cuenta con obras mínimas de drenajes, urbanismo y acabados.**

Por lo anterior, se recomendó que mientras no se realicen los estudios y se implementen las recomendaciones del mismo, no se considera seguro habitar el proyecto.

Concretamente el funcionario manifestó (fl. 415, cdno.1):

“Mientras no se realicen los estudios y se implementen las recomendaciones del mismo, no se considera seguro habitar el proyecto. En forma complementaria se debe adelantar un control topográfico del sitio durante la continuación de las obras y como mínimo seis meses después, para determinar cualquier asentamiento que permita detectar zonas de subsidencia de los bloques actualmente construidos.

Para el caso de las áreas por desarrollar y para verificar la existencia de los túneles bajo el terreno de apoyo de los bloques de apartamentos, se debe realizar la excavación para eliminarlos o realizar sondeos como mínimo a 30 m para cada apoyo para descartar su existencia.

La Subsecretaría de Control de Vivienda debe verificar otros aspectos dados en las consideraciones de diseño (preparación del terreno para fines urbanísticos, sistema estructural y de cimentación, materiales que componen las edificaciones), para lograr el cumplimiento de las recomendaciones constructivas y condiciones de operación del proyecto urbanístico.

Se requiere la intervención de la Alcaldía Local Rafael Uribe para evitarse continúe con la ocupación de los apartamentos, por el riesgo por fenómenos de remoción de masa y caída de elementos que reviste el abandono de los trabajos.

Se debe cumplir la norma urbanística, ambiental y verificar las condiciones actuales respecto de las recomendaciones del estudio geotécnico presentado con la solicitud de licencia de urbanismo, así como establecer las responsabilidades del proyecto por parte de la Subsecretaría de Control de Vivienda” (Negrillas y subrayado de la Sala).

De esta manera, la Sala encuentra que en la actualidad existe un riesgo inminente por las condiciones del terreno y el estado de la obra.

Sobre el particular cabe recordar que existe un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que imponen claros deberes y

obligaciones de protección a las autoridades públicas, respecto de todos y cada unos de los habitantes y residentes de Colombia.

Basta recordar el mandato contenido en el artículo 2º de la Constitución Política, el cual establece que 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 el ordenamiento jurídico.

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.

Se desprende, entonces, un deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, y el cual se encuentra dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población.

Como bien lo expresa la jurisprudencia constitucional¹, ese deber genérico ha sido concretado en distintos preceptos de carácter legal, de manera específica y en relación con la materia que nos ocupa, la Ley 715 de 2001 dispuso en su artículo 76 lo siguiente:

“ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. *Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*

“.....
.....

“76.9. En prevención y atención de desastres:

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

¹Corte Constitucional. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Rad.: T - 199/10. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”.

De manera más específica el artículo 62 del Decreto - Ley 919 de 1989 “*Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, en su literal h) señala entre las funciones que corresponde a las entidades territoriales la de “**atender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales**”.

Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997² los cuales destacan la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.

El artículo 1º señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial **y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes**; 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**; promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Por su parte, el artículo 8º establece que 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, y **menciona entre las**

² *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.*

acciones urbanísticas “localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”.

En el mismo sentido el artículo 10^o *supra* prescribe que **“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”.**

Así pues, los entes Municipales cuentan con sendas competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de los asentamientos³.

Adicionalmente deben atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la realización de los estudios recomendados por éstas, tal es el caso de los hechos por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias en el caso sub examine.

En consecuencia, la Sala teniendo en cuenta la naturaleza preventiva de este mecanismo constitucional, revocará la providencia de instancia, en el sentido de amparar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente el cual se halla amenazado y en peligro de vulneración.

A efectos de solucionar el grave problema que aqueja a la población, se ordenará al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Fondo de Prevención y Atención Emergencias - Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe – acometer de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presupuestalmente viables, a fin de precaver la ocurrencia de un desastre en el sitio conocido como la Urbanización “*Bosques de la Hacienda*”,

³ Corte Constitucional. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Rad.: T - 199/10. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

para lo cual se concede un término de seis meses para su iniciación, contados a partir de la ejecutoria de la presente Sentencia y doce meses para su conclusión.

Asimismo, el Distrito Capital, a través de sus dependencias, tomará todas las medidas encaminadas a la reubicación de las familias que habitan la urbanización situada en zona de alto riesgo, todo ello teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias en el diagnóstico técnico que obra a folios 405 a 415 del cuaderno 1. Para el cumplimiento de esta orden se concede un término de dos meses para su conclusión, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Con ese propósito las entidades deberán contar y promover el integro y permanente compromiso y apoyo de la parte actora y de la comunidad que circunda el sector afectado, en atención al principio de solidaridad consagrado en el artículo 95, numeral 2º de la Constitución Política.

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

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la providencia apelada, esto es, la sentencia del 24 de abril de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. AMPÁRESE el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente de la comunidad de la localidad Rafael Uribe Uribe, el cual se encuentra amenazado y en peligro de vulneración, conforme a lo razonado en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. ORDÉNASE al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Fondo de Prevención y Atención Emergencias - Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe – acometer de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presupuestalmente viables, a fin de precaver la ocurrencia de un desastre en el sitio conocido como la Urbanización “*Bosques de la Hacienda*”, para

lo cual se concede un término de seis meses para su iniciación, contados a partir de la ejecutoria de la presente Sentencia y doce meses para su conclusión.

CUARTO. ORDÉNASE al Distrito Capital, a través de sus dependencias, tomar todas las medidas encaminadas a la reubicación de las familias que se encuentran en la urbanización ubicada en zona de alto riesgo, todo ello teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias en el diagnóstico técnico que obra a folios 405 a 415 del cuaderno 1. Para el cumplimiento de esta orden se concede un término de seis meses para su conclusión, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Con este propósito las entidades deberán contar y promover el integro y permanente compromiso y apoyo de la parte actora y de la comunidad que circunda el sector afectado, en atención al principio de solidaridad consagrado en el artículo 95, numeral 2º de la Constitución Política.

QUINTO. FIJASE como incentivo a favor del demandante y a cargo del Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe, el equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales.

SEXTO. CONFÓRMASE el Comité para la vigilancia del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán, además de las partes, un representante de la personería y de la Defensoría del Pueblo – Seccional Bogotá.

SÉPTIMO. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMÍTASE** copia auténtica de ésta decisión a la Defensoría del Pueblo.

OCTAVO. Ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 20 de enero de 2011.

RAFAEL E. OSTA UDE LA FONT PIANETA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO