

## **ACCION DE GRUPO - Cosa juzgada respecto de algunos demandantes**

Como quiera que en el presente asunto figuran 31 demandantes, pero en relación con 27 de ellos se definió la situación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante fallo de primer instancia de fecha agosto 24 de 2000, confirmado en sentencia de 25 de octubre de 2001 (Consejero Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda) existe cosa juzgada respecto de esas 27 personas. Al respecto, es necesario precisar que aunque en el proceso a que se ha hecho referencia no se demandó a la Caja Promotora de Vivienda, ni la misma fue vinculada a la actuación, no comparte la Sala la decisión del a quo en el sentido de que en este caso se estudie la responsabilidad de tal ente en relación, no solo con los cuatro demandantes a que se ha hecho alusión, sino en relación con la totalidad de los mismos, pues la situación de los 27 actores a que se refiere la sentencia adoptada dentro de la acción de grupo AG99-001 ya fue definida en forma en que el fallo, que ya surtió ejecutoria lo decidió. Por lo tanto, la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar, que no fue discutida en ese proceso, pues solo figuran como responsables el Distrito y la Sociedad Transequipos y Constructores Ltda., no puede ser ahora objeto de análisis respecto de los 27 demandantes cuya situación ya se definió, pues no es posible analizar la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar respecto de unos mismos demandantes en dos procesos diferentes, por lo tanto, no resulta coherente que la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar respecto de esos 27 demandantes sea definida en el presente proceso. En este sentido será revocada la sentencia apelada, pues en el presente caso solo se analizarán las pretensiones de los cuatro demandantes a que se ha hecho referencia.

## **ACCION DE GRUPO - Naturaleza: derechos que ampara, interposición, condiciones uniformes, determinación de demandados / ACCION DE GRUPO - Protege no solo derechos colectivos sino los subjetivos de carácter constitucional o legal**

Las acciones de grupo pueden interponerse por un número plural de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para estas personas. Señala también la norma que las condiciones uniformes deben tener lugar también respecto de los elementos que configuran la responsabilidad, como son el hecho dañoso, los perjuicios y la relación de causalidad entre ambos. Debe existir identidad del demandado, de las pretensiones y de la causa. El párrafo del artículo 52 de la Ley 472 de 1998 consagra que la demanda se debe dirigir contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, el cual debe ser determinado. En el presente caso, la demanda se dirigió contra la Caja Promotora de Vivienda Militar, pero mediante auto del 28 de enero de 2000, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vinculó al Distrito Capital y a la entidad constructora como posibles responsables de los perjuicios que se demandan. Respecto de las acciones de grupo, esta Corporación ha dicho: “Del texto de las normas citadas se desprende que la acción de grupo no ha sido prevista para la defensa exclusiva de un tipo específico de derechos. En efecto como ha quedado establecido, la norma constitucional consagra una garantía procesal para los casos en que se generen daños a un grupo, pero no determina que tales daños deban ser consecuencia de la vulneración de un derecho específico; pro su parte, el artículo 1 de la ley, al disponer que ella procura “la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas”, distingue entre los derechos colectivos y aquellos que están en cabeza de un número plural de personas. Estos derechos de los grupos a los que se refiere la ley, de acuerdo

con la interpretación hecha por la Corte Constitucional, no son “únicamente....derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre....la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante el juez” “El artículo 3, cuyo contenido es repetido casi íntegramente en el artículo 46 de la misma ley, analizado anteriormente, define las acciones de grupo y establece los requisitos para su procedencia. No contiene limitación alguna en relación con la naturaleza de los derechos cuya protección se solicita.”

### **ACCION DE GRUPO - Hecho dañoso como elemento de la responsabilidad**

Para que sea procedente el reconocimiento de los perjuicios, objeto de la acción de grupo, es necesario determinar si se configuran los elementos de la responsabilidad, paso que se analizará a continuación. Del hecho dañoso: De conformidad con el material probatorio allegado al expediente, es evidente que los demandantes han soportado un daño en sus viviendas, lo cual, innegablemente, genera un perjuicio patrimonial, además del riesgo para sus vidas y su propiedad. Como quiera que el fallo proferido en la Acción AG99-001 que tramitó el Tribunal de Cundinamarca y que fue confirmado por la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa Consejo de Estado, en sentencia del 25 de octubre de 2001, C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, adujo: “De donde se infiere que la administración obró en forma negligente e imprudente con relación a las actuaciones anteriores y posteriores a la construcción.” “...de acuerdo con todo lo anterior, se desprende la responsabilidad de la administración en el daño, como quiera que la expedición de la licencia y del permiso, dieron vía libre a la constructora para edificar la urbanización. Si bien es cierto, la sola licencia y el solo permiso no son causantes directos del daño, sí concurrieron a la producción del mismo.” “c. La Sociedad Transporte de Materiales y Equipos y Construcciones Ltda., “Transequipos y Construcciones Ltda.”. (en liquidación): La constructora por su parte, no atendió las recomendaciones técnicas para la edificación de la urbanización”. “Para la Sala resulta sorprendente la negligencia y la falta de responsabilidad de la constructora, como cuando edifica 152 casas que a sabiendas de la precariedad del terreno, no toma la totalidad de las medidas técnicas sugeridas con calidad y profesionalismo”. En el mismo fallo más adelante se consignó: “A más de lo anterior, la Alcaldía Menor de San Cristóbal Sur, omitió cumplir con la existencia de solicitar a la Constructora la licencia de construcción, que de haber obrado como la ley se lo exige, muy seguramente la obra hubiera quedado suspendida por falta de este esencial requisito.” Se arribó a las siguientes conclusiones: “De acuerdo con los estudios realizados por los peritos y la firma Geoingeniería Ltda., y que en su parte pertinente se transcribieron en esta providencia, la adecuación del terreno es utópica, ya que el daño es continuado en el tiempo y cualquier obra de corrección que se acometa es inútil, porque como bien lo expresaron los citados estudios, en el futuro va a colapsar el ciento por ciento de la urbanización. Ello en el entendido de que no haya un movimiento sísmico de mediana intensidad, el cual no está en capacidad de soportar la urbanización. Es más, también atendiendo que no vaya a haber un período de alta pluviosidad, el cual tampoco está en capacidad de soportar, ya que al desplazamiento del terreno, contribuye enormemente la filtración de aguas que provienen de los barrios Montebello y Granada Sur, lo cual indiscutiblemente pone de presente la cruda realidad de una tragedia anunciada y de la cual, la administración no ha tomado las medidas reales y concretas.” (Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 25 de octubre de 2001. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda). Esta Sala hace suyas las conclusiones a las que arribó el Consejo de Estado en el proceso fallado con anterioridad, pues es la misma situación de los cuatro demandantes de este proceso; modificará la sentencia que

se examina, pues, conforme al material probatorio, toda la Urbanización a que se ha hecho mención está amenazada con el derrumbe total, como consecuencia de los diversos factores que se analizan en el dictamen pericial que obra como prueba lo que hace improcedente ordenar reparaciones locativas.

### **ACCION DE GRUPO - Responsabilidad por aprobación de proyecto urbanístico sin estudio de fondo de los aspectos técnicos como el estudio de suelos**

Respecto de la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar, de las pruebas allegadas se deduce que es clara la negligencia de esta entidad en el estudio del proyecto que finalmente ofreció a sus afiliados y que comprometió el patrimonio de tales personas. Llama la atención la forma tan ligera y superficial como la Caja de Vivienda despachó el aspecto técnico relativo a las viviendas de esta urbanización, haciendo caso omiso de la existencia de múltiples informes que evidenciaban las fallas que presentaban los terrenos sobre los que fue construída, haciéndola inviable para la promoción entre los afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar, por la omisión, entre otros, del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Resulta sorprendente que el informe técnico no se haya referido para nada a los antecedentes sobre los estudios de suelos respecto de los terrenos donde se construyó la Urbanización San Luis, existentes desde años atrás. Aunque no aparece prueba de que la Caja Promotora “haya obligado a sus afiliados a adquirir los inmuebles so pretexto de perder los aportes”, como se afirma en la demanda, sí se configura indudablemente el nexo causal entre el daño o perjuicio recibido por las personas que compraron sus viviendas a la empresa “Transequipos y Construcciones Ltda.”, en las cuales invirtieron todos sus ahorros ya que la entidad Caja Promotora de Vivienda Militar, por su actitud omisiva, promovió la venta de estas viviendas sin realizar un estudio de fondo sobre los aspectos técnicos de las mismas, de modo que se hubiera evitado la inversión en un proyecto inviable que actualmente tiene las viviendas a punto de demolición. Hay que tener en cuenta la buena fé de los compradores frente a un proyecto que aparecía avalado por la Caja Promotora de Vivienda. Sin embargo, la responsabilidad de la Caja de Vivienda Militar se limitará a un 20% del total de los perjuicios ocasionados en razón de que se le entregaron de parte de la Constructora permisos de construcción y de venta que dieron “apariencia” de que todo el proyecto estaba correctamente.

### **ACCION DE GRUPO - Determinación de la indemnización ante demolición de viviendas que impiden cualquier reparación por suelos inestables**

Teniendo en cuenta que los estudios técnicos demuestran que las grietas que presentan las viviendas son progresivas y que lo recomendable es la demolición total ante el inminente riesgo que comporta la Urbanización, se hace evidente que no resulta razonable ordenar la reparación de las viviendas sino que lo procedente es la terminación de los contratos hipotecarios vigentes con las entidades financieras, por carencia de objeto, aspecto que deberá ser tenido en cuenta para efectos de que cese cualquier obligación futura respecto de los demandantes, y el reconocimiento, a título de indemnización a cada uno de los cuatro demandantes a que se refiere esta sentencia, del valor que se canceló como cuota inicial del inmueble y de los valores que haya cancelado como abono a capital o interés respecto del crédito hipotecario.

**CONSEJO DE ESTADO**

## **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: OLGA INES NAVARRETE BARRERO**

Bogotá, D.C. febrero catorce (14) de dos mil dos (2002)

**Radicación número: 25000-23-24-000-1999-0004-01(AG)**

**Actor: OSWALDO OBREGÓN ALVAREZ Y OTROS**

**Demandado: DISTRITO CAPITAL Y LA SOCIEDAD TRANSEQUIPOS Y CONSTRUCCIONES LTDA.**

**Referencia: APELACIÓN SENTENCIA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que, con fecha julio diecinueve (19) de 2001, profirió la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la existencia de cosa juzgada respecto de los demandantes de la Acción de Grupo AG-99001, en relación con el Distrito Capital y la Sociedad Transequipos Constructores Ltda; declaró la responsabilidad solidaria de la Caja Promotora de Vivienda Militar en relación con estos demandantes, y la responsabilidad solidaria del Distrito Capital, de la sociedad Transequipos y Construcciones Ltda., y de la Caja Promotora de Vivienda Militar en relación con los cuatro demandantes que no hicieron parte de la acción de grupo AG – 99001. Ordenó que en el término de seis meses se efectuaran las reparaciones necesarias de las viviendas de éstos últimos demandantes que se encuentran afectadas y que presenten deterioro.

### **ANTECEDENTES**

Inicialmente, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca las personas que se citan a continuación, interpusieron una acción de grupo contra el Distrito Capital y la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda. al considerar que

éstas lesionaron su patrimonio por haberlos inducido a error en la adquisición de vivienda a través de la compañía en mención.<sup>1</sup>

Oswaldo Obregón Alvarez; Luis Alberto Ruiz; Edison José Cepeda Niño; Henry Elías Armero Ortegón; Luis Eliseo Acosta Vera; Jorge Enrique Díaz; Jairo Palomino Rodríguez; Israel Barrios Moscoso; Marcelino Gómez Moreno; Israel Cárdenas Cárdenas; Ana Carlina Martínez de Gallego; Clara Inés Hernández Chirivi; Carmenza Acosta Vera; Jorge Agudelo Cardona; José Mauricio Calvo; Segundo Zoilo Palma; Mariano Rodríguez Ospina; José Enrique Gil Taborda; Carmen Angelina Vallejo Vallejo; Manuel Francisco Lozano Luna; Carlos Alberto Vargas; Rafael Honorio Rangel Reyes; Celio Andrés Florián Peña; José Aurelio Escobar Carvajal; Benjamín Galeano Ramos; Ricardo Alvaro Zamora Pérez y Anny Mercedes Jimeno Jimeno.

Posteriormente los anteriores citados y 4 más: José Rafael Gordillo Piñeros; Ever Antonio Rojas Oliveros; Ramiro Cáceres Durán; Juan de Jesús Quintero Castillo; demandaron a la Caja Promotora de Vivienda Militar por los mismos hechos relacionados con el proceso mencionado.

La demanda base de la presente actuación se sustenta en lo siguiente:

Mediante escritura pública los demandantes adquirieron casas ubicadas en la Transversal 3 # 26-00 Sur, Urbanización San Luis del Barrio 20 de Julio de la ciudad de Bogotá, compradas a la firma Transequipos y Construcciones Ltda., con la anuencia de la Caja Promotora de Vivienda Militar quien las promovió entre sus afiliados, sin que tal acto fuese legítimo, ya que Planeación Distrital había negado la construcción de esas viviendas como lo manifiesta en oficio 51142 del 10 de septiembre de 1997.

La Caja de Vivienda Militar notificó a los demandantes para que adquirieran las viviendas señalando que dicha urbanización estaba construída bajo los parámetros legales. A pesar de que la Caja realizó los estudios pertinentes sobre los documentos presentados por Transequipos y Construcciones Ltda., omitió que la licencia de construcción que aportó la empresa estaba condicionada, ya que

---

<sup>1</sup> Acción de Grupo AG – 99001 Magistrada Ponente Martha Alvarez de Castillo. Fallada en sentencia de 24 de agosto de 2000; confirmada en sentencia de fecha 25 de octubre de 2001, Consejero Ponente doctor Nicolás Pájaro Peñaranda.

debía cumplir con unos requisitos formales que no se cumplieron. Es decir, vendieron viviendas en una urbanización pirata.

En la licencia aportada por Transequipos y Construcciones Limitada se consignaba: “Esta licencia no autoriza la iniciación de la obra; la ejecución de obras correspondientes podrá iniciarse una vez se haya radicado el proyecto y se haya pagado los impuestos a que haya lugar”. La Caja, además de inducir a error a sus afiliados, los obligó a comprar vivienda a esta compañía, so pretexto de perder los aportes que tenían acumulados hasta la fecha.

Y ofreció estas viviendas no obstante el estudio de suelos realizado por la firma Ingeniería Geotecnia Ltda., según el cual existe un inminente peligro sobre las viviendas que conforman la Urbanización San Luis, por estar construídas en zona de alto riesgo. Igualmente, Ingeominas consignó que estas viviendas se encontraban afectadas por un antiguo movimiento en masa de tipo compuesto lo cual generó consecuencias directas tales como destrucción total de los inmuebles, pérdida de vidas humanas, daños graves en infraestructura vial, daños en las redes de energía eléctrica y teléfonos, daños en la infraestructura de acueducto y alcantarillado y problemas en el manejo de aguas negras.

En el estudio realizado por la Unidad para la Prevención y Atención de Emergencias del Distrito, se determinó que las viviendas de la Urbanización San Luis debían ser demolidas y se señaló la suma de \$4.594'440.430 para corregir las fallas que se presentaban en la actualidad. Son tan contundentes los peligros y daños de las viviendas que la Alcaldía de la Localidad de San Cristóbal ha ordenado a los habitantes de la Urbanización San Luis evacuar el sitio, pero sin presentar un plan de ubicación de las familias.

Los demandantes se han visto afectados en su patrimonio, ya que han tenido que abandonar las viviendas en las cuales invirtieron todos sus ahorros. El valor estimado de los perjuicios causados se estima en la suma total de \$854'000.000. El valor de los perjuicios morales también es cuantioso en razón al temor y la zozobra constante ante la inminente avalancha o derrumbamiento de las viviendas lo cual ha ocasionado la disgregación de las familias, llegando incluso a la pérdida del trabajo.

La Caja Promotora de Vivienda Militar es responsable por la acción al ofrecer a los demandantes los inmuebles sin existir previamente la licencia del Departamento de Planeación Distrital, y por omisión al no rechazar el estudio que sobre la documentación presentó la constructora quien en forma indebida e ilegal construyó las casas.

La demanda contiene las siguientes pretensiones:

- 1) Que se declare la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar por acción y omisión, al inducir a error a sus afiliados ofreciendo los inmuebles sin contar con la licencia respectiva por estar en zona de alto riesgo.
- 2) Que se condene a la Caja al pago de la suma de \$854'000.000.
- 3) Que se condene a la demandada al pago de los perjuicios morales causados en cuantía no inferior a mil gramos oro para cada uno de los demandantes.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal de primera instancia procedió a vincular también, como presuntos responsables, al Distrito Capital y a la Constructora Transporte de Materiales y Equipos y Construcciones Ltda.- Transequipos y Construcciones Ltda.-, aclarando que por estos mismos hechos se han producido varios pronunciamientos judiciales: a) en acción de tutela se protegió el derecho a la vida de los peticionarios, ordenándose al Alcalde Mayor de Bogotá iniciar las medidas para preservar las vidas de los habitantes de la Urbanización San Luis, en providencia confirmada por el Consejo de Estado.

b) Mediante acción de grupo promovida por los aquí demandantes y otros más, en el expediente AG- 99-001, la Sección Primera, Subsección A del Tribunal de Cundinamarca, en fallo del 24 de agosto de 2000, declaró solidariamente responsables al Distrito Capital, Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Menor de la Localidad de San Cristóbal Sur y a la Sociedad Transportes Materiales y Equipos, en liquidación, respecto de los hechos ocurridos en la Urbanización San Luis del 20 de Julio, por haber transgredido el derecho colectivo previsto en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

De los hechos de la demanda y de las pruebas resultantes aparece que los demandantes adquirieron sus viviendas en la Urbanización San Luis del Barrio 20 de Julio por compra que hicieron a "Transequipos y Construcciones Ltda.".

En dicha sentencia proferida se ordenó la indemnización colectiva a los demandantes: Jorge Enrique Díaz, Manuel Zapata, Jairo Palomino, José Antonio Ciendua, Uriel de J. Rodríguez, José Guillermo León, Clara Inés Hernández, Pedro Antonio Ruiz, Eladio Gabino, Marta Lucia Cifuentes, Rafael Molina, Jaime Chaparro, Gladys Evelia de Garay, María Helena Rojas y Pedro Pablo García, consistente en el valor de la cuota inicial que pagaron a la sociedad constructora, debidamente indexado, más el interés técnico; además, que se les pagara lo que han cancelado de sus créditos de vivienda a las Corporaciones Financieras y que fue abonado a capital. En relación con las viviendas que no ofrecen ruina, los entes públicos demandados y la sociedad constructora, de manera solidaria, en el término de seis meses a partir de la ejecutoria de la providencia, deberán efectuar las reparaciones necesarias a todas y cada una de las viviendas que se encuentren afectadas.

Adujo el a quo que existe entonces cosa juzgada en relación con los demandantes que aparecen en este proceso y que demandaron igualmente en el proceso AG-99001 , los cuales deberán atenerse a lo dispuesto en dicha sentencia en relación con la responsabilidad del Distrito Capital y de la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda.. En este proceso demandaron 31 personas, de las cuales 27 aparecen como demandantes en la referida actuación. Pero, teniendo en cuenta que en el citado proceso AG-99001 no se definió la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar, por no haber sido demandada, no existe cosa juzgada en cuanto a ella.

En cuanto a, José Rafael Gordillo Piñeros, Antonio Rojas Oliveros, Ramiro Cáceres Durán, Juan de Jesús Quintero Castillo, quienes no demandaron en el proceso a que se ha hecho referencia, los elementos que configuran la responsabilidad fueron analizados así:

La materialidad del daño apreciado en forma genérica en la zona donde se encuentran ubicadas las viviendas que conforman el Barrio San Luis, se demuestra mediante la prueba documental aportada al expediente. El dictamen pericial practicado determinó los daños reales y concretos que presenta cada una



de las casas de habitación, reuniéndose así los supuestos de la norma, artículo 46 de la Ley 472 de 1998, sobre las condiciones de uniformidad respecto de una misma causa.

Para fijar la responsabilidad de los entes demandados se dijo:

En relación con el Distrito Capital y la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda., se acogen los planteamientos efectuados en la sentencia del 24 de agosto de 2000 en la Acción de Grupo 99001 de la Sección Primera, Subsección A, en donde se precisó que los daños ocasionados a las viviendas tienen su origen en la ausencia de un estudio técnico serio en materia de suelos y cimentaciones.

Además, se analizó que la Subdirectora de Planeamiento y Ordenamiento Urbano afirmó que el constructor radicó el proyecto de construcción en los términos del artículo 566 de 1992 el 22 de octubre de 1994 y posteriormente desistió de este trámite, con lo cual le fueron devueltos los documentos, entre ellos, el estudio de suelos. Tiempo después Planeación otorgó nuevo permiso mediante Resolución 00291 del 27 de octubre de 1994, por medio de la cual se ratifica el permiso para anunciar y desarrollar la actividad de enajenación de viviendas de interés social otorgado a la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda.

Es claro que Planeación Distrital, acogiéndose al nuevo procedimiento, avaló a la firma constructora concediéndole dicho permiso en 1994, sin habersele otorgado licencia para construir ya que la concedida en el año 1993 estaba condicionada y había sido retirada. Planeación debió practicar una visita y proceder a paralizar las obras hasta tanto se cumpliera con los requisitos de la licencia de construcción. La actitud omisiva y negligente de Planeación puso en riesgo la vida de las personas que compraron las viviendas en un sitio no apto para tales fines. Como se concedió una licencia para enajenar, no para construir, habrá de ordenarse compulsar copias a la Fiscalía para iniciar la respectiva investigación.

Por su parte, en cuanto a la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar, se dijo que es una empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, cuyo objetivo es el de facilitar la adquisición de vivienda a sus afiliados miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Se afirma que el Proyecto Urbanización San Luis fue ofrecido a la Caja en noviembre de 1994, y luego de los estudios técnicos, financieros y jurídicos,

aprobó su promoción en sesión de Junta del 16 de enero de 1995. Este proyecto ofrecido por la constructora y aprobado por la Junta, contenía la licencia de construcción 1285 de 1993, así como el análisis técnico y financiero de la urbanización, pero la Caja incurrió en omisión en la exigencia de todos los requisitos legales que le permitieran garantizar a sus afiliados la compra de un bien inmueble idóneo para vivienda.

Por lo tanto, le compete responsabilidad solidaria ya que estado no podía aprobar un plan de vivienda que pusiera en peligro no solo el patrimonio de sus afiliados sino la vida misma de ellos.

En relación con la indemnización, observó el fallo de primera instancia que los actores no efectuaron las reparaciones y, a contrario sensu, según el dictamen pericial, los daños permanecen en cada uno de los inmuebles: La indemnización en este caso no puede estar encaminada a un monto de dinero, sino que debe dirigirse a que las entidades condenadas, en forma solidaria, procedan a ejecutar todas las acciones con el fin de realizar las reparaciones locativas en las viviendas que amenazan ruina. En el evento de que vuelvan a presentarse en el barrio San Luis nuevas situaciones de deterioro de las viviendas, los titulares del derecho de dominio pueden iniciar nuevamente las acciones judiciales pertinentes. En cuanto al reconocimiento y pago de los perjuicios morales, no se accedió a ellos ya que al informativo no se allegó medio de prueba documental o testimonial que demostrara su acreditamiento.

Lo anterior en razón a que los perjuicios de orden material causados se derivan de la conducta activa y omisiva irresponsable del Distrito Capital, de la Sociedad Transequipos y de la Caja Promotora de Vivienda Militar, no habiendo ruptura del nexo causal, ni prueba alguna que permita derivar una causal de exoneración de responsabilidad a favor de las citadas entidades.

## **RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN**

Inconformes con la decisión de primera instancia, la Alcaldía Distrital de Bogotá y la Caja Promotora de Vivienda Militar la impugnaron con los siguientes argumentos:

### **A. Por parte de la Alcaldía:**

El artículo 46 de la Ley 472 de 1998, al hablar de condiciones uniformes, quiere precisar que debe existir identidad y dependencia respecto de las conductas y los daños o perjuicios sufridos por los demandantes. Los elementos de la responsabilidad administrativa están conformados por una actuación de la administración, un daño o perjuicio y un nexo causal entre el daño y la actuación. La Administración Distrital no podía asumir funciones distintas a las de su competencia, como entrar a responder por los vicios redhibitorios que están a cargo del vendedor.

Las resoluciones dictadas por la administración en relación con las licencias de urbanismo y construcción se realizaron conforme a la normatividad vigente al momento de su expedición, teniendo en cuenta las condiciones del terreno en aquella época, que eran estables. Se ha tomado como actitud negligente de Planeación el no entrar a paralizar las obras. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que al momento de la expedición de las licencias, el terreno era estable. La sociedad constructora no adoptó las medidas necesarias para la construcción en ladera, tal como oportunamente lo recomendaran varias entidades distritales, lo que evidencia que se asumió el riesgo de manera antitécnica.

Está comprobado que el Distrito Capital, a través de la Secretaría de Obras Públicas, la UPES y la Alcaldía Local de San Cristóbal, efectuaron requerimientos y recomendaciones a la sociedad responsable del proyecto tendientes a la prevención del fenómeno de remoción en masa. Mediante la Resolución 0333 del 3 de noviembre de 1999, se impuso una sanción al constructor la cual fue confirmada por la Secretaría General, mediante Resolución 245 del 3 de abril de 2000, con lo que se evidencia que la administración ha actuado diligentemente.

La División de Estudios de la Secretaría de Obras Públicas, mediante oficio del 22 de septiembre de 1989, señala que realizó un estudio geotécnico en el sector según el cual hay una zona estable y una inestable; el predio en el que se desarrollaría la Urbanización San Luis hacía parte del estable. Se advirtió a "Transequipos y Construcciones Ltda." que debía acometer obras para mejorar las condiciones de estabilidad de dicho talud antes de proceder a cualquier tipo de construcción en la base del mismo.

Dichas consideraciones no fueron ejecutadas satisfactoriamente, ya que al momento de los trabajos, se empezaron a detectar flujos laterales independientes de gran movimiento en masa que afectaron las viviendas esquineras de la Transversal 2 A con Calle 25 Sur, interviniendo con la ejecución de muros de gavión y cunetas. En el informe presentado por IEH Ltda.. en 1997, se dijo que al parecer el sector del barrio San Luis fue desestabilizado de manera definitiva por las obras de adecuación y excavación adelantadas en la pata del talud oriental para dar mayor espacio a la urbanización. Las consecuencias de la remoción adelantada por el constructor fueron advertidas por el Director de la División de Estudios de la Secretaría de Obras a los interesados.

El daño no es resultado de la actividad de la administración sino del incumplimiento de las obligaciones por parte de la sociedad Transequipos Ltda., que al comenzar la actividad de la construcción y al presentarse posteriores movimientos de masas no tomó las medidas para remediar esta situación sino que, por el contrario, siguió desarrollando la obra que debió ejecutarse con las condiciones estructurales, hidráulicas, de drenaje, subdrenaje y contención que garantizaran la estabilidad y funcionalidad del proyecto.

Dentro de la sentencia objeto del recurso no está demostrada la relación de dependencia entre la actividad de la administración y el daño, ya que la conducta desplegada por la administración no es el elemento determinante del daño. No existe relación de causalidad, ni responsabilidad del Distrito.

Además, alegó la ineptitud sustantiva de la demanda manifestando que los vicios redhibitorios son competencia de la jurisdicción ordinaria civil y no de una acción de grupo, ya que el artículo 52 de la Ley 472 de 1998 contiene los requisitos de la demanda de las acciones de grupo dentro de los cuales se encuentra la identificación del demandado. Es evidente la ineptitud de la demanda al desconocerse las competencias de los entes que conforman el Distrito Capital; igualmente, que se han desconocido las normas de la competencia al pretender que mediante una acción de grupo se diriman conflictos entre particulares sobre los vicios redhibitorios de una venta. También se ha generado la obligación de realizar las reparaciones necesarias a cada una de las viviendas afectadas, siendo evidente que la Alcaldía Mayor carece de competencia para realizar la actividad de la construcción y, menos aún, cuando la construcción fue realizada por una persona de derecho privado.

## **B. Por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar.**

Adujo que con fechas diciembre 10 de 2000 y enero 24 de 2001, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital dio respuesta a las solicitudes dirigidas por el Tribunal respecto a la expedición en legal forma de la Licencia de Construcción 1285 de mayo 11 de 1993, a favor de la firma constructora, lo que significa que la Caja aprobó la promoción del proyecto con fundamento en una licencia válida y expedida por autoridad competente. La Caja no indujo a error a ningún comprador, no solo porque no actuaba como vendedor, sino porque la licencia de construcción era válida.

No existe falla del servicio, ni responsabilidad contractual o extracontractual de la entidad por cuanto la Caja no construyó las viviendas, ni las vendió, ni fue el organismo que expidió la Licencia de Construcción. No es cierto, como lo afirma el Tribunal, que la Caja pasara como inadvertida la condición especial de la Licencia de Construcción, pues si se observa la fecha de promoción del proyecto (enero 16 de 1995), se evidencia que para esa época el proyecto ya contaba con la licencia de ventas, ratificada en Resolución 00291 de octubre 27 de 1994. Es decir, que cuando el proyecto fue ofrecido a la Caja por Transequipos y Construcciones Ltda. ya tenía licencia de ventas.

Tampoco es cierto que la Caja conocía los problemas técnicos o geológicos de la citada urbanización, ya que los problemas aparecieron más de dos años después de la promoción del proyecto, solo hasta 1997, la Caja, sin estar obligada a ello, por no ser la constructora, obtuvo de Transequipos y Construcciones Ltda., los estudios que relacionó el apoderado de la parte actora.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Como quiera que en el presente asunto figuran 31 demandantes, pero en relación con 27 de ellos se definió la situación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante fallo de primer instancia de fecha agosto 24 de 2000, confirmado en sentencia de 25 de octubre de 2001 (Consejero Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda) existe cosa juzgada respecto de esas 27 personas. Al respecto, es necesario precisar que aunque en el proceso a que se ha hecho referencia no se demandó a la Caja Promotora de Vivienda, ni la misma fue

vinculada a la actuación, no comparte la Sala la decisión del a quo en el sentido de que en este caso se estudie la responsabilidad de tal ente en relación, no solo con los cuatro demandantes a que se ha hecho alusión, sino en relación con la totalidad de los mismos, pues la situación de los 27 actores a que se refiere la sentencia adoptada dentro de la acción de grupo AG99-001 ya fue definida en forma en que el fallo, que ya surtió ejecutoria lo decidió. Por lo tanto, la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar, que no fue discutida en ese proceso, pues solo figuran como responsables el Distrito y la Sociedad Transequipos y Constructores Ltda., no puede ser ahora objeto de análisis respecto de los 27 demandantes cuya situación ya se definió, pues no es posible analizar la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar respecto de unos mismos demandantes en dos procesos diferentes, por lo tanto, no resulta coherente que la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar respecto de esos 27 demandantes sea definida en el presente proceso. En este sentido será revocada la sentencia apelada, pues en el presente caso solo se analizarán las pretensiones de los cuatro demandantes a que se ha hecho referencia.

### **1. Naturaleza de las acciones de grupo.**

El artículo 88 de la Constitución Política consagra:

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

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

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

Por su parte, la Ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, señala en el artículo 3:

Ley 472 de 1998.

“Artículo 3. Acciones de grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios”.

Las acciones de grupo pueden interponerse por un número plural de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para estas personas. Señala también la norma que las condiciones uniformes deben tener lugar también respecto de los elementos que configuran la responsabilidad, como son el hecho dañoso, los perjuicios y la relación de causalidad entre ambos. Debe existir identidad del demandado, de las pretensiones y de la causa.

El párrafo del artículo 52 de la Ley 472 de 1998 consagra que la demanda se debe dirigir contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, el cual debe ser determinado. En el presente caso, la demanda se dirigió contra la Caja Promotora de Vivienda Militar, pero mediante auto del 28 de enero de 2000, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vinculó al Distrito Capital y a la entidad constructora como posibles responsables de los perjuicios que se demandan.

Respecto de las acciones de grupo, esta Corporación ha dicho:

“Del texto de las normas citadas se desprende que la acción de grupo no ha sido prevista para la defensa exclusiva de un tipo específico de derechos. En efecto como ha quedado establecido, la norma constitucional consagra una garantía procesal para los casos en que se generen daños a un grupo, pero no determina que tales daños deban ser consecuencia de la vulneración de un derecho específico; pro su parte, el artículo 1 de la ley, al disponer que ella procura “la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas”, distingue entre los derechos colectivos y aquellos que están en cabeza de un número plural de personas. Estos derechos de los grupos a los que se refiere la ley, de acuerdo con la interpretación hecha por la Corte Constitucional, no son “únicamente.....derechos colectivos, toda vez que comprenden también

derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre...la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante el juez”

“El artículo 3, cuyo contenido es repetido casi íntegramente en el artículo 46 de la misma ley, analizado anteriormente, define las acciones de grupo y establece los requisitos para su procedencia. No contiene limitación alguna en relación con la naturaleza de los derechos cuya protección se solicita.”

En el caso sub examine, los 4 solicitantes a que se refiere el presente fallo son todas personas que adquirieron viviendas en la Urbanización San Luis del 20 de Julio por compra hecha a la empresa Transequipos y Construcciones Ltda.; la responsabilidad de los tres entes que aparecen como demandados se plasma porque en virtud de la promoción que hiciera la Caja Promotora de Vivienda Militar, según consta en el Acta 002 de enero de 1995, los demandantes adquirieron sus inmuebles y traspasaron los aportes que tenían en dicha caja a la vendedora. Por su parte, la sociedad Transequipos y Construcciones Ltda., fue autorizada por la División de Urbanización y Vivienda de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá para la venta o enajenación de las viviendas, mediante Resolución 00153 del 16 de Junio de 1994, la cual fue ampliada y ratificada en Resolución 000291 del mismo año. En la primera de estas resoluciones se concede permiso a la sociedad Transporte de Materiales, Equipos y Construcciones Ltda. para anunciar y desarrollar la actividad de enajenación de 152 casas del proyecto denominado Urbanización San Luis Barrio 20 de Julio, ubicadas en la Transversal 3 # 26-00 Sur.

Pero, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dejó sin efectos la licencia de construcción 1285 del 11 de mayo de 1993 ya que el proyecto no fue radicado, situación base para analizar la responsabilidad que se predica de la parte demandada.

Con posterioridad a la celebración de los contratos, aparecieron los daños que generaron la expedición de la Resolución Especial 003 de 1999, expedida por la Alcaldía Local de San Cristóbal, Localidad Cuarta, ya en curso este proceso, en la cual se ordenó el desalojo del inmueble ubicado en la Calle 25 Sur # 4<sup>a</sup>-12 de la Urbanización San Luis ante el inminente peligro que ofrecían los muros que son la estructura de la casa y que se encuentran agrietados y desplazados.



Para que sea procedente el reconocimiento de los perjuicios, objeto de la acción de grupo, es necesario determinar si se configuran los elementos de la responsabilidad, paso que se analizará a continuación.

### **Del hecho dañoso:**

En el concepto técnico de INGEOMINAS de fecha abril de 1997 se lee:

“Los Barrios Montebello, Granada Sur y San Luis se encuentran afectados por un antiguo movimiento en masa de tipo compuesto que afecta un área de aproximadamente 9 hectáreas. El movimiento fue originado inicialmente por excavaciones y depósito de materiales de la explotación de arcillas que existía en el sitio, este terreno se encuentra actualmente en un estado inestable y se reactiva parcialmente durante épocas invernales. Como factor contribuyente se ha identificado las fugas de agua de los conductos de acueducto y alcantarillado que se han roto por el mismo movimiento”.

Entre las recomendaciones hechas por esta entidad se encuentran:

“No obstante la validez técnica de los estudios geotécnicos de detalle para situaciones locales, como en el caso de los proyectos Portón Real y San Luis, es indispensable que antes de la construcción de cualquier proyecto de urbanización, la inestabilidad de la zona se trate de manera integral.

En atención a la crítica situación que presentan algunas de las viviendas de los Barrios Montebello y Granada Sur, se recomienda su demolición.(...)

Además del buen detalle y calidad del estudio de 1988 realizado por la firma Ingeniería e Hidrosistemas Ltda., en vista de la coincidencia de sus resultados con lo que actualmente se observa en el área, se considera que aún son justificables sus recomendaciones. También es posible que todavía se puedan realizar las obras correctivas allí diseñadas, aunque estas deberán someterse a un análisis por expertos en el tema para su actualización y reforma”.

Por su parte, en el resumen del Informe Final de Asesoría Geotécnica realizado por Ingeniería y Geotecnia Ltda., se consignó:

“El área inestable de los barrios Granada Sur, Montebello y San Luis se localiza dentro de las unidades geológicas del piedemonte occidental de la Cordillera Oriental que limita por el costado oriental a la Sabana de Bogotá. Los terrenos afectados hacen parte de depósitos coluviales que tienen espesores del orden de 20 a 30 metros de espesor. Dichos depósitos son acumulaciones de fragmentos de rocas duras y suelos (arcillas arenosas y limosas) formadas a partir de antiguos deslizamientos; en el sector de los barrios mencionados descansan sobre rocas de edad Terciaria de la Formación Bogotá, principalmente arcillolitas; hacia el sur del barrio Montebello se localizan areniscas de la Formación Regadera.

(...)

El talud oriental de la Urbanización San Luis está sufriendo los empujes que ejerce en dirección al nor-occidente un deslizamiento secundario intensificado en enero y febrero del presente año, el cual abarca una zona del borde occidental del barrio Montebello entre la transversal 2ª y las calles 24ª A 26 Sur, como se indica en el conjunto de grietas en forma de arco que se representan en la figura 2. En la corona del deslizamiento secundario ocurre el hundimiento de una faja de terreno, en fenómeno que consiste en la formación de una fosa o “graben” (término geológico). Ese hundimiento produce asentamiento hacia el occidente de varias casa del área descrita del barrio Montebello y es evidencia del desplazamiento traslacional también hacia el occidente, que sufre el cuerpo del deslizamiento secundario. Al desplazarse este bloque de suelo encuentra terreno sin sobrecarga por edificaciones en el ancho de la Transversal 2ª y la zona verde que sigue hacia el occidente de la transversal, y sin confinamiento vertical y horizontal en la zona del talud oriental de la urbanización San Luis. En estas circunstancias se produce el hundimiento de la cuña amplia y profunda del terreno, localizada entre la Transversal 2ª y la corona del talud oriental de la Urbanización San Luis, o sea que allí se forma un nuevo “graben”.

En el informe final denominado “Actualización estudios geológicos y geotécnicos Barrios Granada Sur, Montebello, Padua, Villa Natal y San Luis”, realizado por la

Unidad para la Prevención y atención de emergencias UPES en diciembre de 1997 se señaló:

“En términos de amenaza, y mirada ésta solo desde el aspecto de la probabilidad de ocurrencia de movimientos por deslizamiento, toda el área de afectación delimitada en el Plano 2 correspondería a una zona de amenaza alta, ya que se encuentra afectada por un fenómeno activo de deslizamiento; sin embargo, y al considerar simultáneamente el aspecto de la energía que es liberada por el movimiento y su dinámica, es evidente que un calificativo más apropiado es el de amenaza intermedia.

Respecto de la vulnerabilidad de las viviendas, es evidente que es alta la de todas aquellas ubicadas directamente sobre la masa inestable y en vecindades de sus escapes, muchas de las cuales hoy en día presentan condiciones de inhabilidad y deben ser desalojadas y demolidas de manera inmediata...

(...)

Tratamiento aparte se le da al sector de San Luis ya que se ubica dentro de una zona inestable con una actitud topográfica muy diferente a la de los conjuntos de vivienda ya referidos. Por una parte, las evidencias de campo y los mismos análisis de estabilidad indican que las viviendas localizadas en el extremo oriental de los bloques, estarían sobre la pata de la masa inestable e incluso estarían contribuyendo a mantener la precaria estabilidad del sector, en este orden de ideas su vulnerabilidad es alto y así lo refleja su condición estructural actual. Las demás viviendas en estos bloques y aun cuando actualmente se están viendo algo afectadas, dadas las características del sistema estructural empleado, se estima que al independizarse de las viviendas más próximas al talud, las deformaciones deben disminuir apreciablemente o desaparecer”.

En fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, de fecha 15 de junio de 1999, se tuteló el derecho fundamental a la vida de varios residentes del Barrio San Luis quienes también habían adquirido sus viviendas por compra hecha a Transequipos y Construcciones Ltda., y se ordenó al Alcalde Mayor de Bogotá, iniciar, dentro del término de 48 horas, la

adopción de medidas conducentes y eficaces para preservar la vida de los habitantes de la Urbanización San Luis del Barrio 20 de Julio de Bogotá.

A folio 312 del expediente obra copia de la Resolución 01 de 1982 del Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, mediante la cual aprobó el Proyecto General de la Urbanización San Luis 20 de Julio, en cuyo artículo 2 se establecen como usos principales, entre otros, el de vivienda con 160 unidades distribuidas en 16 bloques. Esta Resolución fue modificada por otra del 2 de noviembre de 1984, en la cual se determinó como uso el de vivienda multifamiliar en agrupaciones con 220 unidades, máximo de 5 pisos.

Dentro del mismo género de actuaciones irresponsables, mediante Resolución 000291 del 27 de octubre de 1994, la División de Urbanización y Vivienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, declaró vigente la resolución 153 del 16 de junio de 1994, en el sentido de conceder permiso a la sociedad Transporte de Materiales Equipos y Construcciones Ltda. –TRANSEQUIPOS Y CONSTRUCCIONES LTDA.- para anunciar y desarrollar la actividad de enajenación de ciento cincuenta y dos casas del proyecto denominado Urbanización San Luis Barrio 20 de Julio, ubicado en la Transversal 3 # 26-00.

En el dictamen pericial (cuaderno de dictamen) rendido con ocasión del trámite de la presente acción de grupo, los peritos expresaron:

“La Urbanización San Luis se encuentra ubicada al sur de la ciudad, en el sector del barrio 20 de julio.... Está ubicada en un terreno más o menos plano en la parte inferior de un valle circundado por lomas inestables que son las causantes del empuje de tierras contra la urbanización, y producen desperfectos en las casas en formas de grietas que, a pesar de haber sido reparadas en muchas casas han vuelto a aparecer, lo que indica que estas grietas que afectan tanto a los pisos como a los muros de las casas, son progresivas, y que, a la larga, ayudados por otros factores climáticos y geológicos tales como lluvias y temblores de tierra, ocasionarán el derrumbe completo de las edificaciones. (resalta la Sala)

A pesar de tener muros de contención de gaviones se aprecia el hecho de que estos muros no están trabajando y en la mayoría de las partes

presentan movimiento horizontal y volcamiento”. (Subrayado fuera de texto).

A continuación los peritos evaluaron los daños de cada una de las 28 casas de los demandantes, algunas de las cuales presentan caracteres de ruina inminente y todas grietas en paredes, pisos, ventanas y tejados.

De conformidad con el material probatorio allegado al expediente, es evidente que los demandantes han soportado un daño en sus viviendas, lo cual, innegablemente, genera un perjuicio patrimonial, además del riesgo para sus vidas y su propiedad.

Como quiera que el fallo proferido en la Acción AG99-001 que tramitó el Tribunal de Cundinamarca y que fue confirmado por la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa Consejo de Estado, en sentencia del 25 de octubre de 2001, C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, adujo:

“De acuerdo con lo anterior, no resulta acertado lo que afirma la administración distrital en el recurso de apelación, como quiera que la falla geológica se sabía desde 1989 (al menos así se concluye de los estudios referenciados) y el Tribunal para tomar su decisión no sólo lo hizo con base en estudios realizados desde 1997. También es menester controvertir la tesis de la Alcaldía cuando dice que el terreno presentaba condiciones de estabilidad en el momento de la concesión del permiso.

La zona en sí presentaba una condición de inestabilidad y otra de estabilidad, pero la segunda dependía del buen manejo de la primera. Entonces la Administración no vigiló a la constructora cuando empezó a edificar y no verificó las condiciones técnicas para su urbanización. Si como lo afirma en su escrito de apelación (fl. 821) la constructora no adoptó las medidas necesarias para la edificación en ladera y ella asumió tal riesgo, entonces la administración, a más de otorgar negligentemente un permiso, no vigiló el cumplimiento de dichas normas.

De donde se infiere que la administración obró en forma negligente e imprudente con relación a las actuaciones anteriores y posteriores a la construcción.

Ahora bien, la administración también expresa en el citado escrito, que la Alcaldía **conoció de las quejas de los habitantes desde 1997 y sólo hasta el 3 de noviembre de 1999, mediante resolución 0333, impuso una sanción al constructor (fls. 821-822)**. Llama la atención de la Sala que **precisamente** –la sanción es posterior a la demanda de grupo, que de acuerdo con el folio 20 vuelto, fue presentada en el Tribunal el 16 de septiembre de 1999.

Entonces, de acuerdo con todo lo anterior, se desprende la responsabilidad de la administración en el daño, como quiera que **la expedición de la licencia y del permiso, dieron vía libre a la constructora para edificar la urbanización**. Si bien es cierto, la sola licencia y el solo permiso no son causantes directos del daño, sí concurrieron a la producción del mismo.

**c. La Sociedad Transporte de Materiales y Equipos y Construcciones Ltda., “Transequipos y Construcciones Ltda.”. (en liquidación):** La constructora por su parte, no atendió las recomendaciones técnicas para la edificación de la urbanización, así se desprende de los siguientes conceptos:

1. Del Informe Final de Ingeniería e Hidrosistemas Ltda.. de diciembre de 1997, para la UPES, en donde a folio 30 del C. N° 7, de conclusiones y recomendaciones finales se extracta:

“La falta de implementación de las obras recomendadas en 1987 y el no haber declarado la zona como área de riesgo y uso restringido y por el contrario el haberse permitido el desarrollo de viviendas en su parte baja interviniendo las patas de las masas inestables, han contribuido al mayor deterioro de las partes altas de la zona afectada”.

“Todo indica que el sector del barrio San Luis fue desestabilizado de manera definitiva por las obras de adecuación y excavación adelantada en la pata del talud oriental para dar mayor espacio a la urbanización Algunas de las viviendas deberán ser demolidas debido a su precario estado actual, así como para dar espacio a las obras remediales propuestas”.

También el referido estudio a folio 21, en el numeral 4.3.3.2. “Taludes Sector de San Luis” expresa:

”En consecuencia, para efectos de este estudio, se toma como referente la condición topográfica del talud en 1987 y se estudian **las modificaciones introducidas por las obras para la construcción del conjunto residencial San Luis, como probable elemento detonante del proceso.**

Como puede observarse en la Figura 7, para la adecuación de los terrenos de el Conjunto San Luis se adelantó una remoción significativa de material en la pata del talud, a partir de la cual y según las versiones de los residentes se empezaron a marcar las manifestaciones de daños en las construcciones de la parte alta y que en época más reciente, también han involucrado a las viviendas construidas en la parte baja. El fenómeno ha sido como en el caso del cuerpo principal relativamente lento.

En estos mismos análisis se nota además que la construcción de las viviendas en la pata del talud a manera de sobrecarga colocan el talud para condiciones normales en una condición próxima a la estabilidad, situación que sin embargo, **implica que estas estructuras actúen como obras de contención experimentando solicitaciones (esfuerzos y deformaciones) para las cuales no fueron diseñadas y de allí el grado de deterioro que hoy presentan**”. (Destaca la Sala).

2. Por su parte la Alcaldía a folio 821 en la sustentación del recurso de apelación afirma que: “Además el ejercicio de la actividad de la construcción requiere la profesionalización y especialidad en sus actuaciones, cuestión ésta que no se presentó debido a la circunstancia de que la **sociedad constructora no adoptó las medidas necesarias para la construcción en ladera, tal como oportunamente lo recomendaran varias entidades distritales, lo que evidencia que se asumió tal riesgo de manera antitécnica**”. (Destaca la Sala).

Entonces siendo ello así, de acuerdo con los conceptos técnicos y la afirmación de la Alcaldía, se tiene ni más ni menos, la responsabilidad de la constructora en el inadecuado manejo del terreno en lo concerniente a los

taludes, recomendación que se le había procurado con anticipación y que no tuvo a bien obedecer. Es más, casi se podría afirmar, sin llegar a equivocaciones, que la constructora con la edificación de las mismas casas de la urbanización, determinó el daño definitivo del terreno y las levantó como muro de contención, sin que ellas estén destinadas para serlo ni mucho menos puedan resistir el esfuerzo del empuje del terreno.

Para la Sala resulta sorprendente la negligencia y la falta de responsabilidad de la constructora, como cuando edifica 152 casas que a sabiendas de la precariedad del terreno, no toma la totalidad de las medidas técnicas sugeridas con calidad y profesionalismo”.

En el mismo fallo más adelante se consignó:

“A más de lo anterior, la Alcaldía Menor de San Cristóbal Sur, omitió cumplir con la existencia de solicitar a la Constructora la licencia de construcción, que de haber obrado como la ley se lo exige, muy seguramente la obra hubiera quedado suspendida por falta de este esencial requisito.

Finalmente la autoridad administrativa, omitió vigilar la construcción como tal de la urbanización, en un terreno que presentaba condiciones muy especiales de riesgo”.

Se arribó a las siguientes conclusiones:

“De acuerdo con los estudios realizados por los peritos y la firma Geoingeniería Ltda., y que en su parte pertinente se transcribieron en esta providencia, la adecuación del terreno es utópica, ya que el daño es continuado en el tiempo y cualquier obra de corrección que se acometa es inútil, porque como bien lo expresaron los citados estudios, en el futuro va a colapsar el ciento por ciento de la urbanización. Ello en el entendido de que no haya un movimiento sísmico de mediana intensidad, el cual no está en capacidad de soportar la urbanización. Es más, también atendiendo que no vaya a haber un período de alta pluviosidad, el cual tampoco está en capacidad de soportar, ya que al desplazamiento del terreno, contribuye enormemente la filtración de aguas que provienen de los barrios Montebello y Granada Sur, lo cual indiscutiblemente pone de



presente la cruda realidad de una tragedia anunciada y de la cual, la administración no ha tomado las medidas reales y concretas.

Es decir, para esta Sala el solo monitoreo del fenómeno mes a mes contratado por la administración con entidades de ingenieros y de la red de emergencias, no es la solución real y verdadera que la dimensión del problema tiene, como quiera que no lo resuelve en forma definitiva, ya que como se repite, la ciudad de Bogotá está asentada en un terreno muy propenso a movimientos telúricos y a un alto volumen de lluvias.

Por ello, no puede ser ajena para esta Sala, aún confirmando la sentencia aquí recurrida de indemnizar a los 15 moradores cuyas casas de habitación están en ruina, que la situación de los restantes habitantes de la urbanización es de apremio y de suma urgencia en su solución. En consecuencia, no puede dejarse al arbitrio de la administración adecuar, reparar o reconstruir las restantes casas de San Luis, ya que como se expresó hasta la saciedad, no tienen reparación y, si la tienen, sería una inversión totalmente inútil por cuanto se proyecta el colapso de todo el terreno por su empuje natural.

Por ello, esta Sala modificará el numeral tercero, para incluir a los 104 demandantes y revocará los numerales 4 y 5”.

En efecto, el numeral 3° modificado, quedó así:

“Tercero. Como consecuencia de lo anotado en la parte motiva de esta providencia, condénase a las demandadas al pago de la indemnización colectiva por perjuicios materiales, a los 104 demandantes relacionados en las páginas 33, 34 y 35 de esta providencia, en la suma concreta que resulte de aplicar las bases y las fórmulas contenidas en la parte motiva de esta providencia, los valores que por cuota inicial pagaron a la sociedad constructora; además, se les cancelarán las sumas que han pagado a las corporaciones financieras y que fueron abonadas a capital de sus créditos de vivienda indexados a la fecha del presente proveído (artículos 177 y 178 del C.C.A.), más los intereses corrientes, de acuerdo con las pruebas allegadas al expediente obrantes a folios 156 a 303 del Cuaderno de Pruebas I y de los folios 912, 924, 938 del Cuaderno Ppal. 1 B y lo que se

acredite de conformidad con lo que se expresó en el numeral 6 de la sentencia. Indexación que deberá atender la fórmula señalada en la parte motiva de esta providencia.”.. (Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 25 de octubre de 2001. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda).

Esta Sala hace suyas las conclusiones a las que arribó el Consejo de Estado en el proceso fallado con anterioridad, pues es la misma situación de los cuatro demandantes de este proceso; modificará la sentencia que se examina, pues, conforme al material probatorio, toda la Urbanización a que se ha hecho mención está amenazada con el derrumbe total, como consecuencia de los diversos factores que se analizan en el dictamen pericial que obra como prueba lo que hace improcedente ordenar reparaciones locativas.

Respecto de la responsabilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar, de las pruebas allegadas se deduce que es clara la negligencia de esta entidad en el estudio del proyecto que finalmente ofreció a sus afiliados y que comprometió el patrimonio de tales personas. A folio 289 del expediente obra el Análisis Técnico y Financiero de la Urbanización San Luis realizado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y suscrito por el Arquitecto Helmer Martínez y el Economista Alvaro Silva y que sirvió de base para que la Junta aprobara la promoción del proyecto, en el cual se lee:

“Las casas tipo A y A’ cuentan con una solución aceptable en cuanto a diseño.

La vivienda tipo A es viable para promoción por ubicación y precio para la categoría Agente.

La vivienda tipo A’ es viable para promoción por ubicación y precio para la categoría Suboficial.

Las viviendas se encuentran en un 80% construídas.

Las casas tipo B y C por ser irregulares no ofrecen facilidad en el amoblamiento de sus espacios, en especial el de las alcobas”.

“Recomendación: La presente urbanización es viable para efectuar promoción en la categoría de agente, las viviendas ubicadas en la primera etapa que por su precio se encuentra en el esquema de esta categoría para

el año de 1995. La segunda etapa para categoría suboficial que por su ubicación se ofrece a un precio más alto”.

Llama la atención la forma tan ligera y superficial como se despachó el aspecto técnico relativo a las viviendas de esta urbanización, haciendo caso omiso de la existencia de múltiples informes que evidenciaban las fallas que presentaban los terrenos sobre los que fue construída, haciéndola inviable para la promoción entre los afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar, por la omisión, entre otros, del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Resulta sorprendente que el informe técnico no se haya referido para nada a los antecedentes sobre los estudios de suelos respecto de los terrenos donde se construyó la Urbanización San Luis, existentes desde años atrás.

En el Acta 002 de la Junta Técnica de la Caja Promotora de Vivienda Militar, llevada a cabo el 16 de enero de 1995 se consignó:

“Una vez analizados los estudios correspondientes a cada uno de los proyectos, la Junta Técnica dispuso llevar a cabo la promoción de los siguientes: San Luis, (...) por ajustarse a los requerimientos de la entidad y cumplir con los requisitos exigidos para las diferentes categorías”.

Aunque no aparece prueba de que la Caja Promotora “haya obligado a sus afiliados a adquirir los inmuebles so pretexto de perder los aportes”, como se afirma en la demanda, sí se configura indudablemente el nexo causal entre el daño o perjuicio recibido por las personas que compraron sus viviendas a la empresa “Transequipos y Construcciones Ltda.”, en las cuales invirtieron todos sus ahorros ya que la entidad Caja Promotora de Vivienda Militar, por su actitud omisiva, promovió la venta de estas viviendas sin realizar un estudio de fondo sobre los aspectos técnicos de las mismas, de modo que se hubiera evitado la inversión en un proyecto inviable que actualmente tiene las viviendas a punto de demolición. Hay que tener en cuenta la buena fé de los compradores frente a un proyecto que aparecía avalado por la Caja Promotora de Vivienda. Sin embargo, la responsabilidad de la Caja de Vivienda Militar se limitará a un 20% del total de los perjuicios ocasionados en razón de que se le entregaron de parte de la Constructora permisos de construcción y de venta que dieron “apariencia” de que todo el proyecto estaba correctamente.

Nuevamente se precisa que el presente fallo cubija únicamente a los accionantes que no habían demandado en el proceso que fue objeto de la sentencia del Consejo de Estado del 25 de octubre de 2001, a que se ha aludido anteriormente, ya que respecto del resto, se ha configurado cosa juzgada. En consecuencia, la responsabilidad que se deduzca en el presente fallo beneficiará solo a las siguientes personas: Antonio Rojas Oliveros, José Rafael Gordillo, Ramiro Cáceres Durán y Juan de Jesús Quintero.

Ahora, como ya se anotó al analizar el dictamen pericial, teniendo en cuenta que los estudios técnicos demuestran que las grietas que presentan las viviendas son progresivas y que lo recomendable es la demolición total ante el inminente riesgo que comporta la Urbanización, se hace evidente que no resulta razonable ordenar la reparación de las viviendas sino que lo procedente es la terminación de los contratos hipotecarios vigentes con las entidades financieras, por carencia de objeto, aspecto que deberá ser tenido en cuenta para efectos de que cese cualquier obligación futura respecto de los demandantes, y el reconocimiento, a título de indemnización a cada uno de los cuatro demandantes a que se refiere esta sentencia, del valor que se canceló como cuota inicial del inmueble y de los valores que haya cancelado como abono a capital o interés respecto del crédito hipotecario.

Así las cosas, la Sala modificará la sentencia recurrida así: revocará la decisión de condenar a la Caja Promotora de Vivienda Militar en cuanto a los 27 demandantes respecto de los cuales se predica cosa juzgada, condenará solidariamente a la Caja Promotora de Vivienda Militar en cuantía del 20%, al Distrito Capital y a la sociedad Transequipos y Construcciones Ltda.. en cuantía de 40%, cada uno, del total de los perjuicios, para lo cual se debe pagar a los 4 demandantes a que se refiere este fallo el valor de los perjuicios materiales causados, liquidados de acuerdo con la siguiente fórmula:

#### Bases de Liquidación

1. Actualización:

Valor Histórico: Es el valor que cada demandante pagó por concepto de cuota inicial más las cuotas mensuales de abono a capital por el respectivo crédito hipotecario.

Período a indemnizar: Es el comprendido entre las fechas en que los demandantes arriba citados pagaron a la Constructora y a las Entidades Financieras de Crédito, sumas de dinero por concepto de cuota inicial o cuotas mensuales de amortización y la fecha en que se realice el pago ordenado en esta sentencia.

Fórmula de Indexación:  $Va = Vh \frac{\text{Indice Final}}{\text{Indice Inicial}}$

Donde:

Va = Valor actualizado

Vh = Valor histórico

If= IPC a la fecha de esta sentencia

li = IPC a la fecha en que cada demandante hizo el pago

Los perjuicios materiales serán exigidos solidariamente a la Caja Promotora de Vivienda Militar en una proporción del 20%, mientras que al Distrito Capital y a la empresa Transequipos Construcciones Ltda. corresponderá un 40% a cada uno.

Como quiera que la parte resolutive del fallo que se analiza contiene dos numerales SEGUNDO se precisará sobre el contenido de cada uno de ellos para la decisión que adopta esta providencia

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**PRIMERO. MODIFÍCASE** la sentencia apelada que quedará así:

**A. CONFÍRMANSE** los numerales segundos de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, el 19 de julio de 2001, en cuanto condenó solidariamente a la Caja Promotora de

Vivienda Militar, Distrito Capital y Sociedad Transequipos y Construcciones Limitada, pero solo en relación con los demandantes José Rafael Gordillo Piñeros, Antonio Rojas Oliveros, Ramiro Cáceres Durán y Juan de Jesús Quintero Castillo. La condena solidaria al pago de la indemnización a que se refiere la parte motiva de esta providencia corresponderá en un 20% a la Caja Promotora de Vivienda Militar y en proporción de 40% a la empresa Transequipos Construcciones Ltda. y 40% al Distrito Capital.

**REVÓCASE** el primer numeral SEGUNDO de la sentencia apelada para, en su lugar, declarar que en relación con los 27 demandantes de la Acción de Grupo AG99-01 del Tribunal de Cundinamarca existe cosa juzgada.

**REVÓCASE** el numeral TERCERO de la parte resolutive de la sentencia apelada y , en su lugar, **ATÉNGASE** a lo dispuesto en esta sentencia sobre la indemnización que se ordena a cada uno de los cuatro demandantes a que se refiere este fallo.

**CONFÍRMANSE** los demás numerales del fallo apelado.

Notifíquese al Director de la Caja Promotora de Vivienda Militar, al Alcalde Mayor de Bogotá y al representante de la sociedad Transequipos y Construcciones Limitada, o a quien haga sus veces.

Envíese copia de esta providencia al señor Defensor del Pueblo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

Devuélvase el expediente a Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de fecha de febrero 14 del año dos mil dos (2.002).

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.**

Presidente

**MANUEL S. URUETA AYOLA**

**OLGA INES NAVARRETE BARRERO**

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**